



ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษากรณี: เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

THE PROBLEMATIC REDUNDANCY THE OBLIGATIONS OF THE
LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION CASE STUDY:
THE MUNICIPALITIES AND THE PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ บุษบก

นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษากรณี: เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

THE PROBLEMATIC REDUNDANCY THE OBLIGATIONS OF THE

LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION CASE STUDY:

THE MUNICIPALITIES AND THE PROVINCIAL

ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ บุษบก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2553

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษากรณี: เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

THE PROBLEMATIC REDUNDANCY THE OBLIGATIONS OF THE

LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION CASE STUDY:

THE MUNICIPALITIES AND THE PROVINCIAL

ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ บุญบก

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

2553

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธาน

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง)

.....กรรมการ

(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภักดิ์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำแก้ไข ชี้แนะแนวความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำแก้ไขข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนวความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ชุติศักดิ์ ศิรินิล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้แนะนำแนวทางเสาะหาแหล่งข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนวความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม พร้อมทั้งได้เมตตาแนะนำวิธีการเสาะหาแหล่งข้อมูล และให้คำปรึกษาชี้แนะแนวความคิด ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัว ญาติพี่น้อง และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ให้ความสนับสนุนและให้กำลังใจ และขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโททุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาตลอดมา รวมทั้งบุคคลที่ให้ความช่วยเหลืออีกหลายท่านซึ่งไม่อาจกล่าวนามได้ทั้งหมดที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ บุญบก

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี: เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ชื่อผู้เขียน	ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ บุญบก
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้เพื่อศึกษาถึงความสมบูรณ์ของการกระจายอำนาจทางปกครองสู่ท้องถิ่น โดยศึกษาถึงองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ และมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะองค์ประกอบความซ้ำซ้อนทางด้านอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ความเป็นอิสระในการจัดทำภารกิจ ความซ้ำซ้อนของรายได้ และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปในลักษณะการให้ความร่วมมือ การให้การสนับสนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการกำหนดอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนเอง นับแต่มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกัน ทำให้อำนาจหน้าที่ และรายได้ที่ซ้ำซ้อนกัน การจัดทำภารกิจในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กร สิ้นเปลืองงบประมาณทั้งทางด้านอุปกรณ์บุคลากร การเลือกตั้ง และด้านอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ เทศบาล และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระในฐานะองค์กรนิติบุคคล จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ให้มีความชัดเจน ควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำภารกิจร่วมกับเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และคอยให้การสนับสนุน ประสานนโยบายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งให้อำนาจเทศบาลในการตราข้อบัญญัติ และอำนาจในการ บริหารการเงินการคลังได้เอง ในการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนประการหนึ่งก็คือ ผู้ศึกษาเสนอให้ยุบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถกระจาย บุคลากร อุปกรณ์ และงบประมาณ ไปสู่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้เกิดความชัดเจนในภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ เพื่อให้ ท้องถิ่นของไทยพัฒนาตนเองได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน ต่อไป

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / องค์การบริหารส่วนจังหวัด / เทศบาล / หลักการกระจาย
อำนาจ / ความเป็นอิสระ

Thesis Title:	The Problematic Redundancy the Obligations of the Local Administrative Organization Case Study: The Municipalities and the Provincial Administrative Organizations
Author	Police Lieutenant Uthairat Bussabok
Degree	Master of Laws (Public Law)
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Chusak Sirinil Assoc. Prof. Dr. Montree Roobsuwan Assoc. Prof. Dr. Phurichaya Wattanarung

ABSTRACT

This study aims to investigate the perfection of the decentralization to local government organizations. The study focuses on the essential elements of the local government organizations under the decentralization principle and the powers and duties redundancy problems of community services, tasks latitude and revenue. Likewise, relationships between the Municipal and the Provincial Organization are concurrence, and support each other are studied.

The study shows that both the Municipal and the Provincial Organization are legal entities. They were stipulated powers and duties to serve the communities within the areas in charged. Since there has been the Provincial Organization Act B.E. 2540, the Municipal and the Provincial Organization have had overlapping territorial claims area which had an effect on powers and duties, and redundancy revenue. Moreover, the redundancy tasks caused an opposition between organizations and budget extravagance both in personnel and election.

In consequence, to solve problems of powers and duties overlap of the Municipal and the Provincial Organization under the decentralization principle, there should be an adjustment on the related laws of the powers and duties of the Municipal and the Provincial Organization. While, the Provincial Organization should be forced to set up its mission be fit as a big-sized organization. It should support and co-operate the small-sized organizations' policies. The Provincial Organization should afford the Municipal in enacting local legislation; authorize the Municipal to manage the financial independently. In addition, to solve the redundancy problems, the study strongly recommended to dissolution of the Provincial Organizations. As a result, this can distribute personnel, equipments and budgets for the Municipals and sub-district organizations. In addition, the clearness of mission, role, powers and duties will be occurred in order that Thai local organizations can develop themselves rapidly and permanently.

Keywords: Local Administrative Organization / Provincial Administrative Organizations / Municipality / Decentralization / Autonomy

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.7 คำนิยามศัพท์	6
2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง	8
2.2 วิธีการกระจายอำนาจในทางปกครอง	11
2.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น	13
2.4 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	21

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่

2.5	หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง	27
2.6	ความเป็นอิสระจากองค์กรที่เป็นนิติบุคคลด้วยตนเอง	30
2.7	ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยตนเอง	31
2.8	หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	32
2.9	ระบบการบริหารงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	33
2.10	นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่เทศบาล	33
3	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศ	36
3.1	องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	36
3.2	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	54
3.3	แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ	64
3.4	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส	69
3.5	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน	80
3.6	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศาญีปุ่น	85
3.7	การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ	99

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4 บทวิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	107
4.1 ปัญหาทางกฎหมายความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	107
4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนทางพื้นที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	112
4.3 ปัญหาทางด้านรายได้ และบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อเทศบาล	125
4.4 สรุป ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	134
5 สรุปและข้อเสนอแนะ	149
5.1 สรุป	149
5.2 ข้อเสนอแนะ	152
รายการอ้างอิง	164
ประวัติผู้เขียน	169

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 ความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจทางอาณาเขตกับองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ	13
3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติ	46
3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเลือกปฏิบัติ	48
3.3 โครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	55
3.4 จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลต่อประชากรในฝรั่งเศส	70
3.5 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส	77
3.6 การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	96
3.7 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ County และ District	102
4.1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	115
4.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	120
4.3 การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ	131
4.4 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ปัจจุบัน	140
4.5 เปรียบเทียบการแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล	143
4.6 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลหลังการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	145

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
3.1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนบริหารของเทศบาล	44
3.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	57
3.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส	74
3.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922	86
3.5 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน	101



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยหลักการที่เชื่อว่าท้องถิ่นย่อมจะเข้าใจ และทราบปัญหาความต้องการของตนเองดีที่สุด ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ในปี พ.ศ. 2475 มีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นตามลำดับ

เทศบาลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. 116 โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. 116 สำหรับในส่วนภูมิภาคมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 124 โดยมีวิวัฒนาการเรื่อย ๆ มาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2476 ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนามาเป็นลำดับ การจัดตั้งเทศบาลได้อาศัยหลักตามภูมิศาสตร์ และทางด้านสังคมเป็นหลัก กล่าวคือ เทศบาลตำบลจะเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุด หลังจากได้รับการพัฒนามาจากสุขาภิบาล โดยสังคมส่วนใหญ่จะเป็นสังคมทางด้านเกษตรกรรมเป็นหลัก จากนั้นก็จะพัฒนามาเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งถือว่าเป็นเทศบาลที่เป็นสังคมเมืองมากขึ้น การจัดตั้งเทศบาลที่แตกต่างกันก็เพื่อให้มีความสอดคล้องกับงบประมาณ ต่อจำนวนประชากร และรายได้ของประชากร เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นการพัฒนาท้องถิ่นตามลำดับ ก็เพื่อให้เตรียมความพร้อมที่จะยกฐานะตนเองให้เป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นในอนาคต เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน การกำหนดเทศบาลแต่ละระดับยังช่วยในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับ

ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะท้องถิ่นแต่ละระดับนั้นย่อมมีความต้องการให้บริการสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป

สำหรับการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 คือ รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจัดให้มีสภาจังหวัดเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้เฉพาะ สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ ยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดฐานะที่ปรึกษา ไม่ได้ประสบความสำเร็จมากเท่าที่ควร จึงเกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการตราพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น

องค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดให้มีขึ้นทุกจังหวัดตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 ซึ่งในปัจจุบันได้ยกเลิกระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แล้วด้วยปัจจัยต่าง ๆ และมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ออกมาใช้แทนเพื่อเป็นการปรับโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยคาดหวังที่จะแก้ปัญหาทางพื้นที่ และด้านศักยภาพการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ถูกยกเลิกแล้วนั้น เมื่อได้ศึกษาพบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น จาการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ของตนเอง ช่วงเวลาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกออกจากกันในการดำเนินกิจการอย่างชัดเจน ต่อมาเมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลอีกจำนวนหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วน

ตำบล ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเขตพื้นที่ดำเนินการ และมีอำนาจที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารจัดการองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับผลกระทบแม้จะได้พยายามประสานความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน แต่พบว่ามีน้อยครั้งที่จะเป็นการร่วมมือกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะภารกิจตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดเก็บภาษี จากปัญหาดังกล่าวได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาคำสั่งการบริหารส่วนจังหวัดได้รับผลกระทบทางพื้นที่ดำเนินการและทางด้านอำนาจหน้าที่ในเวลาต่อมา

เทศบาลเป็นอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล ในขณะที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่กับเทศบาลด้วย จนเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานภายในท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น เกิดการฟ้องร้องระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ประชาชนไม่เข้าใจว่าองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่อย่างไรภายในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน นำมาซึ่งปัญหาที่จะพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

จากปัญหาดังกล่าวหลายฝ่ายได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาคำสั่งการบริหารส่วนจังหวัด โดยได้มีการตรากฎหมายขึ้น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่า เป็นการเพิ่มอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้ามาดำเนินการได้ทุกอย่างภายในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล

ดังนั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาของเทศบาลในกรณีภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ในมาตรา 8 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ในมาตราดังกล่าวได้กำหนดเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ “เขตจังหวัด” ทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกันรวมทั้งพื้นที่ของเทศบาล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่ส่งผลกระทบไปถึงอำนาจหน้าที่ การดำเนินการตามภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ และรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดในเขตจังหวัดรวมถึงเทศบาลด้วย ซึ่งปัญหาของเทศบาลดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นในอดีตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ยกเลิกไปแล้วนั้น โดยในมาตรา 31 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ประการต่อมาการที่กฎหมายไม่สามารถแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาด ในขณะที่องค์กรเหล่านั้นมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ และรายได้อย่างมาก ตัวอย่างในมาตรา 16(9) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจในการจัดการศึกษา ในขณะที่ในมาตรา 17(6) ก็บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ บุคลากร และอุปกรณ์ เป็นต้น

ด้วยปัญหาของความทับซ้อนทางพื้นที่ การกำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่และการกำหนดในเรื่องรายได้ ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซ้ำซ้อนกัน ภายในเขตพื้นที่เดียวกัน ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในการให้บริการสาธารณะ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตบริการและการจัดทำภารกิจในพื้นที่เดียวกันด้วยสององค์กร ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน อุปกรณ์ และบุคลากร นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งกันในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ และเกิดการฟ้องร้องกันดังในคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” จนทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า จนเกิดความชะงัก อันไม่เป็นผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติ

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การศึกษาวិจัยในเรื่อง “ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ปัญหาทางด้านกฎหมายที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 20 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 มาตรา 8 มาตรา 45 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 มาตรา 50 และมาตรา 51 ของเทศบาลตำบล มาตรา 53 และมาตรา 54 ของเทศบาลเมือง และมาตรา 56 และมาตรา 57 ของเทศบาลนคร เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนทางพื้นที่ของหน่วยงานราชการ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาท อำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ความไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2.4 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลของประเทศในอนาคต

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับให้เกิดประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร เพราะกฎหมายมีข้อบกพร่อง กล่าวคือปัญหาระหว่างสององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการทับซ้อนของพื้นที่ ดำเนินการ อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนในการจัดทำภารกิจ และรายได้ ไม่สอดคล้องกับให้บริการสาธารณะ ดังนั้นจึงควรหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้มีความชัดเจน จะทำให้การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของประชาชน ลดปัญหาความขัดแย้ง ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย และพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมุ่งศึกษาถึงปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือปัญหาความซ้ำซ้อนทางพื้นที่ โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ การคลัง งบประมาณ ภารกิจ ที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยโดยใช้เอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริงจากอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสารที่เกี่ยวข้องประกอบการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.6.3 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.6.4 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

1.7 คำนิยามศัพท์

1.7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

1.7.2 หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

1.7.3 หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการ

บริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

1.7.4 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) หมายถึง การที่รัฐแบ่งอำนาจการปกครองและการบริหารบางส่วนให้แก่ตัวแทน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคโดยมอบนโยบาย และมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนไปให้ ทั้งนี้ส่วนกลางยังคงอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่สำคัญเอาไว้



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ หลายรูปแบบ ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก็เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลกลาง จะใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองบริหารประเทศได้อย่างรวดเร็ว สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การนำแนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่นสามารถเข้ามาบริหารงานได้อย่างอิสระ โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะความเป็นนิติบุคคลเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ ที่จะดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ มีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง มีบุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเอง

หลักการกระจายอำนาจ เป็นอีกวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากองค์การของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่มีอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น การกระจายอำนาจสามารถจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรืออาณาเขต (decentralisation territoriale) และการกระจายอำนาจตามกิจการ (decentralisation par services) โดยได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

การกระจายอำนาจมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน แต่เมื่อได้ศึกษาแล้วส่วนใหญ่จะให้ความหมายถึง การกระจายอำนาจทางการเมืองการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมีอยู่ให้แก่ท้องถิ่นในประเทศของตนเองให้สามารถบริหารจัดการได้เองในบางส่วนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสนองความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นได้ตรงตามความต้องการ โดย ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเองไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบายรัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม¹

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถในการตัดสินใจ และดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีอำนาจเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยอนุมัติ หรือสนับสนุนจากบุคคลหรือองค์กรอื่น รวมทั้งอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจสั่งการ

วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ เห็นว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง²

ลิขิต ชีรเวทิน ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปไว้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้³

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

¹ ปรัชญา เวสารัชช์, แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในอนาคต, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 22 ธันวาคม 2537), 2.

² วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการนิสิตาสาตร์ไทย-ฝรั่งเศส ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: คณะนิสิตาสาตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 15-16 ธันวาคม 2537), 11.

³ ลิขิต ชีรเวทิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), 3.

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของทางราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา⁴

พรชัย รัชมีแพทย์ เห็นว่า การพิจารณาความหมายของ “การกระจายอำนาจ” อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ คือ⁵

1. การกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (transfer of authority) หรือการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ (privatization) หรือกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์การทางการเมืองปกครอง

⁴ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 784-785.

⁵ พรชัย รัชมีแพทย์, การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีนิคมพื้นที่กับองค์การปกครองส่วนกลาง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 31-32.

ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์กรทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดภูมิภาคจนถึงไม่มีภูมิภาคในที่สุด

กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารสาธารณะบางส่วนให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการได้ด้วยตนเองโดยอาศัยกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะความเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นมีพื้นที่ในการจัดทำภารกิจ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานด้านงบประมาณได้ด้วยตนเอง

2.2 วิธีการกระจายอำนาจในทางปกครอง

วิธีการกระจายอำนาจในการปกครองแบ่งได้ 2 วิธี คือ⁶

2.2.1 วิธีกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขตให้แก่ท้องถิ่น

เป็นวิธีกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต หรือการกระจายอำนาจพื้นที่ โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือ มีการกำหนดเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้น และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.2.2 วิธีกระจายอำนาจตามกิจการ

เป็นวิธีกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง เช่น การจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง ตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (activity) หรือ

⁶ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 196.

แต่ละหน้าที่ (function) เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การเดินรถโดยสาร เป็นต้น

วิธีกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกับวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะ อย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำ เหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจตามกิจการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งคือ การกระจายอำนาจตามกิจการนั้นไม่ถืออาณาเขต เป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือองค์การอาจจัดทำกิจการได้ทั่วประเทศหรือทำเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การนั้น

การกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและโดยวิธีกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์การส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมโดยราชการส่วนกลางอยู่เสมอ และการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การ ก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือจะมอบกิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้ และต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำได้นั้นท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐบาลจะกำหนดเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ มีจุดที่เริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง และมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงจำเป็นต้องมีองค์กรปกครองทางเขตแดน (collectivities) เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกับกับดูแลจากส่วนกลาง

ตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจทางอาณาเขตกับองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ

ลักษณะขององค์กร	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
การกระจายอำนาจทางอาณาเขต	ขนาดเล็ก	ทำภารกิจได้หลายอย่าง
การกระจายอำนาจตามกิจการ	ขนาดใหญ่	ทำกิจการได้อย่างเดียว

2.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น

1. เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในท้องที่ใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ หรือการกำหนดพื้นที่ที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการปกครองในระดับล่างสุดของสถาบันการปกครองของประเทศ ดังนั้นการที่รัฐมอบอำนาจให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งสามารถจัดการบริหารได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมกำกับดูแลโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งรัฐ และความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ

2. เมืองหรือหน่วยการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาล คือมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริหารสาธารณะในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง สำหรับการจัดองค์กรและบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป มักจะจัดเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่น เช่น เทศบาล มีสภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบอาจจัดองค์กรและการบริหารเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ การกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลกลาง และเพื่อให้จะได้มีอำนาจอิสระของตนเองและสิทธิต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติวิธีเป็นของตนเอง มีอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาจัดทำงบประมาณกำหนดการใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และ

สร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำนั้น เป็นผู้ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจ้างมาด้วยเงินงบประมาณของท้องถิ่นเอง และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น

3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน องค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในทางปกครองและให้การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเอง การบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดำเนินงานซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย และต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. ต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น องค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระของตน (autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจและสั่งการ ในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และดำเนินกิจการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลเท่านั้น การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยจนเกินไปก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นได้อำนาจมากจนเกินไปจนไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมิสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตยซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ และอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ต้องเข้าใจว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะปราศจากการควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง แต่ต้องหาจุดที่เหมาะสมในการที่ส่วนกลางจะเข้ามากำกับดูแลว่าตรงไหนที่ท้องถิ่นยังสามารถดำเนินการได้สมฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล

2.3.1 รูปแบบการกระจายอำนาจ

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่ง รัฐเป็นแบบรัฐรวม (union state) มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น

และไทย ฯลฯ ต่างมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองออกเป็น 3 หลัก⁷ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือในทางปกครอง นั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ และขีดขั้นของความใกล้ชิด ในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางการปกครองส่วนภูมิภาค (ด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลาง เพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น

2.3.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วย การบริหาร ส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็น ผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นการร่วมศูนย์การปกครองไว้ที่ส่วนกลาง โดยนำกำลังทั้งตำรวจทหารขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เพื่อให้มีการบังคับบัญชาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การสั่งการจะมาจากส่วนกลาง มีการลำดับการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไป สำหรับจุดแข็งของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็คือ การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางจะครอบคลุมทั่วประเทศและเกิดผลในทางปฏิบัติได้ทันที การให้บริการสาธารณะจากส่วนกลางจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศได้ได้เจาะจงเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณ การจัดทำบริการสาธารณะจะใช้บุคลากรชุดเดียวกัน หรือการจัดหาอุปกรณ์ในการบริหารงานไม่จำเป็นจะต้องจัดซื้อหาประจำทุกจุด และที่สำคัญมีความเป็นเอกภาพในการปกครอง การบริหารงาน การปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการสาธารณะมักจะมีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนเดียวกัน

⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 25-28.

อย่างไรก็ตามการร่วมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมีจุดอ่อน คือ ไม่สามารถดำเนินการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่ที่กว้างใหญ่มาก จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง การสนองความต้องการของประชาชนไม่ตรงกับความต้องการจำเป็นเร่งด่วนในพื้นที่ การปฏิบัติงานมักจะมีผลล่าช้า เนื่องจากระบบจากส่วนกลางมักจะมีแบบแผน และขั้นตอนมากมายตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.3.1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลาง ได้จัดแบ่งอำนาจวินิจัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการของงบประมาณแผ่นดิน เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครองการปกครองแบบแบ่งอำนาจการปกครอง หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วที่จะได้รับการบริการ ในการมาติดต่อในเรื่องต่าง ๆ ในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจัยสั่งการจะได้รับความรวดเร็ว เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจัยสั่งการลงมา ทำให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นทำได้ดีขึ้น และเป็นการฝึกการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศที่ยังไม่รู้การปกครองด้วยตนเอง

สำหรับจุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครองมักจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผน ถึง 2 ระดับคือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค อีกทั้งทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น โดยบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

2.3.1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีการจัดองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตามการปกครองแบบกระจายอำนาจหัวใจสำคัญคือ การมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนของที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมา จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการเองได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง การมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลางโดยมีรายการจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ การมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

2.3.2 จุดอ่อนจุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือมีข้อดีที่สำคัญ อยู่ 3 ประการ คือ

2.3.2.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น

2.3.2.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

2.3.2.3 เป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรงทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

สำหรับจุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะอาจเป็นการทำลายเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง นอกจากนี้ อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณจำนวนมาก กับท้องถิ่นที่มีงบประมาณจำนวนน้อย

2. ทำให้ราษฎรเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยการถือพรรคถือพวก กดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้

4. ทำให้เกิดความสับสนเปลืองมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินได้ไม่ดีพอ หรือไม่มีประสิทธิภาพ

2.3.3 เครื่องมือในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เพื่อให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้นจึงได้มีการกำหนดเครื่องมือในการกระจายอำนาจ ดังนี้

2.3.3.1 ระบบการคลัง เน้นการปรับปรุงการคลังส่วนท้องถิ่นโดยกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีและรายได้อื่นให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นควบคู่กับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เหมาะสม และเกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น รวมทั้งในระยะยาวจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ผูกพัน (กู้เงิน) มาลงทุนในกิจการของท้องถิ่น ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศโดยส่วนกลาง (คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ) จะเป็นผู้ดูแลทั้งระบบ

2.3.3.2 ระบบงบประมาณ เน้นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานทั้งในด้านการบริหารและการพัฒนาเกิดความคล่องตัวและบังเกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.3.3.3 ระบบการบริหาร เน้นการปรับปรุงระบบบริหารทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นในแต่ละระดับให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

2.3.3.4 ระบบการวางแผน เน้นการปรับปรุงการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ (โดยให้แผนของทุกหน่วยงานในจังหวัดอยู่ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด) และใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือและ/หรือกรอบในการอนุมัติเงินรายจ่ายจากแหล่งต่าง ๆ

2.3.4 สาเหตุของการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่สำคัญก็คือ ผลงานของ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ในงานเขียนเรื่อง Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา โดยมองว่าสาเหตุที่ประเทศต่าง ๆ นำรูปแบบกระจายอำนาจมา คือ⁸

2.3.4.1 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดจากการควบคุมของส่วนกลาง โดยการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในด้านการวางแผนการพัฒนาและการจัดการไปสู่ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่า ดังนั้นการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นจึงทำให้เจ้าหน้าที่ภายในท้องถิ่นได้เสนอความคิดเห็น และนำไปสู่การวางแผนพัฒนาเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์แต่ละท้องถิ่น

2.3.4.2 เพื่อที่จะขจัดความล่าช้าของระบบราชการ (red tape) ซึ่งมีอยู่มากมายที่เกิดจากการปกครองของส่วนกลาง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการรวมอำนาจที่มากเกินไป

2.3.4.3 การกระจายอำนาจเป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่ภายในท้องถิ่นเหล่านี้สามารถที่จะเข้าถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า และประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นการยอมให้ทั้งคู่บรรลุถึงข้อมูลข่าวสารได้ดีและถูกต้องเป็นจริงมากขึ้น จึงเป็นการยอมให้ทั้งคู่บรรลุถึงข้อมูลข่าวสารได้ดีและถูกต้องเป็นจริงมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับโครงการของรัฐบาลด้วย

⁸ Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A., Eds., **Decentralization and development: Policy implementation in developing countries**, (Beverly Hills: Sage, 1983).

2.3.4.4 การกระจายอำนาจเป็นการยอมให้มีการแทรกซึม ด้านการบริหารและการเมืองซึ่งเป็นนโยบายการปกครองของส่วนกลาง ไปสู่พื้นที่ที่ห่างไกลจากเมืองหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการวางแผนการปกครองของส่วนกลางบ่อยครั้งจะถูกละเอียดจากประชาชนในชนบท หรือถูกทำลายโดยชนชั้นสูงในท้องถิ่นซึ่งนำไปสู่ความอ่อนแอได้

2.3.4.5 การกระจายอำนาจทำให้เกิดกลุ่มหลากหลาย เช่น กลุ่มทางศาสนา หรือทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความกระตือรือร้นต่อการพัฒนา และความเท่าเทียมกันในการแบ่งปันปันส่วน ของทรัพยากรและการลงทุนของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

2.3.4.6 การกระจายอำนาจนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถทางการบริหารของส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจัดการได้ดีกว่าส่วนกลาง เช่น การบำรุงรักษาสภาพถนน หรือการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกล ดังนั้นจึงเป็นการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นสามารถพัฒนาทักษะในการจัดการและด้านเทคนิคได้เป็นอย่างดี

2.3.4.7 การกระจายอำนาจจะทำให้การทำงานของส่วนกลางมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพราะทำให้งานที่ค้างคั่งในส่วนของผู้บริหารลดลง ซึ่งเกิดจากการมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้นำไปปฏิบัติด้วยตนเอง และยังทำให้ผู้สํานักงานการบริหารมีเวลาที่จะวางแผนได้อย่างระมัดระวัง ทำให้นโยบายการพัฒนามีประสิทธิภาพต่อการนำไปใช้เพิ่มมากขึ้น

2.3.4.8 การกระจายอำนาจทำให้โครงสร้างโดยทั่วไปเกิดความหลากหลายเกิดการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับผู้นำส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ต่าง ๆ

2.3.4.9 โครงสร้างการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ เพื่อการวางแผนการพัฒนาและการจัดการซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง กับความต้องการของท้องถิ่นและเป็นช่องทางที่จะเข้าไปเรียกร้องในทางการเมืองของท้องถิ่นไปสู่ส่วนกลาง

2.3.4.10 การกระจายอำนาจจะเข้าไปแก้ปัญหาของกลุ่มอิทธิพลภายในท้องถิ่นที่ได้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง เพราะกลุ่มเหล่านี้จะไม่มีความเป็นระบบในการกำหนดนโยบายพัฒนาชาติ และไม่รู้ถึงความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ที่ค่อยโอกาสในชุมชนท้องถิ่นได้ดี

2.3.4.11 การกระจายอำนาจสามารถนำไปสู่ความยืดหยุ่น การหาวิธีการใหม่ ๆ และการบริหารงานแบบสร้างสรรค์มากขึ้น ทำให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนจังหวัดหรือส่วนตำบลมีโอกาสมากยิ่งขึ้นที่ทดสอบวิธีการและทดลองนโยบายใหม่ ๆ

2.3.4.12 การกระจายอำนาจในการวางแผนการพัฒนา และการจัดการ จะนำไปสู่การยินยอมให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถกำหนดเขตพื้นที่เพื่อให้บริการ และให้ความสะดวกทำให้เกิดความมี

ประสิทธิภาพภายในเขตชุมชนของตนเอง โดยมีการแยกให้เป็นสัดส่วนอย่างสมบูรณ์ และมีการควบคุมและประเมินผลโดยตนเอง ซึ่งจะดีกว่าการกระทำโดยตัวแทนส่วนกลาง

2.3.4.13 การกระจายอำนาจทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และเกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันในชาติ โดยให้กลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและการพัฒนา เป็นการให้พวกเขาได้ใช้ความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้นเพื่อรักษาระบบทางการเมือง

2.3.4.14 การกระจายอำนาจนำไปสู่การเพิ่มจำนวนของการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

2.4 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีผู้ให้คำนิยามของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากมาย แต่เมื่อได้ศึกษาแล้วจะพบว่าต่างก็คำนิยามเหล่านั้นคล้ายคลึงกันซึ่งมุ่งให้ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง อย่างอิสระตามหลักการกระจายอำนาจในฐานะองค์กรนิติบุคคล จะมีความต่างกันก็เพียงสำนวนในการเขียนเท่านั้น ซึ่งรวบรวมของ โกวิทช์ พวงงาม ดังนี้⁹

วิท (Wit, 1967) ได้ให้คำนิยามว่าการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้มีองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) ได้ให้คำนิยาม การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

⁹ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิตินิยามในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), 20-21.

คลาร์ก (Clark, 1957) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Mongtagu, 1984) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริการการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคแต่ ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ซัดดี้ (Sady, 1974) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง¹⁰

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น¹¹

ร็อบสัน (Robson, 1953) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

¹⁰ ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร, **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), 7.

¹¹ อุทัย หิรัญโต, **การปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), 5.

การปกครองของท้องถิ่น คือ การปกครองของชุมชน หรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งในประเทศ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางการมอบอำนาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งรัฐและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นโดยมีการกำหนดฐานะความเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง คือ เป็นหน่วยงานที่จัดขึ้นเพื่อไปดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น การกำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะความเป็นนิติบุคคลก็เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นมีพื้นที่ในการดำเนินการ มีอำนาจหน้าที่ มีบุคลากร และรายได้ที่นำมาบริหารจัดการด้วยตนเอง ท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงาน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ (autonomy) หลักความเป็นอิสระคือหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานของท้องถิ่นไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น หลักความเป็นอิสระจะต้องอิสระจากส่วนกลาง และท้องถิ่นด้วยตนเองด้วย

ดังนั้น จากคำนิยามหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นจึงหมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นไปดำเนินการ โดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีพื้นที่ในการดำเนินการตามภารกิจ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีบุคลากร และงบประมาณของตนเอง มีสมาชิกและผู้บริหารขององค์กรมาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการมีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และหลักความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4.1 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประยูร กาญจนดุล ได้กล่าวถึง องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ¹²

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการของบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาหรืออำนาจการเอง

¹² ประยูร กาญจนดุล, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย, 2523), 222-280.

2. มีการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายกรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการเพื่อให้รายกรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

3. มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (autonomy) กล่าวคือ อาจดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

พรชัย รัชมิแพทย์ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้¹³

1. กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นกับชีวิตประจำวันของรายกร กิจการของท้องถิ่นจึงมักจะไม่มีเทคนิคหรือความสลับซับซ้อนมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนรายกรอยู่อย่างหนาแน่นพอสมควร

2. การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของรายกร ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของรายกรในท้องถิ่นนั่นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความเป็นอิสระ (autonomy) ราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจท้องถิ่นจึงไม่อาจตัดสินใจกระทำใด ๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงหมายถึงความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กันดังนี้

- 1) มีบุคลากรเป็นของตนเอง
- 2) มีรายได้เป็นของตนเอง
- 3) มีความเป็นนิติบุคคล
- 4) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง
- 5) มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

¹³ พรชัย รัชมิแพทย์, หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), 43-45.

ชูศักดิ์ เทียงตรง กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ¹⁴

1. สถานะกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กัรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือ รัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์กรหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหน่วยงานทางราชการ

¹⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), 13.

7. มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวมโดยมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอุปได้โดย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

2.4.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ามีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก และมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสรุปได้ดังนี้

1. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแล้วจะต้องจัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และตรงต่อความต้องการของประชาชนเพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง

2.5 หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจกระจายการบริการสาธารณะจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงกับความต้องการในท้องถิ่นนั้น ในประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ ด้วยประสงค์จะสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน แต่ไม่ว่าจะจัดรูปแบบและลำดับชั้นแตกต่างกันอย่างไร สิ่งที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจน โดยการมอบอำนาจนั้นต้องคำนึงถึงศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือแต่ละระดับอย่างเหมาะสมตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

การจัดลำดับชั้นของท้องถิ่นมักจะเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในตัว การพิจารณาแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่น จะพิจารณาจากขนาดหรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไป โดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่มีระดับสูงกว่าจะมีขอบเขตพื้นที่ที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเล็ก เพื่อการประสานงานติดต่อระหว่างท้องถิ่น หรือบางครั้งท้องถิ่นขนาดใหญ่ต้องอาศัยเทคโนโลยี ศักยภาพในการจัดทำที่สูงกว่า เช่น การให้บริการด้านการศึกษาระดับที่สูงกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก การบริการขนส่งระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็จะจัดทำบริการสาธารณะขนาดเล็กลงมา เช่น การศึกษาระดับประถม ถนน คูคลองแหล่งน้ำ เป็นต้น

2.5.1 ประเภทของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้สิ่งใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

2.5.1.1 แบ่งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่

ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมเพื่อบริการสาธารณะ (public service) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกในบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เช่น การไฟฟ้า ประปา การเก็บขยะ เป็นต้น ประการต่อมา อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมควบคุมแลตรวจสอบ (police) หรือกิจการตำรวจ เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ได้แก่ อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ ขึ้นใช้กับ

ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง ควบคุมอาคาร การฉาปนกิจสถาน เป็นต้น ซึ่งนอกจากอำนาจในการออกกฎหมายแล้วยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับนั้นด้วย

2.5.1.2 แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ

เป็นการแบ่งโดยดูจากกิจกรรมของท้องถิ่นที่ต้องจัดทำ หากไม่จัดทำถือว่ามีการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และกิจกรรมที่ท้องถิ่นอาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นหรือไม่ก็ได้ โดยดูจากความพร้อมของท้องถิ่นของตนเอง และดูความเหมาะสมว่ามีความจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

2.5.1.3 แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่

หมายความว่า อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอำนาจหน้าที่นี้ จะมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่น เช่น การจัดหาน้ำประปา ตลาด ท่าเทียบเรือ การรักษาความสะอาด เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น โดยแท้จะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐในเชิงการกำกับดูแล และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำแทนรัฐ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ เช่น การดูแลทะเบียนราษฎร การควบคุมการเลือกตั้ง เป็นต้น อำนาจนี้ในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐจะอยู่ในรูปการบังคับบัญชา¹⁵

2.5.2 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีคลังเป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ¹⁶ ด้วยต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานได้สำเร็จไปได้ด้วยดีนั้นจำเป็นจะต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดรายได้รายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้

¹⁵ โกสิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, **เทศาภิบาล**, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

¹⁶ พรชัย รัชมิแพพย์, **หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), 214.

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น
แนวคิดเรื่องการคลังท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งของความเป็นท้องถิ่นนั้น
โดยเฉพาะเรื่องการมีรายได้เป็นที่ยอมรับกันว่าหน่วยงานที่จะเป็นท้องถิ่นนั้นจะต้องมีรายได้เป็น
ของตนเอง แต่คงมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความพอของรายได้ กล่าวคือ

2.5.2.1 แนวคิดที่หนึ่ง ถ้าเป็นท้องถิ่นต้องมีรายได้ และรายได้นั้นต้องเพียงพอกับ
ความต้องการของท้องถิ่น

2.5.2.2 แนวคิดที่สอง ถ้าเป็นท้องถิ่นต้องมีรายได้ แต่รายได้นั้นจะเพียงพอกับความ
ต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ ไม่สำคัญ

เหตุที่แนวคิดมีความแตกต่างกัน อาจเป็นเพราะท้องถิ่นของแต่ละประเทศมีจุดกำเนิดที่
แตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศที่การปกครองท้องถิ่นมีวิวัฒนาการที่ยาวนาน เช่น ประเทศอังกฤษ
การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นวิวัฒนาการสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัย แองโกลแซกซอน โดยถือว่า
การปกครองท้องถิ่นเกิดจากความต้องการของประชาชน โดยความริเริ่มของประชาชน ก่อนหน้า
ศตวรรษที่ 19 ท้องถิ่นมีรายได้จากเงินที่เก็บได้เองเท่านั้น แต่เมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม วิถีชีวิต
ของประชาชนเปลี่ยนไปมาก ประชาชนในท้องถิ่นต้องการที่จะได้รับการบริการจากท้องถิ่นมากขึ้น
รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย รัฐจึงเริ่มเข้ามาให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น เพื่อให้
ปริมาณคุณภาพของบริการได้มาตรฐาน รัฐจึงไม่อาจบังคับให้ท้องถิ่นมีรายได้ให้เพียงพอแก่ตนเอง
ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ ในส่วนประเทศที่ท้องถิ่นเพิ่งเกิดใหม่ ยังไม่มีวิวัฒนาการที่ยาวนานนัก
กล่าวคือ เป็นกรณีที่ท้องถิ่นเกิดหลังรัฐ กรณีนี้รัฐย่อมต้องการให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ดำเนิน
กิจการต่าง ๆ ได้ โดยมีความมั่นคงระดับหนึ่งจึงมีการกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องมีรายได้
เพียงพอับความต้องการเพื่อให้ท้องถิ่นยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องรายได้ของท้องถิ่นแทบทุกประเทศต่างเห็นว่า
ท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นต้องมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มาก
ขึ้นเรื่อย ๆ แต่รายได้ของท้องถิ่นกลับจำกัดอยู่เท่าที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ กำหนดไว้ ดังนั้นรายได้
ของท้องถิ่นจึงไม่เพียงพอรัฐจึงต้องเข้าช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุน

2.5.3 ความสำคัญของการมีคลังเป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สร้างขึ้นด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนปกครองตนเอง
เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่
เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้จัดการดูแล โดยรัฐทำหน้าที่
เพียงเป็นผู้กำกับดูแลเท่านั้น เพื่อให้การกระทำการกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วย
กฎหมาย

ท้องถิ่นจึงมีดุลพินิจในการเลือกจัดทำบริการสาธารณะที่เห็นว่าเป็นความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้อย่างอิสระ แต่การจะสำเร็จได้ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นนั้น การมีรายได้ การวางแผนในการจ่ายเงินมีความสำคัญเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

การคลังประกอบด้วยการมีระบบงบประมาณ การมีรายได้ รายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณเป็นของตนเองทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้เงินนั้นได้อย่างอิสระ โดยปกติรายได้ของท้องถิ่นจะมาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง รายได้ของท้องถิ่นจึงเป็นตัวชี้วัดว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระหรือไม่เพียงไร ไม่ใช่วัดเพียงว่าหน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นเท่านั้น

2.6 ความเป็นอิสระจากองค์กรที่เป็นนิติบุคคลด้วยตนเอง

เมื่อกล่าวในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประเทศหลายประเทศมีความสัมพันธ์กันในด้านความร่วมมือกันในการจัดทำบริหารสาธารณะบางประเภทเท่านั้น อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ การให้ความร่วมมือกันจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูป “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น¹⁷ 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (central government) จังหวัด (prefecture) และ เทศบาล (municipalities) ประเทศฝรั่งเศสก็เช่นกันมีการแบ่งระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับ ภาค (region) เทศบาล (commune) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (department) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนต่าง ๆ แล้ว จะพบว่า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนาจการของ แต่ละประเทศ นั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่าการบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงอำนาจ

¹⁷ วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่, (กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>

หน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการรับผิดชอบ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุข โภค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) แต่ละระดับรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ชัดเจน

เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะนิติบุคคลอาศัยหลักความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ศาสตราจารย์ บูดอน (Bourdon, 1987) ผู้อำนวยการสถาบันรัฐศาสตร์แห่ง Aix-en-Provence และศาสตราจารย์ พอนเทีย (Pontier, 1987) กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบทางกฎหมายอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ ความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของตนเอง ความเป็นอิสระจากส่วนกลาง และสามารถที่จะตัดสินใจในการบริหารงานได้ด้วยตนเอง¹⁸

2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกันเอง

หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิได้มีความหมายเพียงแต่ความเป็นอิสระจากรัฐเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้ยังหมายถึงความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นอื่นด้วยกันเอง ซึ่งมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ¹⁹

2.7.1 ประการแรก

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งอำนาจหน้าที่ใดเป็นของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้ว ท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย

2.7.2 ประการที่สอง

ไม่ว่าท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมิให้มีการก้าวก่ายดูแลระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

อย่างไรก็ตามท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับภาค สามารถที่จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

1. การให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องมืต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในชนบทมักจะขอรับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ ระดับภาค

¹⁸ ชาญชัย แสงวงศ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), 156.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 27.

2. การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกัน จะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องการให้มีบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะเช่นว่านั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นมีงบประมาณไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแรกก็อาจให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่สอง ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย

3. การให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ กรณีนี้มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีขนาดใหญ่กว่า เช่น เทศบาลต้องการดำเนินกิจการภายในเขตเทศบาล อาจขอความคิดเห็นไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าแล้วแต่กรณี

4. การรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยจัดตั้งสหการในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหการนี้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ (establishment public) ที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็สามารถจัดตั้งสหการได้ทั้งสิ้น

2.8 หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล จะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันอย่างไร หลักทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้กับพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น เมื่อเป็นพื้นที่ของเทศบาล ก็โอนภารกิจนั้นให้เทศบาลรับผิดชอบโดยตรง แต่ถ้าภารกิจใดที่มากกว่าเทศบาลที่ต้องรับผิดชอบ ก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับท้องถิ่นอื่น

2.9 ระบบการบริหารงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการกิจของท้องถิ่นในปัจจุบันมีความหลากหลาย บางเรื่องก็จำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญอย่างมากในการดำเนินการ หรือต้องครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีต้นทุนต่ำ ดังนั้นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งจำเป็น ภายใต้รูปแบบของความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

2.9.1 การจัดตั้งคณะกรรมการสภาาร่วม เพื่อให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการในส่วนของตนเกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ เพื่อจัดกิจการที่ทำร่วมกัน

2.9.2 การจัดตั้งองค์กรทำงานร่วม เช่น ในรูปของหน่วยงานคณะกรรมการ โดยอาจจัดส่งกำลังคนและผู้เชี่ยวชาญช่วยดำเนินงานของท้องถิ่นของตนได้

2.9.3 การมอบภารกิจให้ท้องถิ่นอื่นทำ โดยการมอบกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นอื่นดำเนินการในรูปแบบสหการ

2.9.4 การช่วยเหลือด้านบุคลากรท้องถิ่นหนึ่ง อาจขอให้ท้องถิ่นหนึ่งส่งเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญช่วยดำเนินงานของท้องถิ่นตนได้

นอกจากนี้อาจมีการตั้งสมาคมเพื่อประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานสาขาของรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้นหรือการจัดตั้งอำนาจความสะดวกไว้ใช้ร่วมกัน ตลอดจนการจัดสร้างเครือข่ายในการติดต่อประสานงานซึ่งกันและกัน

2.10 นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่เทศบาล

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาในหลายรัฐบาลให้ความสำคัญ โดยได้มีการกำหนดเป็นนโยบายไว้ แต่กระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัตินั้นไม่ได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ที่สำคัญการกระจายอำนาจและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ โดยกำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและละประเภทอย่างเหมาะสม ระยะดำเนินการไม่เกิน พ.ศ. 2544 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

รัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้ให้นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีสาระสำคัญดังนี้ คือ

2.10.1 การสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อขีดความสามารถและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น

2.10.2 สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลักธรรมาภิบาล และปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน รับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการทำงาน ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น

2.10.3 ปรับบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อสามารถดำเนินการภารกิจสนับสนุนเชื่อมโยงกัน และประสานการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเร่งรัดการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการติดตามประเมินผลและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง

2.10.4 บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

2.10.5 สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมจัดตั้งเป็นมหานคร



บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยกับต่างประเทศ

3.1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้ปรากฏขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนกระทั่งมาถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นทั่วประเทศ มีการพัฒนาด้านการกระจายอำนาจมาเป็นลำดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 ถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78¹⁸ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้... (3) กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐที่จะต้องกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 281¹⁹ ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วน

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 78.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 281.

ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282²⁰ ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ในการกำกับดูแล ตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกลงปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและ ประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อ ความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้ง จัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก” และมาตรา 283 “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการ บริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดการบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตาม อำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง. . .” บทบัญญัติดังกล่าว นอกจากการกำหนดหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการกระจายอำนาจแล้ว ยังได้บัญญัติ รับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่น และอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นด้วย

จากรูปแบบของราชการส่วนท้องถิ่นไทยที่พัฒนามาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่เกิดขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้นดังจะเห็นได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นที่มี รูปแบบอยู่ปัจจุบันอันได้แก่ ท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 282.

ส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา เกิดขึ้นหลังจากที่ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยหลังปี พ.ศ. 2475 ดังนั้น วิวัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงสามารถแบ่งออกได้ 3 ยุค คือ ยุคแรก การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2475 ยุคที่สอง การปกครองส่วนท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2475 และ ยุคที่สาม การปกครองส่วนท้องถิ่นยุคของการปฏิรูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน²¹

ความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย พบว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เสียใหม่ สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ได้ทรงจัดตั้งขึ้นโดยมีดำริให้มีการทดลองฝึกฝนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อนเมื่อ พ.ศ. 2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ. 116 แต่การปกครองสุขาภิบาลเวลานั้นยังไม่ถือว่าเป็นการปกครองตนเอง เพราะมีการกำหนดให้มีผู้บริหรเป็นข้าราชการทั้งสิ้น ต่อมา ในวันที่ 18 มีนาคม 2448 พระองค์ได้ทรงตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าพลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวเมืองเป็นครั้งแรก ถือว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลมีความก้าวหน้ามาก นับว่าเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลในปัจจุบัน

ความคิดการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2470 มีนายอาร์ ดี เครก เป็นที่ปรึกษาในเวลานั้น คณะกรรมการนี้เรียกว่าคณะกรรมการจัดการประชาบาล มีหน้าที่ดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ในราชอาณาจักรและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้งการประชาภิบาลหรือเทศบาล ต่อไป หลังจากคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาความเห็น อาทิ เห็นว่าการเปิดเทศบาลนั้นมีความสำคัญเป็นประโยชน์สำหรับประชาชน แต่เห็นว่ายังไม่ควรให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยพ้นจากราชการเสียทีเดียวว่ายังไม่มีความพร้อม ควรมีการแก้ไขการควบคุมด้านการเงิน ควรให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ควรให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยออกเทศบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณต่าง ๆ ควรให้เทศบาลแบ่งออกเป็นสามชั้น โดยอาศัยหลักของรายได้และจำนวนราษฎรให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ ควรมีการเลือกตั้งที่ไม่ใช่ข้าราชการ กำหนด

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 224.

คุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียงโดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี เป็นต้น ต่อมาได้ให้คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ได้นำเอาร่างพระราชบัญญัตินี้มาเสนอให้ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณาแล้ว จึงเสนอให้ที่ประชุมเสนอบดีพิจารณาก่อนที่จะส่งให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชวินิจฉัย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายนั้นด้วย เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้จึงยังไม่ได้้นำออกมาใช้ จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลในลำดับแรกยังไม่มีความเป็นอิสระ และการกระจายอำนาจยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง มีการควบคุมการบริหารจัดการจากส่วนกลางทั้งสิ้น

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นแนวก็คือ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน มีการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนโดยการเผยแพร่รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการฝึกให้ราษฎรเรียนรู้และเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น และได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้จัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล พระราชบัญญัตินี้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอย่างต่อเนื่องซึ่งในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

3.1.1 ประเภทของเทศบาล

การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลในประเทศไทยสามารถจำแนกได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลตามกฎหมาย และประการที่สอง การจัดแบ่งเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

3.1.1.1 การจัดแบ่งเทศบาลตามกฎหมาย

ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

1. เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย” ตาม

บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลที่แน่ชัดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปไม่รวมเงินอุดหนุน²²

2. เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ได้แก่

- 1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด
- 2) ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไปและมีรายได้เพียงพอต่อการ

ปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

- 1) ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2) มีรายได้เพียงพอ แก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลนครตาม

กฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3.1.1.2 การจัดแบ่งประเภทของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 7 ชั้น²³ คือ เทศบาลชั้นที่ 1-7 โดยหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้านการเมืองการปกครอง ด้านการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ซึ่งเทศบาลแต่ละชั้นมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกัน อันส่งผลให้การจัดโครงสร้างองค์กรและบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละชั้นแตกต่างกันออกไปด้วย ในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งเทศบาลออกเป็นประเภทใหญ่ กลาง เล็ก โดยปรับให้เทศบาลชั้น 1 เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลชั้น 2-6 เป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลชั้นที่ 7 เป็นเทศบาลขนาดเล็ก โดยเทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะเป็นเทศบาล

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), 29.

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 539.

ขนาดใหญ่ แต่กรณีเทศบาลตำบลอาจเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ กลาง หรือเล็กก็ได้ โดยกระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่าเทศบาลตำบลที่จะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท และผ่านเกณฑ์ชี้วัด เทศบาลขนาดกลางมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาท และผ่านเกณฑ์ชี้วัดเช่นกัน ที่เหลือคือเทศบาลขนาดเล็ก แต่โดยที่ปัจจุบันกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก้ไขให้เทศบาลทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน การแบ่งประเภทเทศบาลจึงเหลือแต่เพียงประโยชน์ในเรื่องการบริหารงานบุคคลเท่านั้น

1. ความเป็นนิติบุคคลของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 ไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นนิติบุคคลของเทศบาลโดยตรงแต่เมื่อพิจารณาจากความใน มาตรา 7 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติว่า “ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น” เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นทบวงการเมือง ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เดิมที่ได้บัญญัติประเภทของนิติบุคคลว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง. . .” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “. . . (1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติ บรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้ใช้บังคับโดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2468” และมาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้องค์กรหรือหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นทบวงการเมืองตามความหมายของมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้ยกเลิกโดยมาตรา 3(1) แห่งพระราชบัญญัตินี้คงมีฐานะนิติบุคคลต่อไป” ผลจากดังที่กล่าวมาทำให้เทศบาลประเภทเดียวเท่านั้นที่มีฐานะเป็นทบวงการเมือง และมีฐานะนิติบุคคล

2. พื้นที่ของเทศบาล ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้” โดยมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ได้กำหนดวิธีการในการจัดตั้งเทศบาลโดยให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย ดังนั้นเขตของเทศบาลแต่ละแห่งจึงเป็นไปตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเทศบาลนั้น ๆ ซึ่งจะต้องมีการรังวัดปักเขตใหม่ให้ชัดเจนอันแตกต่างไปจากกรณีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ครอบคลุมอยู่บนพื้นที่ของจังหวัดหรือตำบล จึงไม่ต้องรังวัดปักเขตใหม่แต่ประการใด

อย่างไรก็ตามเขตของเทศบาล อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยได้ เช่น ในมาตรา 12 วรรคหนึ่งว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย” โดยทั่วไปเทศบาลย่อมจะมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่อาจมีกิจการบางอย่างที่เทศบาลสามารถจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ของตนได้ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ คือ

- 1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของเทศบาล
- 2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลและคณะกรรมการสุขาภิบาลสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

3.1.1.3 การมีองค์กรเลือกตั้งของเทศบาล

โครงสร้างองค์กรของเทศบาล มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสององค์กร คือ สภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายสภาท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยประธานสภาเทศบาลจำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาลจำนวน 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้เทศบาลมีจำนวนสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประเภทของเทศบาลนี้

2. สภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คนแบ่งเป็น 2 เขต เขตละ 6 คน

3. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้งเขตละ 6 คน

4. สภาเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คนแบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้งเขตละ 6 คน

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการด้วยกัน คือ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี

1. ประการแรก อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาล และเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ โดยเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาลมี 2 ประเภท ได้แก่

ก. เทศบัญญัติทั่วไป หมายถึง เทศบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทั่วไป เช่น เทศบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

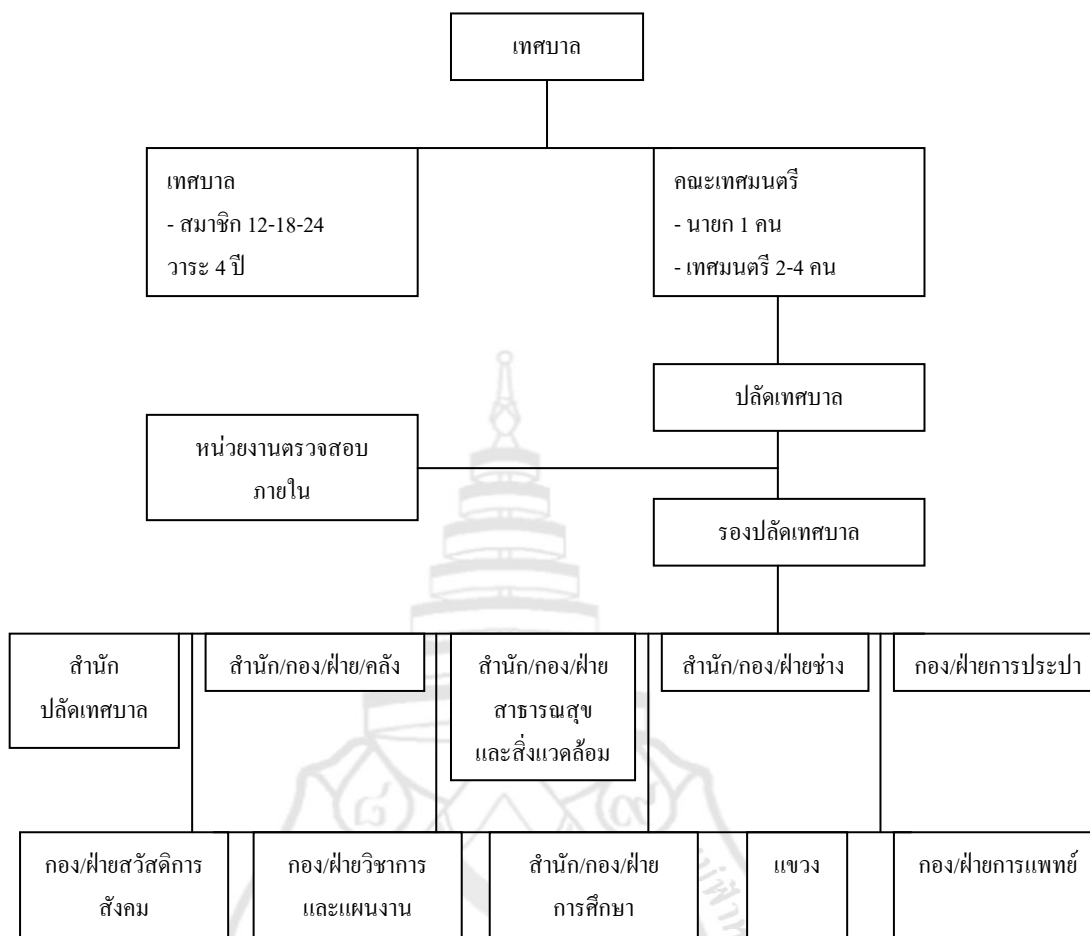
ข. เทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง เทศบัญญัติว่าด้วยเทศพาณิชย์ หรือ เทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดหนึ่ง เช่น การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนผัน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี การเก็บ การจ่ายเงิน การคลัง การงบประมาณ เป็นต้น

2. ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร การกำกับดูแลการบริหารงานของนายกเทศมนตรีของสภาเทศบาล สามารถกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอื่นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหน้าที่²⁴ นอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ

การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเนื่องจากการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

นายกเทศมนตรี ปัจจุบันนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรีตามขนาดของเทศบาล เช่นเทศบาลตำบลมีรองนายกเทศมนตรีจำนวน 2 คน เทศบาลเมืองมี 3 คน และเทศบาลนครมีจำนวน 4 คน ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรีจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกฎหมายเทศบาลกำหนดให้นายกเทศมนตรีมีวาระดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีคราวละ 4 ปี

²⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 31.



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนบริหารของเทศบาล

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลสามารถจำแนกออกได้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ และอำนาจหน้าที่ ที่เทศบาลอาจจัดทำ

3.1.2.1 อำนาจหน้าที่ ที่เทศบาลต้องจัดทำ

กฎหมายเทศบาล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 มาตรา 50 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 53 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง และมาตรา 56 สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร อันได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
12. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
13. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
14. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
15. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
16. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
17. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและ

สถานบริการอื่น

18. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
19. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
20. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
21. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
22. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-6 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีการบำรุงการ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	สงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณะสุข
5. ให้มีเครื่องมือใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	3. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงสวน	มหรสพและสถานบริการอื่น
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
8. บำรุงศิลปจารัตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมของท้องถิ่น	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	5. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดของเทศบาล		6. การวางผังเมืองและการควบคุม
		7. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ

เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเทศบาลแห่งใดจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นในเขตเทศบาลนั้น ๆ อันได้แก่กิจการดังที่ระบุไว้ใน มาตรา 51 สำหรับเทศบาลตำบล กิจการตามมาตรา 54 สำหรับเทศบาลเมืองและกิจการตาม มาตรา 57 สำหรับเทศบาลนคร

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
10. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
11. ให้มีการสาธารณสุข
12. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณะสุข
13. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
14. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
15. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
16. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
17. เทศพาณิชย์

ตารางที่ 3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	3. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุขปโภค	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

3.1.2.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 ดังนี้คือ

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุข และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. ส่งเสริมการกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.1.2.4 วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลสามารถจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ 3 วิธี คือ

1. เทศบาลจัดทำเอง

แม้กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้เฉพาะให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะโดยตนเอง แต่ได้บัญญัติไว้โดยรวมให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ตามความในมาตรา 50, 51, 53, 54, 56 และมาตรา 57

2. เทศบาลร่วมกับบุคคลอื่นจัดทำ แบ่งออกเป็น 2 กรณีได้แก่ การก่อตั้งบริษัทจำกัด และกรณีที่สอง การจัดตั้งสหการ

1) การจัดตั้งบริษัทจำกัดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้ คือ

ก. บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ข. เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ในกรณีที่มีหลายเทศบาล หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลอาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นถือหุ้น โดยหุ้นที่ถือรวมกันต้องเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน

ค. ต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อนึ่ง ภายหลังการจัดตั้ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2) การจัดตั้งสหการ สหการเป็นนิติบุคคลมหาชน ซึ่งมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง การจัดตั้งหรือการยุบเลิกให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา และการจัดตั้งสหการเพื่อทำกิจการใด กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่สำคัญการร่วมมือกันดำเนินกิจการดังกล่าวจะเกิดประโยชน์มากกว่าการที่จะดำเนินการโดยเทศบาลแต่ละแห่ง โดยการดำเนินการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเป็นเงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3.1.2.5 การคลังเทศบาล

1. รายได้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม 6) เทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. รายจ่าย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์

7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

8) เงินอุดหนุน

9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3. การควบคุมทางการเงิน

นอกจากการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลทางการเงินการคลัง ซึ่งแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

1) อำนาจในการออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ ตามมาตรา 69 บัญญัติถึงอำนาจของส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยว่ามีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังงบประมาณ ฯลฯ ของเทศบาลได้ เท่ากับว่า เทศบาลไม่มีความเป็นอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ และจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดในประเด็นนี้ผู้ศึกษาดังข้อสังเกตว่า อำนาจของส่วนกลางในการออกกฎระเบียบของส่วนกลางเพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามนี้ อยู่ในความหมายของการกำกับดูแลของส่วนกลางหรือไม่ เพราะโดยหลักทั่วไปแล้วลักษณะการกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จะเป็นเพียงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่ใช้เป็นกรอบในการควบคุมนี้จะต้องหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่การที่กระทรวงมหาดไทยใช้กฎกระทรวงหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกฎระเบียบภายในบังคับกับเทศบาลนั้นเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากเทศบาลเป็นนิติบุคคลหนึ่งที่แยกจากอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย

1. อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง อำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องเป็นการตรวจสอบความถูกต้องหลังการกระทำทางการเงินการคลังของเทศบาล โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเข้ามาตรวจสอบ 3 ด้าน คือ²⁵

ก. ตรวจสอบการคลัง เช่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณประจำปี

ข. ตรวจสอบการบัญชี เช่น การตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่าย ของเทศบาล

ค. ตรวจสอบการเงินอื่น ๆ ของเทศบาล

²⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 70.

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ในเวลานี้ เนื่องจากได้ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานานตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งสุขาภิบาล โดย วัฒนาการของเทศบาลได้อาศัยการพัฒนาตามหลัก ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม เช่น พื้นที่ ชนบทจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองเป็นพื้นที่กึ่งเมือง และเทศบาลนครเป็นพื้นที่ที่มีความ เจริญหรือพื้นที่เมือง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์กรท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดจาก หลักการกระจายอำนาจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นฐานทางสังคมต่างกันย่อมจะไม่เหมือนกัน ดังนั้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ ตรงกับความต้องการจำเป็นจะต้องมีความชัดเจนในอำนาจหน้าที่และพื้นที่องค์กร นั้น ๆ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในการกระจายบริหารสาธารณะแก่ท้องถิ่นนั้น ๆ

4. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมี กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2496
- 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุย พ.ศ. 2490
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2498
- 7) พระราชบัญญัติป้องกันพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2499
- 8) พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
- 9) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2503
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 11) พระราชบัญญัติการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาล และ สุขาภิบาล พ.ศ. 2503
- 12) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 13) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 14) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 15) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- 16) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 18) พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- 19) พระราชบัญญัติรักษาคอปลงประปา พ.ศ. 2526
- 20) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- 21) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502
- 22) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 (กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง)
- 23) ประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งได้รับมอบหมายไว้ดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 890/2534)

3.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในฐานะองค์กรนิติบุคคล วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดโดยเฉพาะ แต่ยังให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และโดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 บัญญัติไว้ในมาตรา 25 มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณที่จังหวัดจัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังของจังหวัดตามระเบียบ การแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น โดยมีเหตุผลว่าสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในสภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงขาดอำนาจหน้าที่และงบประมาณในการที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นภายในจังหวัด ดังนั้นจึงได้ปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจในการจัดหารายได้และดำเนินการกิจได้ด้วยตนเอง อีกทั้งได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล และในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตลอดโดยในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขถึง 2 ครั้ง

3.2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498-พ.ศ. 2540

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย สภาจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.1.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เป็นต้น

3.2.1.2 สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ 3.3 โครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

จำนวนประชากร	สมาชิก
200,000 คน	18 คน
200,001 - 500,000 คน	24 คน
500,001 - 1,000,000 คน	30 คน
เกินกว่า 1,000,000 คน	36 คน

จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะแรกยังขาดความเป็นอิสระสมบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในฐานะองค์กรนิติบุคคล เนื่องจากยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับ

บัญชาฝ่ายบริหาร โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับอำเภอยังกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอำเภอนั้น ๆ (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท0309/7805 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2507)

3.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการจังหวัด พ.ศ. 2498

ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แม้จะมีความชัดเจนทางด้านอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 31 เนื่องจากกระยะแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดพื้นที่ของจังหวัดมีความชัดเจน อันเนื่องมาจากองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยเวลานั้นไม่ได้ครอบคลุมทั้งประเทศดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ปัญหาเกิดที่ความอิสระในฝ่ายบริหารการกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาจากส่วนภูมิภาคเข้ามาบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่ได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในเรื่องกระจายบุคลากรที่ต้องเป็นของตนเอง ดังกล่าว

3.2.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

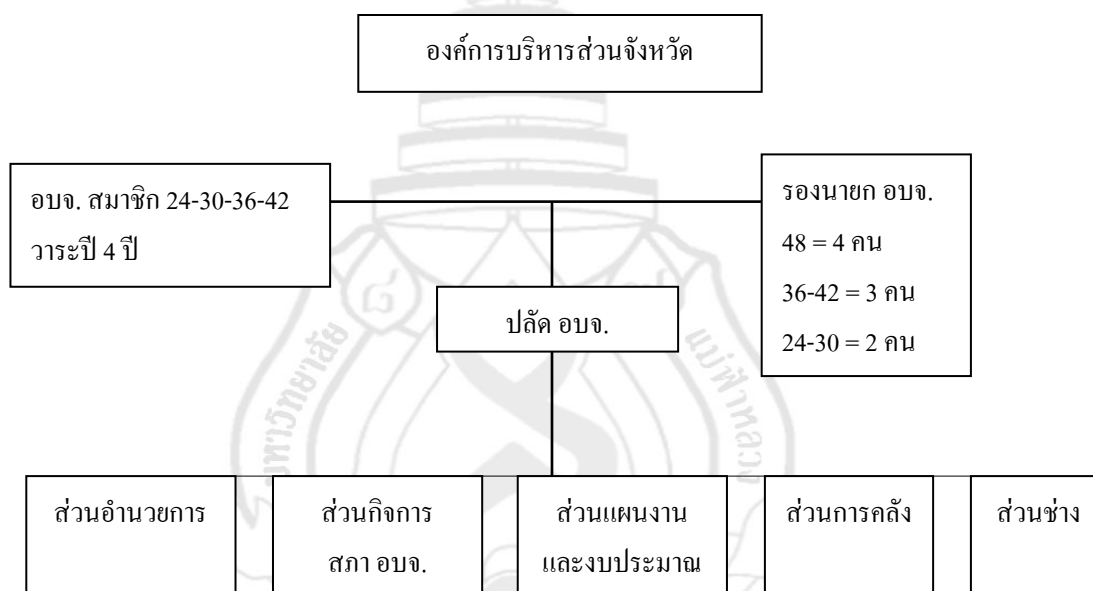
3.2.3.1 โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกจังหวัด จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คนมีสมาชิกได้ 24 คน เกิน 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน และจังหวัดใด

ที่มีราษฎรเกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 48 คน สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในวาระได้ไม่เกินคราวละ 4 ปี ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธาน 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

2. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในจังหวัดโดยตรง

สำหรับรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ได้มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ กรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน กรณีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน ในกรณีสมาชิก 24-30 คน มีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้รวดเร็วและตรงความต้องการในท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน หลังจากมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สืบเนื่องจากเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ การให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในสังคมเมือง การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จึงมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้างด้านการบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องพื้นที่ดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งปัญหาการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่สำคัญ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เลือกสมาชิกขึ้นทำหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 8 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แตกต่างจากเดิมที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงาน การพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

- 1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- 5) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาตำบล
- 6) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 7) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9) จัดทำกิจการอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันก็ยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาตำบล แต่มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลกำลังปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อที่จะให้เป็นเทศบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมี อำนาจภายในเขตของจังหวัด หมายถึง อำนาจหน้าที่เต็มพื้นที่ของเขตจังหวัด คือ

1. การตราข้อบัญญัติ เพื่อให้สามารถทำการในอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2. การจัดทำแผน หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

3. การสนับสนุนสภาตำบลและท้องถิ่นรูปแบบอื่นในเขตจังหวัด หมายถึง การให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาท้องถิ่น ให้การสนับสนุนประสานงานและความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ และการแบ่งสรรเงินให้ตามกฎหมาย

4. การกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ หรือมีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค มอบหมายหน้าที่ราชการให้กระทำ

5. การกระทำการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด หมายถึง กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัดและกิจการนั้นสมควรให้ท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่หลัก ๆ สามประการคือ

1. ประสานงาน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานการปฏิบัติของสภาตำบล และท้องถิ่นอื่น รวมทั้งประสานการทำการกับท้องถิ่นอื่นภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การสนับสนุน สนับสนุนสภาตำบลและท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินตามกฎหมายซึ่งจะต้องแบ่งให้สภาตำบล และท้องถิ่นอื่น

3. ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณีและตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในเขตสภาตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 6 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนี้

ตามมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้²⁶

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) การจัดการศึกษา

²⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 17.

- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย
- 11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28) การทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้²⁷

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณูปการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
- ผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
- อันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

²⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

- 16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด

3.2.3.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินกู้ เงินอุดหนุน เป็นต้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันและ ก๊าซ ปิโตรเลียม ยาสูบ ค่าธรรมเนียม จากผู้พักโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงจะ เห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเขตอำนาจหน้าที่แบบกว้าง ๆ ไว้ ไม่มีความชัดเจนอัน

เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความชัดเจนหรือครอบคลุมทั้งจังหวัดทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

3.3 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยศึกษาถึงประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะทั้งสามประเทศล้วนมีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยวและปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศไทย และในการกล่าวถึงการกระจายอำนาจก็มักจะอ้างถึงสามประเทศนี้ นอกจากนั้นในส่วนของประเทศอังกฤษก็ถือเป็นแม่บทของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี เป็นประเทศที่ไม่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศฝรั่งเศสถือเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายและเป็นประเทศที่มีการปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่ไปกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และประเทศญี่ปุ่นอันเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายในเอเชีย อีกทั้งยังถือว่าประสบความสำเร็จในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเกิดประโยชน์ในการนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ส่วนประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกานั้นอยู่ในรูปแบบรัฐรวม การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นจะต้องดูแลแต่ละรัฐเป็นการเฉพาะโดยตรง จึงจะสามารถนำมาเปรียบเทียบให้เกิดประโยชน์ในการศึกษา หรือในกรณีของประเทศอินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลี ก็มีลักษณะของสังคมที่แตกต่างหลากหลาย ทำให้มีความสับสนในการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และไม่เกิดประโยชน์ต่อการศึกษา ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบถึงประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น โดยพิจารณาถึงประสบการณ์แนวทางในการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาโดยตรง และการศึกษานี้ก็เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุงกฎหมายในอนาคต จึงต้องเลือกตัวแบบที่เหมาะสมดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้วิทยานิพนธ์บรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุด

3.3.1 การกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่น

รูปแบบการกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่น เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในประเทศที่รูปแบบการปกครองที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับเท่านั้น คือ ระดับรัฐบาลกลาง (central government) กับรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ไม่มีการปกครองในรูปแบบส่วนภูมิภาค การปกครองรูปแบบใช้ในประเทศ อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น

ประเทศอังกฤษได้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจสังคมความเป็นมาของประเทศอังกฤษที่มีความมั่นคง มีกิจการรายได้ที่เป็นผลประโยชน์ของตนเอง การพึ่งพาระบบการปกครองจากส่วนกลางและอำนาจจากส่วนกลางจะอยู่ในฐานะที่จะต้องประนีประนอมต่อรองกับเมืองต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้นในประเทศอังกฤษการปกครองจากส่วนกลางจึงไม่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีความเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลาง ที่เรียกว่าการปกครองตนเอง (local self-government) ไม่ใช่ระบบการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งหมายถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่นดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส²⁸

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบของประเทศอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็น แบบ country district หรือ parish จะมีโครงสร้างเหมือนกันคือ สภาท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นจัดการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบ (two-tiered) คือ จังหวัด (prefecture) และเทศบาล (municipality) โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้เหมือนกันคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อำนาจหน้าที่บนพื้นฐานของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เสมอเหมือนกัน

3.3.2 การกระจายอำนาจแบบรัฐเดี่ยวที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

รูปแบบการปกครองในประเทศที่มีการกระจายอำนาจแบบรัฐเดี่ยวที่รวมอำนาจ จะมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รูปแบบนี้ใช้ในประเทศฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทย

การกระจายอำนาจรูปแบบนี้รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแลการบริหารงานแห่งรัฐเป็นไปตามลำดับขั้นตอนลงมาสู่หน่วยการปกครองทุกระดับภายในรัฐ การจัดระบบการบริหารงานของรัฐภายใต้ระบบการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เป็นการ

²⁸ อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, (กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), 1-2.

บริหารงานโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจควบคุมรับผิดชอบโดยตรง ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นจะมีการกระจายอำนาจ มีผู้แทนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการบริหาร จะมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนให้ท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบดูแล

3.3.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

3.3.3.1 ระบบการเมืองการปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการบริหารประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน

ในสมัยกลางราวศตวรรษที่ 12 ประชาชนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่เป็นชุมชนที่เรียกว่า “คอมมูน” (commune) หรือ เทียบกับเทศบาลในประเทศไทยเรา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้จากเจ้าผู้ครองนคร การรวมกลุ่มลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้นและต้องการที่จะปกครองตนเองอย่างอิสระแยกการปกครองออกจากเจ้าผู้ครองนคร ในขณะที่มีการรวมกลุ่มที่เรียกว่า คอมมูนอยู่นั้นก็ได้มีกลุ่มคนที่รวมกลุ่มมากกว่าคอมมูนขึ้น ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า “โปรวินซ์” (province) ต่อมาได้พัฒนามาเป็น “เดพาร์tement” หรือจังหวัดในปัจจุบัน²⁹

การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาล (commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (department) และภาค หรือ มณฑล (region) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่ต้องมีสถานะและการดำเนินงานเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งกันเองระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น³⁰

ในการรวมกลุ่มเป็นเทศบาล (commune) ในขณะนั้นเป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ จึงมีขนาดเล็กบ้าง ใหญ่บ้าง ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และจำนวนประชาชนที่เข้ามารวมกลุ่ม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1764-1765 ได้มีความพยายามที่จะจัดระบบให้เทศบาล (commune) มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเมื่อหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 การปฏิวัติในปี

²⁹ สมาน รังสิโยภักดิ์, การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ (1991), 2543), 25-26.

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2544), 45.

ค.ศ. 1789 ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองแบบกระจายอำนาจขึ้น ทั้งเทศบาล และจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ สภา องค์การบริหาร และผู้แทนกษัตริย์ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดอำนาจของเทศบาลขึ้น 2 ประการคือ อำนาจที่เป็นของเทศบาลโดยแท้ และอำนาจที่ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้เทศบาลดำเนินการแทน ต่อมาในยุคของ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1800 ได้บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากส่วนกลางมีความคล้ายคลึงกับของไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 สำหรับในระดับเทศบาลนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกเทศบาล

เมื่อสิ้นสุดสมัยเผด็จการแล้ว แนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นกลับมาอีกครั้ง โดยในปี ค.ศ. 1531 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลขึ้นอีกครั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1833 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารเช่นเดิม ระบบนี้ได้ใช้มาถึง ปี ค.ศ. 1982 จึงได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจนถึงปัจจุบัน

ในเรื่องการกระจายอำนาจได้เป็นกระแสที่รุนแรงมากในเวลาต่อมาและได้รับการยอมรับจากผู้นำประเทศ ดังจะเห็นได้จากการรณรงค์เพื่อหาเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดี นายฟรังซัวร์ มิสเตอร์รอง ได้มีการประกาศว่า “ถ้าหากเขาได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะดำเนินการเรื่องการกระจายอำนาจเป็นอันดับแรกของพรรคสังคมนิยมของเขา”

ต่อมาใน ปี ค.ศ. 1986-1992 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติการหลักของรัฐบาลกลางไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น
2. เพื่อปรับปรุงอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
3. เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น
4. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.4 จังหวัดและภาคฐานะเป็นการปกครองแบบท้องถิ่น

ในปัจจุบัน โครงสร้างการปกครองในส่วนกลางของประเทศฝรั่งเศส ที่ปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอำนาจในการบริหาร

ประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่กระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนในประเทศไทย เพราะในประเทศฝรั่งเศสรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐในการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างก็ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.3.5 โครงสร้างส่วนภูมิภาค

โครงสร้างส่วนภูมินั้น จะมีจังหวัดซึ่งไม่ได้มีฐานะนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย โดยจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคและยังมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะบริหารงานจังหวัดในฐานะภูมิภาคแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นขององค์กรบริหารงานส่วนจังหวัดที่อยู่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540

ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง จังหวัดหลาย ๆ จังหวัดเรียกว่าภาค หรือ มณฑล (region) จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาค คงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาค จึงเน้นหนักไปทางการกำกับดูแล ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

นอกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคแล้วก็มีอำเภอ จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1088 ในจังหวัดหนึ่งจะแบ่งอำเภอออกเป็น 3-4 อำเภอ และมีนายอำเภอ เป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอ ยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

ปัจจุบันมีอำเภอประมาณ 320 แห่งในประเทศฝรั่งเศส สำหรับการปกครองในประเทศฝรั่งเศสการปกครองที่ต่ำกว่าระดับอำเภอไม่มี แต่ฝรั่งเศสมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่คอมมูน (commune) หรือเทศบาลของไทย เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นรับภาระทำงานต่าง ๆ ของภูมิภาคในเขตเทศบาลด้วย ดังนั้นจึงไม่มีตำบลหรือหมู่บ้านเหมือนกับประเทศไทย แต่มีการแบ่งพื้นที่อีกแบบหนึ่งเพื่อสำหรับเป็นเขตเลือกตั้งเท่านั้นเรียกว่า กังตอง แต่ไม่มีตัวแทนของรัฐเข้าไปทำหน้าที่

ในประเทศฝรั่งเศส มีการบัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ในมาตรา 72 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่เทศบาล องค์กร

บริหารส่วนจังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย เช่น “ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้องค์กรใดเป็นท้องถิ่น ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายได้ เช่น ภาค (region) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982

มาตรา 72 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่เน้นให้เห็นว่าท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ได้อาศัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ

ในวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะกำกับดูแลมากไปกว่านี้ไม่ได้

3.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

3.4.1 เทศบาล (commune)

ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ 36,700 แห่ง เทศบาลของฝรั่งเศสประกอบไปด้วยฝ่ายสภา คือสภาเทศบาล และฝ่ายบริหารคือ คณะเทศมนตรี อันประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้น วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาล คราวละ 6 ปี สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเทศบาลดังต่อไปนี้³¹

นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกเทศบาลด้วยกัน ภายในเวลา 8 วันหลังจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการเลือกนายกเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีที่กำลังพ้นจาก

³¹ โกติน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, เทสทิบาล, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

ตำแหน่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเรียกประชุม การลงคะแนนในการเลือกจะกระทำโดยลับ³² นายกเทศมนตรีภายหลังได้รับการเลือกตั้งจากสภาแล้ว นายกเทศมนตรีจะไม่ถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลอีก การถูกเพิกถอนจะกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง เท่ากับสมาชิกเทศบาล คือ 6 ปี นายกเทศมนตรีมีสองฐานะ คือ ฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง และเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

ตารางที่ 3.4 จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลต่อประชากรในฝรั่งเศส

ประชากรในเขตเทศบาล	จำนวนสมาชิกเทศบาล
ต่ำกว่า 100 คน	9
100 - 499	11
500 - 1,499	15
1,500 - 2,499	19
2,500 - 3,499	23
3,500 - 4,499	27
5,000 - 9,999	29
10,000 - 19,999	33
20,000 - 29,999	35
30,000 - 39,999	39
40,000 - 49,999	43

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

ประชากรในเขตเทศบาล	จำนวนสมาชิกเทศบาล
50,000 - 59,999	45
60,000 - 79,999	49
80,000 - 99,999	53
100,000 - 149,999	55

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2544), 46-53.

150,000 - 199,999	59
200,000 - 249,999	61
250,000 - 299,999	65
กว่า 300,000 คนขึ้นไป	69

3.4.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานกว่าสองร้อยปี ดังนั้นจึงมีการมอบอำนาจให้เทศบาลมากและมีบัญญัติถึงอำนาจของเทศบาลในกฎหมายหลายฉบับและต้องดูจากกฎหมายนั้น ๆ สำหรับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของเทศบาลนั้น ได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน อำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่น การขนส่ง ท่าเทียบเรือ ด้านสุขอนามัยและสังคม ที่พักอาศัย สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และตำรวจ นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติประจำวัน ได้แก่ การเก็บขยะมูลฝอย น้ำประปา การรักษาความสะอาดของถนน และที่สาธารณะ จัดบำรุงสุสาน และการออกไปอนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หลายฉบับแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปอีกจำนวนมากอันเนื่องมาจากวิวัฒนาการท้องถิ่นเทศบาลของฝรั่งเศสมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามนอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ยังได้มอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางบางประการให้กับเทศบาลนอกเหนือจากหน้าที่เดิมที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการการพัฒนาและการจัดปฏิรูปที่ดิน การผังเมือง การดูแลรักษาโบราณสถาน การเคหะ และการฝึกอาชีพ

เมื่อเทศบาลมีอำนาจและใช้อำนาจอย่างกว้างขวางดังที่กล่าวมา การตรวจสอบการใช้อำนาจของเทศบาลจะกระทำโดย “ศาลปกครอง” โดยการตรวจสอบจะใช้เกณฑ์ที่ว่า การดำเนินการดังกล่าว นั้น แม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่หากเทศบาลดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อเทศบาลแล้วก็สามารถที่จะทำได้

3.4.3 จังหวัด (department)

จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากจังหวัดในประเทศฝรั่งเศสมีฐานะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์กรคือสภาบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่ง

ได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกิ่งตงและแต่ละกิ่งตงมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คน ดังนั้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีจำนวนเท่าไรขึ้นอยู่กับจำนวนกิ่งตงในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ 6 ปี

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมาย ลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าหลวงจากส่วนกลางทำหน้าที่ฝ่ายบริหารจังหวัด อย่างไรก็ตาม ต่อมาในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้โอนอำนาจดังกล่าวเป็นของประธานสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด ฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานสภาจังหวัด และสำนักงานจังหวัด

3.4.3.1 สภาจังหวัด (conseil general)

สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็น Canton จำนวน Canton ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น แต่ละ Canton มีสิทธิเลือกสมาชิกได้ 1 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การยุบสภาจังหวัดกระทำได้โดยรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้³³

รัฐบัญญัติที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982³⁴ ได้กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเอง ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีมาแต่เดิม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยมีหน้าที่ อาทิ เป็นประธานการประชุม เตรียม และนำมติของที่ประชุมไปปฏิบัติ บริหารงบประมาณทั้งในเรื่องการเก็บภาษี เป็นหัวหน้าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วยังมี รองประธานอีกจำนวน 4-10 คนและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจำนวนที่แน่นอนจะกำหนดโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลังมีการเลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกทุกคนจะต้องผ่านการเลือกตั้งเช่นเดียวกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งโดยมากก็ คือ กลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2544), 54.

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 191.

3.4.4 อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

อำนาจของจังหวัดมีอยู่อย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการพัฒนามายาวนานการมอบภารกิจจากรัฐจึงค่อนข้างมาก อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ

3.4.4.1 อำนาจในการจัดสวัสดิการสังคมและสุขภาพ ได้แก่การให้ความช่วยเหลือเด็กคนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.4.4.2 การศึกษาได้แก่ การก่อสร้างทำนุบำรุงรักษาสันนับสนุนครูภัณฑ์ และการดำเนินการของสถานศึกษา

3.4.4.3 การขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีแผนการขนส่งในเขตจังหวัด การขนส่งนักเรียนทำเทียบเรือ และถนนระดับจังหวัด

3.4.4.4 วัฒนธรรม ได้แก่ การจัดให้มีหอสมุดพิพิธภัณฑ และหอจดหมายเหตุประจำจังหวัด

3.4.4.5 การพัฒนาชนบท ได้แก่ การดูแลเรื่องที่ทำกิน ปรับสภาพดิน น้ำสำหรับทำการเกษตร และทางสาธารณะ

3.4.4.6 ที่พักอาศัย ได้แก่การดูแลและการจัดให้มีอาคารให้ประชาชนเข้าพักอาศัย

3.4.4.7 สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดูแลพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติของจังหวัดวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

3.4.5 ภาค หรือมณฑล (region)

ในระดับมณฑลมีองค์กรคือ สภาภาคประกอบด้วยสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในภาคนั้น ๆ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาคจะขึ้นอยู่กับประชากรในภาค ปัจจุบันใน 26 ภาคของประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกสภาตั้งแต่ 31 ถึง 197 คน วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ฝ่ายบริหารภาค คือ ประธานสภาภาคซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกด้วยตนเอง

3.4.6 มหานครปารีส

เมื่อก้าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในฝรั่งเศสแล้ว ในที่นี้จะกล่าวถึงองค์กรถึงการปกครองของนครปารีส ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองปารีสมีสถานะ 2 สถานะพร้อม ๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (department) สภาปารีสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 163 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้เมืองปารีส กิจการใดที่อยู่ในอำนาจเทศบาล สภาเมืองปารีสจะต้องประชุมภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไขเดียวกับเทศบาลทั่ว ๆ ไป สภาเมืองปารีสจะเลือกนายกเทศมนตรี 1 คน นายกเทศมนตรีมีฐานะ 2 ฐานะคือ ฐานะของนายกเทศมนตรีในกรณีบริหารงานของเทศบาลเมือง

ปารีส และฐานะนายกจังหวัด ในกรณีบริหารงานของจังหวัดปารีส กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเมืองปารีสด้วย เมืองปารีส แบ่งออกเป็น 20 เขต เขตแต่ละเขตจะมีสภาพเป็นของตนเอง เขตต่าง ๆ ไม่เป็นนิติบุคคล



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

3.4.7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส

ก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งฝรั่งเศสมีท้องถิ่นอยู่เพียง 2 รูปแบบเท่านั้น คือเทศบาลและจังหวัด เท่านั้น ทั้งจังหวัดและเทศบาลต่างมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปอย่างกว้างขวาง ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำการพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะทำการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้ ภายหลังปี ค.ศ. 1982 เทศบาลและจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเช่นนี้อยู่อย่างเดิม แต่เนื่องจากเกิดท้องถิ่นรูปแบบที่สามขึ้น คือ ภาคและรัฐต้องการโอนอำนาจหน้าที่เดิมที่เคยเป็นของตนให้แก่ท้องถิ่น

กฎหมายหลายฉบับ หลังปี ค.ศ. 1982 จึงบัญญัติอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทและของรัฐไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปเป็นด้าน ๆ ได้ดังต่อไปนี้

3.4.7.1 การฝึกฝนอาชีพ

ส่วนนี้แบ่งระหว่างรัฐกับภาค โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการนี้ได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐมีอำนาจในเรื่องของการเงินการศึกษาและประสบการณ์ กิจกรรมฝึกฝนอาชีพที่เกี่ยวข้องกับ 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกฝนของบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ พวกที่ไม่มีสัญชาติฝรั่งเศสหรือพวกอพยพเข้ามา ตลอดจนการเป็นผู้ประสานงานโดยภาพรวม

3.4.7.2 เรื่องที่อยู่อาศัย

อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะหน่วยงานทั้ง 4 หน่วย ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ นโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยมักจะเป็นเรื่องของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัดหรือภาคก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไป นอกเหนือจากที่รัฐให้ความช่วยเหลือแล้วก็ได้

3.4.7.3 การวางแผน

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการจัดการพื้นที่ ที่เทศบาลสามารถกำหนดและจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลเพื่อพัฒนา และการจัดการพื้นที่ได้ข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะยืดหยุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง การกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ เรื่องการก่อสร้างในชนบท คือ การกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือการให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน

ภาคจะรับหน้าที่ที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรี ในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัดทั้งหลาย และการควบคุมบริษัทที่ทำกรพัฒนาต่าง ๆ ในภาคกฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 ได้มอบให้ภาคมีหน้าที่สำคัญมากในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผน

3.4.7.4 การพัฒนาเมือง

อำนาจหน้าที่นี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการจัดทำ สำหรับใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐที่จะเข้ามาควบคุม

3.4.7.5 ท่าเรือและทางน้ำ

การก่อสร้าง การปรับปรุงและการใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจของภาค ในขณะที่ท่าเรือทางทะเลเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนเทศบาลมีอำนาจในเรื่องท่าเรือท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นอยู่ภายใต้การแทรกแซงของรัฐในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

3.4.7.6 การศึกษา

มีการกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่รับผิดชอบในทางวิชาการและการจัดการในเรื่องบุคลากร โรงเรียนอนุบาล เทศบาลมีอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด โรงเรียนมัธยม 4-5 และการศึกษาพิเศษต่างเป็นหน้าที่ของภาค โดยจะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนมาก

3.4.7.7 การขนส่งนักเรียน จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการจัดตั้ง และการดำเนินการ

3.4.7.8 กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัยหลัก

ก็คือ จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบยกเว้นที่ตกอยู่ในภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ และเทศบาลอาจมีอำนาจได้ในเรื่องเกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรค

3.4.7.9 สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ หอจดหมายเหตุ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจะพบว่า มีเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกันเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและมีรูปแบบการปกครองเหมือนกัน แต่ถึงแม้ว่าพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ก่อนปี ค.ศ. 1982 ท้องถิ่นของฝรั่งเศสได้แก้ปัญหาด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนโดยให้ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าเช่นภาค รับผิดชอบบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ สำหรับเทศบาลซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าจะมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะทั่วไป

แต่ภายหลังท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ 3 ขึ้น คือ ภาค และรัฐต้องการโอนอำนาจที่เดิมที่เคยเป็นของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จึงบัญญัติหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ยกตัวอย่าง เช่น การศึกษารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษาเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล และในระดับมัธยมเป็นความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส

อำนาจหน้าที่	จังหวัด	เทศบาล
- การฝึกฝนวิชาชีพ	✓	×
- ที่อยู่อาศัย	✓	✓
การวางแผน การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการ		
- การจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลในการพัฒนาพื้นที่	×	✓
- การกำหนดโครงสร้างการพัฒนาความช่วยเหลือ	✓	×
การพัฒนาเมือง		
- การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง	×	✓
- ใบอนุญาตก่อสร้าง	×	✓
- ท่าเรือและทางน้ำ	✓	×
- ท่าเรือทางทะเล	×	✓
การศึกษา		
- อนุบาลประถม	×	✓
- มัธยม	✓	×
- การขนส่งนักเรียน	✓	×
- กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย	✓	×
- สำนักงานอนามัย	×	✓
- สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม	×	✓
- ห้องสมุด	×	✓
- พิพิธภัณฑ์	×	✓
- โรงเรียนศิลปะ	×	✓

3.4.8 การคลังของท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

การคลังของท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสสามารถแยกได้ 2 ด้าน คือ รายรับกับรายจ่าย

3.4.8.1 รายรับ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจะมีรายได้หลัก 4 ประเภทด้วยกัน คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีประกอบอาชีพ ทั้งหมดเป็นรายได้ของเทศบาลโดยตรงมิใช่รายได้ที่รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

นอกจากนี้ยังมีรายได้อื่นนอกจากภาษีและอากรแล้ว ประกอบด้วย รายได้ทรัพย์สินจากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์เป็นรายได้ที่เกิดจากการที่ท้องถิ่นได้นำทรัพย์สินออกไปหารายได้ด้วยการขายหรือวิธีการอื่นใด รายได้ประเภทนี้เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นมี

อำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามในประเทศฝรั่งเศสมีรายได้ประเภทนี้มากจะเป็นท้องถิ่นที่อยู่ชนบทเนื่องจากจะมีป่าไม้ในการหารายได้จำพวกนี้

นอกจากรายได้ดังกล่าวมาแล้วยังมีรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ

1. เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน เป็นเงินรัฐช่วยเหลือในด้านค่าใช้จ่ายของพนักงานหรือการทำถนน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น
2. เงินเพื่อการลงทุน เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้เพื่อการลงทุน
3. เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ เป็นเงินที่รัฐจ่ายเนื่องจากการมอบภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากเดิมของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วที่ทำให้ท้องถิ่นต้องมีการเพิ่มมากขึ้น

3.4.8.2 รายจ่าย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนับว่ามีความสำคัญเหมือนกัน เมื่อพิจารณารายจ่ายแล้วจะประกอบไปด้วย เช่น การจ่ายเพื่อดำเนินงาน จ่ายเพื่อการลงทุน การชดเชยหนี้ภาระผูกพัน รายจ่ายเกี่ยวกับการบริหารภายในองค์กร อย่างไรก็ตามรายจ่ายนั้นยังมีข้อห้ามด้วยคือ รายจ่ายที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้หรือรายจ่ายที่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค เช่น เงินที่ต้องช่วยเหลือให้แก่ศาสนาต่าง ๆ

1. การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งแยกรายจ่ายเพื่อการดำเนินงานและรายจ่ายเพื่อการลงทุน

1) รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน คือ รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำทุกปี เช่น รายจ่ายเพื่อซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนนหนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ รายจ่ายเพื่อการประกันสังคม รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจ่ายให้แก่องค์กรอื่น ๆ รวมตลอดถึงดอกเบี้ยเงินกู้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกู้ยืมมา

2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจ่ายเป็นครั้งคราวมิได้มีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกับรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน เช่น รายจ่ายเพื่อการซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง รายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นของเงินกู้ เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีการแบ่งรายจ่ายตามลักษณะทางกฎหมายซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกัน

ก. รายจ่ายที่จำเป็น ตามนัยของกฎหมายคือ รายจ่ายที่จำเป็นเพื่อการชดเชยหนี้ที่จะต้องจ่ายในทันที และรายจ่ายที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุปรายจ่ายที่จำเป็นก็

คือ รายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนนหนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ เงินช่วยเหลือซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคม การป้องกัน อัคคีภัย ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเพื่อการชำระภาษี เป็นต้น รายจ่ายที่จำเป็นนี้มีอัตราส่วนราว 50% ของรายจ่ายทั้งหมด

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นไว้ในงบประมาณของตนและในจำนวนที่เพียงพอ มิฉะนั้นแล้วรัฐจะเข้ามาแทรกแซง การที่รายจ่ายที่จำเป็นมีจำนวนมากเช่นนี้อิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก

ข. รายจ่ายที่ต้องห้าม คือ รายจ่ายที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้หรือรายจ่ายที่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค เช่น เงินช่วยเหลือที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจ่ายให้แก่ศาสนาต่าง ๆ ถือว่าขัดกับมาตรา 2 กฎหมายลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1904 จึงเป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามหรือการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนคนใดโดยการช่วยเหลือนั้น ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ถือว่าเป็นรายจ่ายต้องห้ามเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจากการศึกษาพบว่า แม้จะมีพื้นที่ที่มีความซ้ำซ้อนกัน แต่ก็จะมีหลักความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด หมายความว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่จะแยกระหว่างท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก จะต้องมีความเสมอกัน ไม่แทรกแซงอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันแม้จะมีอำนาจหน้าที่ในบางอย่างที่สามารถจัดทำได้เหมือนกัน แต่ก็กำหนดอย่างชัดเจน สืบเนื่องจากการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ เช่น รัฐมีอำนาจในการจัดการศึกษาระดับอนุบาล เทศบาลมีอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถม จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับมัธยม และภาคมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาพิเศษ เป็นต้น อำนาจในการจัดเก็บเงินรายได้จากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ที่เก็บเอง มีรายได้ที่น้อยมาก เนื่องจากการจะจัดเก็บภาษี ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ฐานภาษีและอากรจะกำหนดจากรัฐเช่นกัน รัฐจะเป็นผู้กำหนดเงินอุดหนุนเพื่อการบริหารของท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสยังขาดความเป็นอิสระในการจัดหางบประมาณของตนเองตรงนี้

3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจย่อมต้องการความเป็นอิสระ และหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (libre administration) มิได้มีความหมายเพียงแค่ การเป็นอิสระจากรัฐเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้ยังหมายถึง ความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ใดเป็นท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้วท้องถิ่นอื่น จะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลยและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองจะต้องเสมอกัน ประการที่สอง ไม่ว่าท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ยกตัวอย่าง การตรวจสอบการใช้อำนาจของเทศบาลจะกระทำโดย “ศาลปกครอง” เป็นต้น

อย่างไรก็ตามจะพบว่าท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลจังหวัดและภาค ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

3.5.1 การให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิคอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในชนบทมักจะขอรับความช่วยเหลือจากจังหวัด และภาค

3.5.2 การสนับสนุนการเงินซึ่งกันและกัน จะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่งต้องการให้มีบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตนแต่เนื่องจากบริการสาธารณะเช่นว่านั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอ องค์กรปกครองท้องถิ่นแรกก็อาจให้ความสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย

3.5.3 การให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะต่าง ๆ กรณีนี้มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น ภาค หรือส่วนจังหวัดต้องการดำเนินการ หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือจังหวัด ภาคหรือจังหวัดก็จะขอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

3.5.4 สิ่งสำคัญที่สุดได้แก่ การรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้ง “สหการ” ในรูปแบบต่าง ๆ

เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหการ นี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (etablissement public) ที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยทั้งเทศบาล จังหวัดและภาค ต่างก็สามารถจัดตั้ง สหการได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามที่นิยมทำกันมากก็คือเทศบาลทั้งหลาย เพราะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนมาก ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

3.5.4.1 องค์การที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ก็คือการรวมกลุ่มในรูปแบบของสหการ (syndicate) นั้นเอง โดยเป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลตั้งแต่ 2 เทศบาลขึ้นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล สหการมีคณะกรรมการบริหาร (comite) ทำหน้าที่บริการสหการโดยเทศบาลแต่ละแห่งจะเลือกคณะกรรมการบริหารเทศบาล 2 คน คณะกรรมการบริหารไม่ได้ทำการประชุมบ่อยนักโดยปกติก็ 3 เดือนต่อ 1 ครั้ง ดังนั้น จึงต้องมีประธานและผู้ช่วยประธานทำหน้าที่บริหารอย่างจริงจัง รายรับของสหการจะมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ เงินที่เทศบาลต่าง ๆ จ่ายสมทบ (contribution financiere descommunes syndiquees) รายได้จากทรัพย์สิน อากรค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่าง ๆ สหการแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. สหการเฉพาะของเทศบาล (syndicat de commune) ที่มีแต่เทศบาลล้วน ๆ รวมกลุ่มกัน

2. สหการผสม (syndicat mixte) เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลกับจังหวัดหรือภาค ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 254 แห่ง

ถ้าพิจารณาด้วยกฎหมายของไทยที่กล่าวมาข้างต้นสหการเทศบาลตามมาตรา 58 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก็คงคล้ายคลึงกันกับ Syndicat de commune ของประเทศฝรั่งเศส ส่วนสหการของกรุงเทพมหานคร และพหุภาคีอาจเทียบได้กับ Syndicat mixte ของประเทศฝรั่งเศส นั้นเอง

3.5.4.2 องค์การที่มีรายได้เป็นของตนเอง

การที่สหการไม่มีรายได้เป็นของตนเอง ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่เจริญและมีขนาดใหญ่มาก เมื่อไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับสหการของตนเองก็ทำให้ประสบปัญหายุ่งยากในการบริหารสหการเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายฝรั่งเศสจึงคิดค้นระบบการรวมกลุ่มเป็นองค์การที่มีรายได้เป็นของตนเองขึ้น ที่นิยมมีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ District และ Communaute urbaine

1. District จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2959 โดยแรกตั้งแต่มิวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นการรวมกลุ่มระหว่างเทศบาลที่เจริญแล้วกับเทศบาลรอบนอกที่ล้อมรอบเทศบาลที่เจริญแล้วนั้น แต่ต่อมาได้มีการนำรูปแบบ District ไปใช้ในทุกพื้นที่ District มีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลสมาชิก แต่จำนวนสมาชิกของแต่ละเทศบาลอาจไม่เท่ากันได้ขึ้นกับขนาดของเทศบาลนั้น ๆ นอกจากนั้นยังมีประธานคนหนึ่งและรองประธานหลายคนทำหน้าที่บริหารงานของ District องค์การมหาชนอิสระในรูปแบบของ District

นอกจากจะแตกต่างจากสหการของการที่สามารถจัดเก็บภาษีได้เองแล้วยังแตกต่างในข้อสำคัญอีก 2 ประการ คือ

1) ประการแรก การจัดตั้ง District ขึ้นจะมีผลให้ District มีหน้าที่ต้องทำ 2 ประการทันที นั่นคือ การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและระบบดับเพลิง นอกจากนี้กิจการหรือหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งก่อนหน้านี้เป็นของเทศบาล สหการเทศบาลก็จะต้องโอนมาให้แก่ District ด้วย

2) ประการที่สอง District อาจจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลสมาชิก เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งหรือหลายเทศบาลก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลสมาชิกทุกเทศบาล เช่น ระบบสหการ

กิจการอยู่ในความรับผิดชอบของ District โดยทั่วไปจะได้แก่ การดับเพลิง ที่อยู่อาศัย น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย การเก็บขยะ ถนน การกีฬา และการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม ในปัจจุบันมี District ประมาณ 165 หน่วย

3. แม้ว่าการรวมกลุ่มในระบบ District จะแก้ปัญหาวางประการของระบบการรวมกลุ่มแบบสหการไปได้ แต่การรวมกลุ่มแบบ District จะมีปัญหากับเทศบาลที่มีขนาดใหญ่มาก ๆ เช่น Lille Bordeaux Strasbnrg ดังนั้นในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Communaute urbaine ขึ้น กฎหมายฉบับนี้บังคับให้เทศบาลทั้ง 4 ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ ในลักษณะ Communaute urbaine นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้ง Communaute urbaine อื่น ๆ ได้ด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีทั้งหมด 9 แห่ง

Communaute urbaine ทั้งหมดต้องทำกิจการในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาและผังเมือง
- 2) จัดสร้างและบำรุงรักษาเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรมหัตถกรรม
- 3) ที่อยู่อาศัย
- 4) ดับเพลิง
- 5) ระบบขนส่งมวลชน
- 6) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา
- 7) น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย
- 8) สุสาน
- 9) การฆ่าสัตว์
- 10) การก่อสร้างและการจัดระบบพื้นที่การศึกษา
- 11) ถนนและสัญญาณไฟ

ทำเรือ

12) ที่จอดรถ

นอกจากนี้ Communaute urbaine อาจดำเนินการอื่นตามแต่ที่เทศบาลสมาชิก มอบหมายให้ทำด้วยก็ได้ Communaute urbaine บริหารโดยองค์กรที่เรียกว่าสภา ประกอบด้วยสมาชิก จำนวนตั้งแต่ 50-140 คน จำนวนที่นั่งที่เทศบาลสมาชิกแต่ละแห่งจะส่งคนของตนเองเข้าร่วมในสภานี้ จะขึ้นอยู่กับความตกลงของเทศบาลสมาชิกด้วยกันเอง ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ก็จะใช้จำนวนตาม จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในแต่ละเทศบาลการบริหารงานอย่างจริงจัง Communaute urbaine กระทำ โดยประธานและรองประธานที่มีประมาณ 4-12 คน

นอกจาก Communaute urbaine จะมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ ภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ เช่นเดียวกับเทศบาลทั้งหลายแล้ว Communaute urbaine ยังมีรายได้จาก อากรค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนและเงินกู้อีกด้วย

สรุป ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐ “เดี่ยว” มีฐานะนิติบุคคล การจัดแบ่งระเบียบราชการ บริหารแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับโครงสร้างการ บริหารส่วนกลางนั้นมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอำนาจในการ บริหารประเทศ ควบคุมไปกับรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีจะบริหาร กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับ มอบหมาย ในส่วนภูมิภาคนั้นมีจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีสถานะเป็นส่วนภูมิภาคและยังมีสถานะเป็น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนของท้องถิ่นนั้นจะประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีสถานะเป็นส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วน ของท้องถิ่นนั้นจะประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาค และเทศบาล โดยองค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีฐานะนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากนอกจากรัฐ การมีฐานะนิติบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมต้องประกอบไปด้วยการมีพื้นที่เป็นของตนเอง การมี ความเป็นอิสระจากส่วนกลางและในส่วนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งจากการศึกษา ยังพบว่าท้องถิ่นของประเทศไทยมีการทับซ้อนทางพื้นที่เช่นเดียวกับประเทศไทยเรา โดยมี ท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างเทศบาลทับซ้อนอยู่กับท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น จังหวัด และ ภาค เป็นต้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้อาศัยหลักของการกระจายอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรนิติบุคคล โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วย กันเองจะต้องเป็นไปในแนวทางที่เสมอกัน หมายความว่าท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจะเข้าไป แทรกแซงกิจการของอีกท้องถิ่นหนึ่งไม่ได้ การจะทำให้หลักการนี้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ตาม หลักการดังกล่าว ท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีการแก้ปัญหาโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนว่า ท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง แม้ในบางเรื่องจะมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันแต่ก็จะ

กำหนดกรอบอำนาจอย่างชัดเจนว่าขอบเขตในการดำเนินการของท้องถิ่นระดับนี้ดำเนินการได้อย่างไร

การปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้รับรองความเป็นนิติบุคคลตามสมควร ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง หรืออำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจอย่างไรบ้าง และในการประกันความเป็นอิสระขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพื่อจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้นหากพบว่าการกระทำของท้องถิ่นเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออำนาจในการให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแม้จะมีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แต่ในการกิจอำนาจหน้าที่แล้วได้แบ่งอย่างชัดเจนว่าท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างไร เช่น ในด้านการศึกษากำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับอนุบาล เทศบาลมีอำนาจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น

ในด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส รายได้ส่วนใหญ่มาจากรัฐให้การอุดหนุน และการจะจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีชนิดใด จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณแต่อย่างใด

3.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นราชอาณาจักรที่เก่าแก่ประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียและเป็นประเทศที่มีความเจริญทางการค้าอุตสาหกรรมทัดเทียมกับประเทศในทวีปยุโรป และอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นมีเนื้อที่ ประมาณ 377,819 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 4 เกาะ คือ เกาะฮอนชู เกาะฮอกไกโด คิวชูและชิโกกุ และมีเกาะเล็ก ๆ อีกกว่า 3,900 เกาะ เกาะฮอนชูมีเนื้อที่มากที่สุด

ของประเทศ คือมีเนื้อที่ประมาณร้อยละ 60 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศ ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข มีรัฐสภา (diet) ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (house of councilors) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยจะมีการเลือกตั้งทั่วไปสลับกันทุก ๆ 3 ปี ในจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบผสม คือ เลือกตั้งในระดับประเทศ และเลือกตั้งในระดับจังหวัด

2. สภาผู้แทนราษฎร (house of representatives) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีการเลือกตั้งโดยการแบ่งออกเป็น 130 เขต โดยจะมีผู้แทน 1 คนต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 220,000 คน

3.6.1 การบริหารราชการของญี่ปุ่น

การบริหารราชการของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้

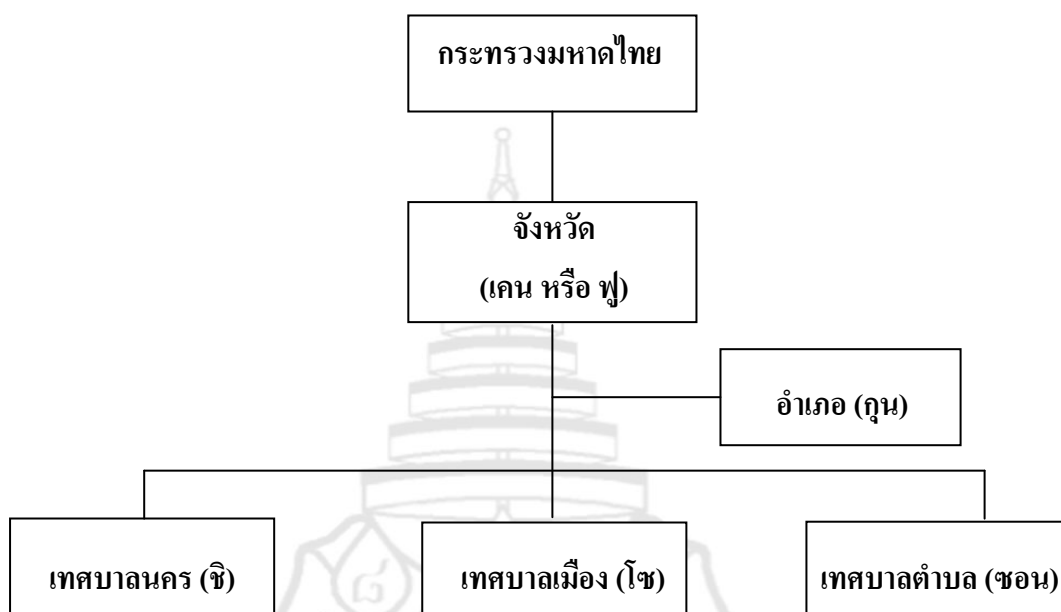
รัฐบาลกลางของญี่ปุ่น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ พระจักรพรรดิจะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มิได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่รัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งหัวหน้าผู้พิพากษาสูงสุด (chief justice of the supreme court) และผู้พิพากษาอื่น ๆ ตลอดจนคณะกรรมการและทบวง (agency) อีก 24 แห่งและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.6.2 รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น (local government)³⁵

รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (prefectures) และระดับเทศบาล (municipalities) ซึ่งระดับเทศบาลจะประกอบไปด้วยเทศบาลนคร (cities) เทศบาลเมือง (towns) และเทศบาลตำบล (villages) ญี่ปุ่นมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด และ 3,235 เทศบาล

³⁵ ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ., 2542), 120.

แบ่งเป็นเทศบาลนครใหญ่ ๆ อีก 12 เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและบริหารเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy law) ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1974



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922

ในช่วงแรกของการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจะตกอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจากส่วนกลาง เป็นการรวมศูนย์แห่งอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ต่อมาหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่น อันเป็นความพยายามของรัฐบาลกลางที่ต้องการพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความทันสมัย ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2489 ได้ให้การรับรองคุ้มครองการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในญี่ปุ่น โดยบัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา 92-95 ประกอบด้วย³⁶

มาตรา 92 กำหนดให้การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระของท้องถิ่น

³⁶ โกคิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, *เทศาภิบาล*, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

มาตรา 93 กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี (mayor) และสมาชิกสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

มาตรา 94 กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งออกเทศบัญญัติใช้ในท้องถิ่นของตนได้

มาตรา 95 ห้ามท้องถิ่นออกกฎหมายพิเศษบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนโดยปราศจากความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และรายได้

3.6.3 รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น³⁷

ญี่ปุ่นคือเป็นประเทศรัฐเดี่ยว (unitary state) โดยการปกครองต้องประกอบด้วยรัฐบาลกลาง (central government) และอีกส่วนคือ การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) สำหรับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแยกได้ 2 ประเภท คือรูปแบบทั่วไป (ordinary local public entities) และรูปแบบพิเศษ (special local public entities)

3.6.3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์การปกครองประเภทนี้ เป็นองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดกับระดับเทศบาล ระดับจังหวัดมีด้วยกันทั้งหมด 47 แห่ง เป็นจังหวัดที่เรียกว่า เคน 43 แห่ง พู 2 แห่ง โค 1 แห่ง เป็นเทศบาลที่เรียกว่า ชิ (เทียบเท่าเทศบาลนคร) 651 แห่ง โซ (เทียบเท่าเทศบาลเมือง) 1992 แห่ง ซอน (เทียบเท่าเทศบาลตำบล) จำนวน 581 แห่ง³⁸

1. โครงสร้างเทศบาล

เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

1) เทศบาลระดับตำบล (ซอน) เทศบาลซอนเป็นเทศบาลซึ่งมีลักษณะชนบท ประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ 5-6 หมู่บ้าน มีประชากรระหว่าง 1,000-5,000 คน เทศบาลซอนมี

³⁷ เขียน ชีรวิทย์, ระบบการปกครองญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2511), 87.

³⁸ โกคิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, เทศบาล, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนสภาเทศบาลนั้นมีสมาชิกประมาณ 12-30 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาเทศบาลชนสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีได้ แต่ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะถือว่าเป็นองค์ประชุม หากนายกเทศมนตรีถูกมติไม่ไว้วางใจ นายกเทศมนตรีมีสิทธิยุบสภาภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงมติดังกล่าว หากไม่ยุบสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้นายกเทศมนตรีอาจถูกถอดถอน (recall) โดยประชาชนได้ด้วย

2) เทศบาลระดับเมือง (โซ) เทศบาลระดับโซมีโครงสร้างลักษณะเหมือนกับเทศบาลชนทุกอย่าง แต่จะมีความเป็นเมืองมากกว่ามักจะตั้งอยู่ในบริเวณของศูนย์กลางการค้า การคมนาคมและโรงงานต่าง ๆ มีโรงเรียน โรงพยาบาลและสถานอำนวยความสะดวกมากกว่าเทศบาลระดับชน

3) เทศบาลระดับนคร (ชิ) เทศบาลก็เช่นกันมากกว่า คือ ระหว่าง 30-100 คน การจะยกฐานะขึ้นเป็นชิได้จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ก. มีประชากรมากกว่า 50,000 คน
- ข. ประชากรมากกว่า ร้อยละ 60 ต้องอาศัยอยู่ในเขตเมือง
- ค. ประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมหรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมา
- ง. มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองและสิ่งอื่น ๆ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจังหวัด เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานของรัฐบาลและของเทศบาล มีสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ห้องสมุด โรงละคร โรงพยาบาล ศูนย์การค้า ฯลฯ

ในบรรดาเทศบาลชิทั้งหมด 651 แห่งนั้น 12 แห่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ (designated cities) มีประชากรเกินกว่า 500,000 คน ซึ่งรัฐบาลให้อำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกับจังหวัด รวมถึงการประกันสังคม การอนามัยและการวางผังเมืองเทศบาลนครขนาดใหญ่ขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด เทศบาลนครขนาดใหญ่ดังกล่าว ได้แก่ โอซากา นาโกยา เกียวโต โยโกฮามา โกเบ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างของเทศบาลญี่ปุ่นคล้ายกับของไทยมาก กล่าวคือ การจัดตั้งเทศบาลอาศัยทางด้านภูมิศาสตร์ สังคมเป็นหลัก เป็นการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นเรียนรู้เพื่อเข้าสู่องค์กรขนาดใหญ่ขึ้นในอนาคต วิวัฒนาการท้องถิ่นของไทยที่อาศัยหลักทางด้านภูมิศาสตร์ สังคม ในการจัดตั้งท้องถิ่นคือ แบบเทศบาลได้มีการกำหนดให้มีเริ่มตั้งแต่ เทศบาลตำบล ซึ่งสภาพทางภูมิศาสตร์และสังคมที่ยังไม่มีความเจริญมาก

พอ ความต้องการในการบริการสาธารณะย่อมจะแตกต่างกับเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อีกทั้งในระดับเทศบาลตำบลยังไม่ต้องการเทคโนโลยี ที่ไม่มีความซับซ้อนงบประมาณจำนวนที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้ศึกษาเห็นว่าการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะนำหลักการนี้มาใช้ โดยคำนึงถึงการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นตามลำดับตั้งแต่องค์กรที่มีขนาดเล็กไปหาท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ เป็นการเตรียมความพร้อมและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่น โดยที่ผ่านมาก็ได้มีการวิพากษ์กันถึงความพร้อมของท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจการให้บริการสาธารณะ และความพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจในบางภารกิจจากส่วนกลาง ซึ่งปัญหาเกิดจากท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่จะเข้าบริหารภารกิจให้มีประสิทธิภาพ ด้วยเป็นท้องถิ่นที่จัดตั้งใหม่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหาร เช่น การโอนการศึกษาสู่ท้องถิ่น เป็นต้น

2. โครงสร้างของจังหวัด (prefectures)

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของญี่ปุ่นอยู่ด้วยกัน 47 แห่ง เรียกชื่อต่างกัน เช่น โต (To) โด (Do) ฟุ (Fo) และเคน (Ken) กรุงโตเกียวเองที่เป็นเมืองหลวงถือเป็นอีกจังหวัดหนึ่งเนื่องจากกรุงโตเกียวเป็นมหานคร (To) จึงเรียกว่า (Tokyo-to) หรือมหานครโตเกียว ดังนั้นโตเกียวจึงมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่น โดยมีการปกครองรูปแบบพิเศษเรียกว่ารูปแบบ Special Ward ภายในเขตพื้นที่ หน่วยการปกครองจังหวัดที่เรียกว่า โดหรือภาค (region) มีฮอกไกโดเพียงแห่งเดียว สำหรับหน่วยการปกครองที่เรียกว่า ฟุ มี 2 หน่วย คือ เกียวโต และโอซาก้า นอกนั้นเป็นหน่วยการปกครองที่เรียกว่า เคน การเรียกชื่อที่แตกต่างกันของหน่วยการปกครองในประเทศญี่ปุ่นสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์การปกครองนั่นเอง ความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจดังต่อไปนี้

- 1) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนา ท้องถิ่น การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ เป็นต้น
- 2) งานที่ต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัดหรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ การบริหารงานกิจการตำรวจ
- 3) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับจังหวัดหรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่จังหวัด เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและจัดการกับองค์กร
- 4) งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัด

ก. สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาจังหวัดมีการจัดโครงสร้างเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ มีประธาน รองประธาน คณะกรรมาธิการทั้งสามัญและวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภา

สภาจังหวัดมีหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร เช่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันอยู่ในวงงานของจังหวัด ฯลฯ และที่สำคัญ คือ การออกเสียงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล

ข. ผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อน ค.ศ. 1947 ผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล แต่หลังจากนั้นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางในรัฐธรรมนูญที่สหรัฐอเมริการ่างให้และประกาศใช้ในช่วงยึดครอง แม้จะเรียกชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (governor) แต่อันที่จริงแล้วก็คือ นายกเทศมนตรี ระดับจังหวัดนั่นเอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ระบบดั้งเดิมที่ถือว่าจังหวัดเป็นภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้เวลายาวนานในการบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าของจังหวัดที่ในปัจจุบันซึ่งเป็นท้องถิ่น และยังนับวันรัฐบาลก็ออกกฎหมายแทรกแซงเข้าไปจัดระบบการทำงานของสังคมโดยรวมเพิ่มเติมขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจุดเชื่อม ดังนั้นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจึงตอบสนองความเป็นท้องถิ่นได้น้อยกว่านายกเทศมนตรีนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน และคลังจังหวัด 1 คน ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงโดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

ค. จังหวัดประเภทโต จังหวัดประเภทโต ได้แก่ โตเกียว ซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นมหานคร แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ เขตชั้นในกับเขตชั้นนอก เขตชั้นในนั้นแบ่งเป็น เขตการปกครองพิเศษ (special wards) 23 เขต ในเขตชั้นในจะบริหารโดยผ่านทั้ง 23 กุ ในลักษณะของแต่ละกุ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คุณว่าราชการ โตเกียวมอบหมาย ซึ่งปัจจุบันนี้จะคล้ายกับเทศบาลระดับนครหรือชิ กุจะมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระ 4 ปี ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลชิ นอกจากการมีเขตการปกครองพิเศษแล้วจังหวัดประเภทโตมีโครงสร้างเหมือนจังหวัดประเภทอื่น ๆ ทุกประการ

3. คณะกรรมการบริหาร การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษตรงที่มีระบบคณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง เพราะไม่ต้องการให้อำนาจทาง

บริหารอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีทั้งหมด เช่นในระบบเก่า ขณะเดียวกันก็เพื่อเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้นในฐานะกรรมการหรือบางกรณีก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม คณะกรรมการบริหารที่สำคัญ ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย คณะกรรมการแรงงาน เป็นต้น

3.6.3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (special)

นอกจากองค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ญี่ปุ่นยังมีรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีทั้งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ³⁹

1. เขตการปกครองพิเศษ (special wards) เขตการปกครองพิเศษหรือที่เรียกว่า กุ มีเฉพาะในเขตชั้นในของจังหวัดหรือมหานครโตเกียว โดยมีทั้งหมด 23 เขตดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอันที่จริงในปัจจุบันนี้ กุ ก็คือเทศบาลที่ตั้งอยู่ในนครโตเกียวนั่นเอง ต่างกับเทศบาลอื่น ๆ ตรงที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเท่านั้น หากกิจการใดที่คลุมพื้นที่กว้างเกินพื้นที่ของแต่ละ กุ กิจการนั้นจะดำเนินการโดยนครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การวางผังเมืองของชุมชนเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย การดับเพลิง เป็นต้น

2. สหการ (cooperatives of local public entities) สหการท้องถิ่นคือ รูปแบบขององค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การปกครองท้องถิ่นที่ประสงค์จะร่วมมือกันจัดทำภารกิจบางประการร่วมกันสหการจึงเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นการจัดทำบางส่วนหรือทั้งหมดหรือเป็นองค์กรบริหารงานทั่วไปร่วมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงานและบุคลากร (โดยปกติ เทศบาล ตำบล และเทศบาลเมือง มักมีสำนักงานร่วมกัน)

3. การดูแลรักษาทรัพย์สิน (perity wards) คือ รูปแบบขององค์กรที่ท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลและบริหารทรัพย์สิน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะเป็นการรวมกันจัดตั้งโดยเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ทรัพย์สินส่วนใหญ่จะได้แก่ ประปา คลองส่งน้ำ หนองน้ำ สุสาน ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่กำหนดให้ทำการเกษตร ฯลฯ

³⁹ Jichi Sogo Center, **Japanese local administration system**, (Tokyo: Jichi Sogo Center, 1995), 23-

4. บรรษัทเพื่อการพัฒนา (local development cooperation) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่และการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันของตั้งแต่สององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นไป

3.6.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากอำนาจหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาลมีอยู่มากมาย เพราะใช้งบประมาณถึงมากกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณแผ่นดินรวมกับงบประมาณท้องถิ่น ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกลุ่มกิจกรรมใหญ่ ๆ และตัวอย่างของการแบ่งกิจกรรมหรือภารกิจที่ต้องทำร่วมกันระหว่าง รัฐ จังหวัด และเทศบาล

3.6.4.1 กลุ่มภารกิจ

1. การจัด⁴⁰ ทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้าง และบำรุงรักษาทางหลวง (highways) การดูแลรักษาแม่น้ำ ท่าเทียบเรือ ชายฝั่ง การเคหะ การผังเมือง การสร้างระบบขจัดน้ำเสีย ฯลฯ โดยปกติแล้วกิจการดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลภายในเขตพื้นที่ของตน แต่ถ้ากิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด

2. การอนามัยและสวัสดิการสังคม เช่น การจัดตั้งและอนุญาตให้จัดตั้งโรงพยาบาล จัดให้มีสถานอนามัย การจัดทำโครงการป้องกันโรค การส่งเสริมการดูแลสุขภาพของหญิงมีครรภ์ ฯลฯ

ในส่วนของสวัสดิการสังคมก็ เช่น การสร้างบ้านพักคนชรา สถานรับเลี้ยงเด็กและคนพิการ การช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย การดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ โครงการการประกันสังคม การฝึกฝนอาชีพ การแก้ปัญหาค้นว่างงาน ฯลฯ

3. การส่งเสริมกิจการทางเศรษฐกิจ ในด้านการเกษตร เช่น การวางแผนและโครงการเกี่ยวกับการประมง ป่าไม้ การเพิ่มผลผลิตการเกษตร และการประกันว่าจะมีสินค้าต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริโภค

ในด้านอุตสาหกรรมและการค้า เช่น การพัฒนาและเผยแพร่ เทคโนโลยีใหม่ ๆ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีศูนย์อุตสาหกรรม และการค้ำน้ำ เพื่อการอุตสาหกรรม ฯลฯ

4. การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม เช่นการจัดตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ออกใบอนุญาตให้ครู ดูแลการจัดหาอาหารให้นักเรียน ช่วยเหลือโรงเรียนเอกชน

⁴⁰ โกคิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, *เทศาภิบาล*, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

สร้างห้องสมุดพิพิธภัณฑสถาน ศูนย์กลางชุมชน สนามกีฬา โรงละคร การป้องกันทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ฯลฯ

5. การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เช่น การจัดให้มีหน่วยดับเพลิง และหน่วยบรรเทาสาธารณภัย แผนป้องกันอัคคีภัย สำหรับกิจการตำรวจนั้น จะอยู่ในความควบคุมของจังหวัด

3.6.4.2 ระบบการแบ่งงานที่ต้องทำร่วมกัน

ในที่นี้จะกล่าวถึง 3 อย่าง คือ การสร้างถนน การควบคุมมลภาวะ และการศึกษา

1. ถนนในญี่ปุ่นมี 4 ประเภท ทางด่วนแผ่นดิน ทางหลวงแผ่นดิน ถนนจังหวัด ถนนเทศบาล มีความยาวทั้งหมดมากกว่าหนึ่งล้านกิโลเมตร

ทางด่วนแผ่นดิน จะก่อสร้างและดูแลรักษาโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่ชื่อว่า Public Highway Corporation ในขณะที่ทางหลวงแผ่นดินการก่อสร้างจะดำเนินการโดยรัฐบาลเช่นกัน แต่การบำรุงรักษาจะเป็นเรื่องของจังหวัด ยกเว้นในบางพื้นที่เท่านั้น

2. การควบคุมมลภาวะ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะ และมาตรฐานการควบคุมของเสียจากโรงงาน จังหวัดจะเป็นผู้ทำแผนในการควบคุมตลอดจนกำหนดว่า เขตพื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลภาวะทางเสียง กลิ่น และกำหนดมาตรฐานสำหรับสิ่งดังกล่าว ส่วนเทศบาลจะเป็นผู้วัดระดับและตรวจสอบการละเมิดมาตรฐานที่กำหนด

3. การศึกษา รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาระดับมาตรฐานการศึกษาต่าง ๆ จัดให้มีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยของรัฐบาลจำนวนหนึ่ง เป็นผู้อนุญาตการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชน รับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาภาคบังคับ หนังสือเรียน ส่วนเทศบาลจัดให้มีโรงเรียนระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดอาหารให้เด็กนักเรียน

อย่างไรก็ตามแม้พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่แต่ในด้านอำนาจหน้าที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ค่อนข้างชัดเจน องค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่จะจัดทำภารกิจที่เกินขีดความสามารถท้องถิ่นขนาดเล็ก การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนยังมีความสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน เพื่อลดผลกระทบความขัดแย้งทางด้านอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ

3.6.5 การคลังท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1991 (เมษายน ค.ศ. 1991- มีนาคม ค.ศ. 1992) รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น⁴¹ ทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 64 จากยอดรวมของรายจ่ายของรัฐบาล และของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลจึงใช้จ่ายสำหรับ การกิจของรัฐบาลเพียงประมาณร้อยละ 36 ซึ่งส่วนใหญ่จะได้นำมาใช้ในการป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ ฯลฯ ในขณะที่กิจการที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การสาธารณสุข การศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา กิจการตำรวจ กิจการดับเพลิง ฯลฯ จะเป็นเรื่องของท้องถิ่นดำเนินการ อัตรารายจ่ายเปรียบเทียบระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรท้องถิ่น นี้ค่อนข้างจะอยู่ระหว่างร้อยละ 35-40 ต่อ 60-65 เช่น ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1987 รัฐบาลใช้จ่ายร้อยละ 38 ในขณะที่ท้องถิ่นใช้จ่ายร้อยละ 62

ในรายจ่ายทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴² ซึ่งเป็นเงินประมาณ 83.8 ล้านล้านเยน ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1991 ดังกล่าว ร้อยละ 22.8 จะใช้ในโครงการก่อสร้าง และบำรุงรักษา เช่น ถนน ทางน้ำ ร้อยละ 20.9 เป็นเรื่องการศึกษา ร้อยละ 12.7 เป็นเรื่องการบริหารทั่วไป ร้อยละ 10.8 เป็นเรื่องสวัสดิการสังคม และร้อยละ 8.2 เป็นเรื่องการชำระหนี้พันธบัตรเงินกู้รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะใช้น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลจะมีรายได้มากกว่า รายได้ของรัฐบาลนั้นจะโอนต่อไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่น ในรูปของการแบ่งสัดส่วนในค่าภาษีบางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้ ในรูปของเงินอุดหนุน และในรูปของเงินกู้ ดังนั้น รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 60 เศษ ดังกล่าวจึงมาจากทั้งรายได้จากท้องถิ่น โดยแท้ และรายได้ที่ถ่ายเทมาจากรัฐบาล

3.6.5.1 ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นมาจาก 6 แหล่ง คือ ภาษีท้องถิ่น (local taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น (local allocation taxes) ภาษีรัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ท้องถิ่น (local transfer taxes) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (national government disbursement) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (local public bonds) และรายได้อื่น ๆ

1. ภาษีท้องถิ่น ภาษีท้องถิ่นเป็นรายได้หลักของรายได้ทั้งหมดคิดเป็นประมาณร้อยละ 42.6 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1989 และ ร้อยละ 40.9 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1991 ภาษีท้องถิ่นมี

⁴¹ Ministry of Home Affair, **Am outline of local self-government in Japan**, (Japan: Ministry of Home Affair, 1996), 25.

⁴² โทคิน พลกุล, **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น**, **เทสทิบาล**, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

ด้วยกันหลายประเภท เช่น ภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย (inhabitant tax) ภาษีการค้า (enterprise tax) ภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ (real property acquisition tax) ภาษียาสูบ (tobacco tax) ฯลฯ ในปัจจุบันได้มีการจัดระบบและแยกแยะไว้อย่างดีในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เช่น การจัดเก็บท้องถิ่นอีกหลายประเภทเป็นภาษีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล กล่าวคือ ไม่ต้องการเสียให้ทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน เช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และ ภาษีสัตว์ ฯลฯ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีผังเมือง ภาษีการใช้น้ำ ฯลฯ เป็นของเทศบาล

2. ภาษีที่รัฐจัดเก็บและรัฐแบ่งให้ ภาษีประเภทนี้คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 17.4 ในปีงบประมาณ ค.ศ.1991 และ ร้อยละ 18 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1989 ภาษียกชั้นนี้คือ ภาษีที่รัฐแบ่งจากภาษีของรัฐอื่น ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีสุรา ซึ่งกำหนดไว้ ร้อยละ 32 ภาษีเกี่ยวกับการบริโภค (consumption tax) ซึ่งกำหนดไว้ ร้อยละ 24 และภาษียาสูบซึ่งกำหนดไว้ ร้อยละ 25 เพื่อเป็นกองทุนกลางสำหรับจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ปกติและหลักเกณฑ์พิเศษอื่น ๆ หลักเกณฑ์ปกติก็คือ การพิจารณาให้เงินอุดหนุนส่วนนี้ เพื่ออุดช่องว่างระหว่างความต้องการรายได้ที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายพื้นฐาน และรายได้พื้นฐานที่ท้องถิ่นหาได้ เพราะรายได้ที่หาได้นั้น ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะรักษามาตรฐานของการดำเนินงานและการให้บริการต่าง ๆ อยู่ในภาวะปกติได้

3. ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ ภาษีประเภทนี้จริง ๆ แล้วเป็นภาษีท้องถิ่น แต่เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรัฐจึงเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและโอนมอบต่อไปให้ท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ตามสัดส่วน ภาษีนี้นี้มีด้วยกัน 6 ชนิด คือ ภาษีบริโภค ภาษีถนน ภาษีน้ำมันปิโตรเลียม ภาษีน้ำมันเครื่องบิน ภาษีการตรวจสภาพและน้ำหนักยวดยาน (motor vehicle tonnage transfer tax) และภาษีน้ำหนักพิเศษ (special tonnage transfer tax)

รายได้จากภาษีถนนซึ่งเก็บจากน้ำมันเบนซินจำนวน ร้อยละ 64 จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครที่มีฐานะเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (designated cities) โดยแบ่งกันตามสัดส่วนความยาวและพื้นที่ของถนนที่อยู่ในเขตของแต่ละท้องถิ่น อีกร้อยละ 36 จะแบ่งสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ตามสัดส่วนของถนนเช่นกัน ภาษีตรวจสภาพและน้ำหนักยวดยานก็เช่นกัน ร้อยละ 75 จะจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 25 ให้แก่เทศบาลโดยแบ่งตามสัดส่วนของถนนที่แต่ละท้องถิ่น

4. เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้รายได้ประเภทนี้จะปรากฏในลักษณะของเงินอุดหนุน เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการควบคุมทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์และการดำเนินการที่เคร่งครัด รายได้ประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 13.8 ใน

ปีงบประมาณ ค.ศ. 1989 รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวเพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจของรัฐที่ได้รับมอบหมาย และเพื่อการดำเนินการของท้องถิ่นในการส่งเสริมเป้าหมายต่าง ๆ ของรัฐ

5. พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น รายได้ของเงินกู้ในรูปแบบของพันธบัตรคิดเป็น ร้อยละ 7.5 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1989 ส่วนใหญ่ท้องถิ่นจะกู้เงินจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ ที่มีระยะเวลาดำเนินการยาว

6. รายได้อื่น ๆ รายได้ส่วนนี้จะมาจากค่าธรรมเนียมการหาประโยชน์ในทรัพย์สินการบริจาค ฯลฯ คิดเป็น ร้อยละ 6.7 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1989 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่พอเหมาะ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าเงินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนมากถึง ร้อยละ 64 ของงบประมาณแผ่นดิน ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น และรายได้ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนจากรัฐบาล ในขณะเดียวกันท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง และมีข้อสังเกตว่า การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บกันอย่างเด็ดขาดว่าท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทใด นอกจากนั้นจะเป็นรัฐบาลจัดเก็บแล้วให้การสนับสนุนแก่ท้องถิ่นนั้นตามอัตราที่กำหนด

ตารางที่ 3.6 การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

จัดเก็บโดย Prefecture	จัดเก็บโดย Municipalities
ประเภท	ประเภท
ภาษีผู้อยู่อาศัยในเขต Prefectures ประกอบด้วย	ภาษีผู้อาศัยใน Municipalities ประกอบด้วย
- บุคคลธรรมดา นิติบุคคล	- บุคคลธรรมดา นิติบุคคล
- ภาษีการลงทุน	- ภาษีทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ Municipalities
- ภาษีการลงทุนบุคคลธรรมดา	- บ้าน ที่ดิน ทรัพย์สินของรัฐบาลกลางที่ตั้งอยู่ใน Municipalities
- ภาษีนิตินลงทุนบุคคล	- ภาษีรถยนต์ขนาดเล็ก
- ภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน	- ภาษียาสูบ
- ภาษียาสูบ	- ภาษีเหมืองแร่
- ภาษีสนามกอล์ฟ	

ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

จัดเก็บโดย Prefecture	จัดเก็บโดย Municipalities
ประเภท	ประเภท
- ภาษีการบริโภคท้องถิ่น - ภาษีสื่อเลื่อน - ภาษีสัมปทานเหมืองแร่ - ภาษีใบอนุญาตสัตว์ - ภาษีทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ใน Prefecture - ภาษีอื่นที่มีได้ระบุไว้ในกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ (ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย) - ภาษีการได้มาซึ่งยานพาหนะ - ภาษีขนส่งน้ำมัน - ภาษีส้วสัตว์	- ภาษีอื่นที่มีได้ระบุไว้ในกฎหมายบำรุงท้องที่ (ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย) - ภาษีค่าอาบนํ้า - ภาษีสำนักงานทางธุรกิจ - ภาษีผังเมือง - ภาษีการใช้ประโยชน์จากที่ดินและนํ้า - ภาษีตามกฎหมายเก่า

3.6.6 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัดซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทหรือระดับเทศบาลซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท จะมีฐานะและอำนาจหน้าที่บนพื้นฐานของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกัน ไม่มีองค์กรใดอยู่ภายใต้องค์กรอื่น ข้อแตกต่างเป็นเพียงว่าเทศบาลที่มีขนาดเล็กกว่ามีพื้นที่ซ้อนอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด จะมีอำนาจหน้าที่เน้นหนักไปในลักษณะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐาน ส่วนจังหวัดนั้นจะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่กว่าและมีอำนาจเน้นไปในทางที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล

3.6.7 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดโครงสร้างของการบริหารงานของท้องถิ่นไว้ โดยมีผลบังคับกับท้องถิ่นทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับนคร ระดับเมือง และระดับตำบล สาระดงนี้หัวหน้าฝ่ายบริหาร (chief executive officer) หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี (mayors) ของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระคราวละ 4 ปี และถือว่าเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้งข้าราชการของท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง

อย่างไรก็ตามในการบริหารงานบางประการเช่น กิจการตำรวจ การจัดการศึกษา จะมีกรรมการบริหาร (executive commissions) เป็นผู้ดำเนินการ เช่นจากคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (public safety commission) คณะกรรมการศึกษา (board of education) โดยมีอำนาจหน้าที่ในความเป็นอิสระต่างหากจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี การทำหน้าที่ของท้องถิ่นจะรับผิดชอบตามนโยบายส่วนกลางที่ให้มีมาและการดำเนินการตามกฎหมายของท้องถิ่นที่ให้อำนาจเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ในขณะที่นายกเทศมนตรีจะรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทางอ้อมต่อรัฐบาลกลาง

3.6.7.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระ 4 ปี อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอกฎหมายข้อบังคับ ในขณะที่เดียวกันสภามีอำนาจในการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎข้อบังคับต่าง ๆ ได้ด้วย สภาก็จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหาร ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเองอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยเสียงข้างมากในสภาได้ เมื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาฝ่ายบริหารต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

3.6.7.2 ประชาชน

กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น เช่น สิทธิในการลงประชามติ สิทธิในการถอดถอนทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกของสภาท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจในการนำคดีฟ้องร้องต่อศาลหากเห็นว่าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาของท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามอำนาจของกฎหมาย

3.6.7.3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1947 มาตรา 94 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จัดการทรัพย์สิน กิจการต่าง ๆ และบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกข้อบังคับของตนเองตามกฎหมายให้อำนาจไว้” การมีอิสระของท้องถิ่นในฐานะนิติบุคคลมีความสำคัญมาก ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นเป็นอย่างมากโดยมีการบัญญัติความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไว้ โดยอำนาจพื้นฐานในการบริหารสาธารณะเป็นของส่วนกลาง เช่น กิจการของศาลและตุลาการ การลงโทษทางอาญา กิจการคมนาคมและการขนส่งของชาติ กิจการไปรษณีย์ โรงพยาบาลและสุขภาพอนามัยของชาติ กิจการเดินเรือสมุทร เป็นต้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นนั้น ๆ การ

บริหารจัดการสวนสาธารณะ ถนน สะพาน สาธารณูปการ และการบริการขนส่ง เป็นต้น ความอิสระเหล่านี้รวมไปถึงอำนาจระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองด้วย

สรุป การปกครองของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวไม่มีราชการส่วนภูมิภาค จะมีแต่ราชการบริหารส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การมีฐานะนิติบุคคลเป็นอีกหลักการหนึ่งในหลายหลักการของการกระจายอำนาจ ประเทศญี่ปุ่นเองรัฐมีฐานะนิติบุคคล ในขณะเดียวกัน ท้องถิ่นก็มีฐานะนิติบุคคลแยกออกจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามการมีฐานะนิติบุคคลเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับท้องถิ่น จะเห็นได้จากการมีบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เช่น อำนาจในการจัดการภารกิจกำหนดให้องค์กรที่มีขนาดใหญ่จัดทำภารกิจที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำโครงสร้างขั้นพื้นฐานเท่านั้น เช่นในเรื่องการศึกษา จะกำหนดไว้ว่าให้ท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจบริหารจัดการในระดับใด เป็นต้น ในส่วนอำนาจในการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นระดับใดสามารถจัดเก็บภาษีประเภทใดอย่างชัดเจน เป็นต้น

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองของประเทศญี่ปุ่นจะมีฐานะที่เสมอกัน โดยไม่มีองค์กรท้องถิ่นใดอยู่ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก วิวัฒนาการทางพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นก็มีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันเหมือนกับประเทศไทย โดยเทศบาลมีพื้นที่ที่ทับซ้อนอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัด แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่จะมีความชัดเจน โดยเทศบาลจะมีหน้าที่ในการจัดการภารกิจในขั้นพื้นฐาน ส่วนจังหวัดซึ่งมีขนาดใหญ่จะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจุดเชื่อมต่อระหว่างเทศบาล และการให้การสนับสนุนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เป็นต้น

3.7 การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

การปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรเริ่มมาตั้งแต่สมัย แซกซอน (Saxon Times) เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 เป็นต้นมา หากมองไปที่ประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษแล้วเกิดจากการที่พระเจ้าวิลเลียม เป็นขุนนางในแคว้นมังคีประเทศฝรั่งเศส ได้ยกทัพมาตีประเทศอังกฤษ และได้สถาปนาตนเองขึ้นเป็นกษัตริย์ และเนื่องจากกษัตริย์ของประเทศอังกฤษในเวลานั้นเป็นชาวฝรั่งเศส จึงไม่กล้าที่จะทำอะไรรุนแรงกับขุนนางที่อาศัยอยู่เดิม พระเจ้าวิลเลียมในฐานะกษัตริย์จึงไม่ได้มีการยกเลิกระบบขุนนางและเจ้านครต่าง ๆ โดยปล่อยให้เมืองต่าง ๆ ปกครองกันเอง เพียงแต่ให้ส่งเงิน และเครื่องมือต่าง ๆ มาช่วยเมืองคราวจำเป็นเท่านั้น

รูปแบบการปกครองในสมัยนั้นนำมาซึ่งรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน 3 รูปแบบ⁴³ ได้แก่ County Burh และ Parish

1. County แต่เดิมเรียกว่า Shire แปลว่า “หน่วยการปกครอง” ที่มีความเป็นอิสระมาก จะมีการกำกับดูแลจากส่วนกลางบางประการเท่านั้น โดย County จะมีหัวหน้าฝ่ายปกครองเรียกว่า Shireueef ขนาดของ County มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัดของประเทศไทย

2. Burh หรือ Burg ซึ่งพัฒนามาเป็น Borough นั้น เดิมหมายถึง หน้าด่านหรือเมืองป้อมปราการ ต่อมาได้มีการปกครองตนเองขึ้น ได้มีการรวมตัวของช่างฝีมือ พ่อค้าใน Burg ต่อต้านการเข้ามาของกษัตริย์ ในที่สุดกษัตริย์ยินยอมให้อิสระในการปกครองตนเอง โดยการออก Charter รับรองฐานะดังกล่าว นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา burg มีคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งของตนเอง มีสิทธิในการค้าและผลประโยชน์ในท้องถิ่นมีสภาผู้แทนของตนเองแตกต่างจาก County

3. Parish เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดพัฒนามาจาก Tonwnship เกิดจากการแบ่งเขตการปกครองในทางศาสนา มีคณะกรรมการบริหารเป็นของตนเอง ที่เรียกว่า Vestry Parish มีขนาดที่แตกต่างกันไป แต่ยังอยู่ในการปกครองของ County

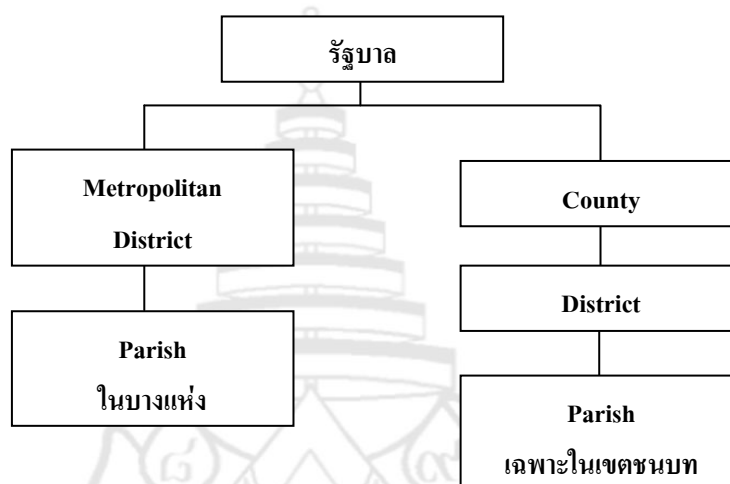
การปกครองของประเทศไทยเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยกษัตริย์ได้ส่ง justice of the peace ของราชวงศ์ต่าง ๆ ไปตัดสินคดีที่ County โดยใช้กฎหมายของกษัตริย์ในการตัดสินเท่านั้น เพื่อไม่ให้ขาดการเป็นเอกภาพของรัฐ ท้องถิ่นในอังกฤษมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมาก จนมีการเรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่น (local government) เคียงคู่กับรัฐบาลของประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษจึงมีใช้กลไกของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากระบบของประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทย ที่รัฐบาลเป็นผู้มอบอำนาจในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น ซึ่งมักเรียกว่าเป็นระบบการกระจายอำนาจ (decentralization) หมายความว่า รัฐบาลเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการจึงสามารถทำได้ แต่ระบบของอังกฤษถือว่าการได้มาตามหลักการกระจายอำนาจถือว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างของระบบองค์กรของรัฐ

ด้วยวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษที่แตกต่างจากหลายประเทศ ประเทศอังกฤษจึงไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น

3.7.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน

⁴³ อูยา โบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538).

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษในปัจจุบัน มีสภามาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น โดยในระดับ County การเลือกตั้งจะใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน มีวาระ 4 ปี ในระดับ Metropolitan district ใช้ระบบการเลือกตั้งเขตละ 3 คน แต่ให้มีการหมุนเวียน โดยจะต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน 1/3 ใหม่ทุก ๆ ปี ระดับ district ให้เลือกใช้ระบบใดระบบหนึ่ง คืออาจจะเป็นการเลือกตั้งใหม่ทุก 4 ปี หรือมีการหมุนเวียน 1/3 ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยผู้สมัครจะต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป



ภาพที่ 3.5 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน

3.7.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่จะกระทำโดยรัฐเป็นผู้มอบอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามขนาดของท้องถิ่น County จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญของพื้นที่⁴⁴ เช่น การขนส่ง ถนนขนาดใหญ่ การดับเพลิงและตำรวจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กลงมาในชั้นสองก็จะมีอำนาจหน้าที่ที่สัมพันธ์กับผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ของตนซึ่งแตกต่างไปจากองค์การปกครองที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งได้แก่ District จะรับผิดชอบในเรื่องที่เป็นของท้องถิ่นจริง ๆ ซึ่งได้แก่การพัฒนาท้องถิ่น สวนสาธารณะ ที่พักอาศัย ถนนขนาดเล็ก

⁴⁴ โกลิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศาภิบาล, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

ตารางที่ 3.7 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ County และ District

อำนาจหน้าที่	County	District
การวางแผน		
- แผนหลัก	✓	×
- แผนท้องถิ่น	×	✓
- สวนสาธารณะท้องถิ่น	✓	✓
- สวนสาธารณะของชาติ	✓	×
- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	✓	
การขนส่ง		
- การวางแผน	✓	×
- ถนนไฮเวย์	✓	×
- ความปลอดภัย	✓	×
- ที่จอดรถ	✓	×
- รถสาธารณะ	✓	✓
การศึกษา	✓	✓
ที่พักอาศัย	×	✓
ดับเพลิง	✓	✓
ตำรวจ	✓	✓
ห้องสมุด	✓	×
การท่องเที่ยว	✓	✓
สุสาน	×	✓

3.7.3 การคลังท้องถิ่น

การคลังในประเทศอังกฤษแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ การคลังเพื่อการลงทุน (capital finance system) และระบบการคลังทั่วไป (current or revenue finance system)

3.7.3.1 ระบบการคลังเพื่อการลงทุน (capital finance system)

เป็นระบบที่จ่ายเพื่อการลงทุน หรือเป็นโครงการระยะยาว เช่น การลงทุนด้านสาธารณูปโภค ถนน การลงทุนในรูปแบบบริษัท เป็นต้น หลักการใช้จ่ายบัญชีส่วนใหญ่จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นและการเคหะ ค.ศ. 1989 (Local government and Housing Act 1989) โดยมุ่งเน้นที่การกู้ยืมของท้องถิ่นเป็นหลัก โดยงบประมาณนี้จะแตกต่างออกไปแต่ละขนาดของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ระบบการคลังเพื่อการลงทุนจะเกี่ยวข้องกับฐานรายรับใน 4 หลักลักษณะด้วยกัน (ซึ่งสามในสี่ลักษณะแรกมักถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่น) และมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องตั้งประมาณการการใช้จ่ายในงบลงทุน ก็จะวางอยู่บนรากฐานของรายรับทั้งสี่ประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การกู้ยืม (credit approval) ในทุกปีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับการกำหนดเพดานจำนวนเงินที่สามารถกู้ยืมได้ (Basic Credit Approval - BCA) โดยกำหนดเป็นวงเงินสูงสุด (maximum sum) สำหรับท้องถิ่นแต่ละแห่งที่สามารถกู้ยืมไปใช้ในโครงการลงทุนต่าง ๆ โดยท้องถิ่นบางแห่งอาจจะได้รับเงินกู้ยืมเพิ่มเติมได้ (Supplementary Credit Approval - SCA) ในโครงการที่ถูกริเริ่มและเป็นนโยบายที่รัฐบาลกลางพยายามผลักดัน เช่น ศาลแขวง การเคหะในชนบท โครงการสำหรับบุคคลไร้ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งเงินจากการกู้ยืมนี้ มีสัดส่วนถึงกว่าครึ่งของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน โดยมีแหล่งกู้ยืมที่สำคัญคือ Public Works Loan Board (PWLb)

2. รายได้จากการขายสินทรัพย์ในโครงการลงทุนต่าง ๆ (capital receipts) ท้องถิ่นอาจเพิ่มเติมงบลงทุนของตนโดยอาศัยรายได้จากการลงทุนและขายสินทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคารและที่พักอาศัย เป็นต้น แต่รัฐบาลได้จำกัดวงเงินที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ กล่าวคือ ร้อยละ 25 ของรายได้จากการขายทรัพย์สินประเภทที่พักอาศัย และร้อยละ 50 ของรายได้จากการขายทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคอนุรักษนิยม ที่ต้องการสร้างวินัยทางการคลังให้กับท้องถิ่นโดยให้เอารายได้ส่วนที่เหลือไปใช้เงินกู้ยืมต่าง ๆ อย่างไรก็ดี การใช้เงินส่วนนี้ก็ได้รับการผ่อนปรนและยืดหยุ่นมากขึ้นในยุคของรัฐบาลพรรคแรงงาน

3. เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (capital grants) เงินอุดหนุนนี้มีลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีการกำหนดเงื่อนไข และมักจะเน้นไปที่โครงการพัฒนาในเขตเมืองใหญ่ต่าง ๆ เพื่อยกระดับและพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการพัฒนาเขตเมืองชั้นในของรัฐบาลกองทุนเพื่อการพัฒนา ภูมิภาคของสหภาพยุโรป เป็นต้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ จำนวนที่ท้องถิ่นได้รับจากเงินอุดหนุนนี้จะถูกนำไปหักออกจากสัดส่วนที่ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้

4. การใช้เงินจากบัญชีรายรับทั่วไป (current/revenue income) การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่ท้องถิ่นมีอิสระและไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางคือ การใช้จ่ายจากเงินรายได้ของตนเอง เช่น ภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม เป็นต้น อย่างไรก็ดี การนำเอาเงินจากระบบบัญชีรายรับทั่วไปมาใช้ในการลงทุน (capitalised current expenditure) เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้นเมื่อรัฐบาลได้ริเริ่มจำกัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (rate capping) ในรายที่เห็นว่ามีการขึ้นอัตราภาษีท้องถิ่นเพื่อเพิ่มวงเงินงบประมาณอย่างเกินขนาด

3.7.3.2 ระบบการคลังทั่วไป (current /revenue finance system)

ระบบการคลังทั่วไป ถือเป็นระบบงบประมาณที่สะท้อนสถานะภาพทางการเงินของท้องถิ่นโดยแท้จริง เพราะจะเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายในกิจการบริการสาธารณะโดยทั่วไปและงบรายจ่ายประจำต่าง ๆ (day - to - day services) มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของการใช้จ่ายทั้งหมด โดยกว่าร้อยละ 30 เป็นการใช้จ่ายด้านการศึกษา ซึ่งถือเป็นกิจการที่มีการใช้จ่ายมากที่สุด และประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณด้านการศึกษาจะหมดไปกับเงินเดือนค่าจ้างของครูอาจารย์

ส่วนการใช้จ่ายในกิจการบางอย่าง เช่น ตำรวจ ดับเพลิง และบรรเทาสาธารณภัย การขนส่งมวลชนภายในเมืองใหญ่ เหล่านี้มักจะมีหน่วยงานวิสาหกิจกรรม (joint authorities) คอยจัดทำบริการแทนท้องถิ่น จึงต้องบวกค่าบริการเหล่านี้ไว้ในภาษีที่จะต้องจัดเก็บจากประชาชนในชุมชนเป็นการทดแทนสำหรับรายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นจะมีแหล่งที่มาสี่ด้านใหญ่ ๆ เช่นเดียวกันกับบัญชีงบประมาณเพื่อการลงทุนได้แก่

1. ค่าใช้บริการและค่าธรรมเนียม (charges and fees) รายได้ส่วนนี้ท้องถิ่นจะเรียกเก็บ จากการให้บริการบางอย่าง เช่น การขนส่งมวลชน ที่จอดรถ ค่าอาหารนักเรียน เป็นต้น ส่วนการเรียกเก็บจากบริการชนิดใด และอัตราเท่าไร ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่งเนื่องจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น และการเคหะ ค.ศ. 1989 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าใช้บริการ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ในกิจการที่เห็นสมควร ยกเว้น เฉพาะด้านการศึกษา ตำรวจ และดับเพลิง การเลือกตั้ง และการยืมหนังสือจากห้องสมุด แต่โดยมากการเรียกเก็บรายได้ส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการตลาด และการยอมรับของชุมชนเป็นหลัก

2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (government grants) เงินอุดหนุนถือเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญ และมีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เนื่องจากเงินส่วนนี้มีสัดส่วนถึงงบประมาณกึ่งหนึ่งของรายรับท้องถิ่นทั้งหมด และเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมประกันมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ และการผลักดันนโยบายต่าง ๆ

เงินอุดหนุนรัฐบาลแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในอังกฤษเงินอุดหนุนที่มีบทบาทสูง ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป ที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนรายได้ทั่วไป” (Revenue Support Grant - RSG) ซึ่งมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 4 ของรายรับทั้งหมด โดยในแต่ละปีรัฐบาลจะกำหนดว่าระบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดควรจะมีการใช้จ่ายในวงเงินเท่าไร จากนั้นก็จะประเมินหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าควรมีสัดส่วนการใช้จ่ายทั้งหมดเท่าไร โดยใช้ฐานการคำนวณจากดัชนีชีวิตต่าง ๆ เช่น จำนวนผู้อยู่อาศัย จำนวนผู้สูงอายุ จำนวนโรงเรียน เป็นต้น จากนั้นก็นำจำนวนเงินที่คำนวณได้ มาหักลบออกจากรายได้ ที่ท้องถิ่นคาดว่าจะได้รับสองส่วนคือ จำนวนภาษีท้องถิ่นที่จำเป็นต้องใช้ตามค่ามาตรฐานของรัฐบาล และภาษีธุรกิจ

มาตรฐาน ที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เงินส่วนที่เหลือก็คือ จำนวนเงินอุดหนุนรายได้ทั่วไปที่ท้องถิ่นจะได้รับ

อย่างไรก็ดี ท้องถิ่นเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยและทักท้วงการคำนวณดังกล่าวของรัฐบาลเพราะมองว่าการคำนวณดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างเพียงพอ อีกทั้งดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ที่ใช้ก็มิได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาที่ท้องถิ่นบางแห่งเผชิญอยู่ ต่อมารัฐบาลก็ได้พยายามแก้ปัญหาโดยออกสมุดปกเขียวที่ชื่อว่า⁴⁵ “Modernising Local Government Finance: A Green Paper” เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ทางคลังกองท้องถิ่นและแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบการคลังให้ “ทันสมัย” ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องเงินอุดหนุนรายได้ทั่วไปที่พยายามหาฐานการคำนวณที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น

เงินอุดหนุนในอีกลักษณะหนึ่งคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะใหญ่ คือ (1) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการเฉพาะด้าน เช่น เงินอุดหนุนกิจการตำรวจ ซึ่งจะมีหลักการคำนวณวงเงินโดยเฉพาะหรือเป็นเงินอุดหนุนในกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้การสนับสนุนผ่านกระทรวงต่าง ๆ เช่น ด้าน การศึกษา การเคหะ การบริการสังคม เป็นต้น (2) เงินอุดหนุนพิเศษและเงินทดแทนเงินอุดหนุนส่วนนี้โดยมากจะใช้เพื่อผลทางด้านนโยบาย การคลัง และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังเช่น เงินอุดหนุนค่าบริการภายในชุมชน ซึ่งริเริ่มในปี ค.ศ. 1991-1992 โดยกระทรวงการคลังเพื่อลดความจำเป็นในการขึ้นค่าบริการของท้องถิ่นที่เรียกเก็บจากประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ประชากรมีรายได้น้อย นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนในลักษณะของ “เงินทดแทน” (benefit) จากรัฐบาลกลางเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนให้กับท้องถิ่นบางแห่งโดยเฉพาะในด้านสวัสดิการสังคม เพื่อท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขึ้นภาษี เช่น Council tax benefit ซึ่งริเริ่มในปี ค.ศ. 1993

3. ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (national non-domestic rate/uniform business rate) ภาษีส่วนนี้เป็นการเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจอยู่ในท้องถิ่นและถือเป็นรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของท้องถิ่น แต่เดิมการกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวนี้นี้จะแตกต่างกันไปแต่ละท้องถิ่น เพราะถือเป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ต่อมารัฐบาลได้ทำการปฏิรูปภาษีส่วนนี้ใหม่ โดยกำหนดเป็นอัตราภาษีกลางเพื่อใช้ทั่วประเทศ ซึ่งริเริ่มนำมาใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1990 ภาษีส่วนนี้แม้จะจัดเก็บโดยท้องถิ่นแต่ท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องส่งเข้าส่วนกลางทั้งหมดเพื่อเป็นกองทุนรวม จากนั้นรัฐบาลก็จะจัดสรรเงินดังกล่าว

⁴⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 157.

กลับคืนสู่ท้องถิ่นตามสัดส่วนโดยคำนวณจากจำนวนประชากร พิจารณาในแง่เงินรายได้จากภาษีธุรกิจมาตรฐาน จึงมีบทบาทคล้ายคลึงกับเงินอุดหนุนชนิดหนึ่ง และก็เปลี่ยนสถานะจากภาษีท้องถิ่นไปเป็นภาษีกลางของประเทศ เนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวได้ตัดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับผู้เสียภาษีไป

4. ภาษีท้องถิ่น (local taxation/council tax) ภาษีท้องถิ่นคือแหล่งรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้จริง เดิมทีภาษีนี้เรียกว่า “ภาษีโรงเรือน” (domestic rate) ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน และเรียกเก็บจากฐานการครอบครองทรัพย์สิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ถูกแทนด้วย “ภาษีชุมชน” (community charge/poll tax) โดยเรียกเก็บจากผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกคนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป แต่นโยบายภาษีนี้ไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากประชาชน ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมนำโดย นาย John Major จึงประกาศใช้ “ภาษีท้องถิ่น” (council tax) โดยมีฐานการเรียกเก็บเป็นครัวเรือน (มิใช่รายบุคคล) คิดคำนวณจากราคาทรัพย์สินของท้องถิ่นแต่ละแห่งและจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละครัวเรือน ภาษีนี้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายทั่วไปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี กล่าวคือ จำนวนรายได้จากภาษีนี้จะต้องเพียงพอต่อรายจ่ายประจำของท้องถิ่นและค่าบริการที่ท้องถิ่นจะต้องจ่ายให้หน่วยงานวิสาหกิจรวม (joint authorities)

หากพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ มีข้อจำกัดอย่างมากทางด้านรายได้ เนื่องจากต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองเพียงแหล่งเดียว ซึ่งต่างจากหลาย ๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดเก็บรายได้มากกว่า เนื่องจากภาษีของท้องถิ่นนั้นมีความหลากหลายและมีฐานการเรียกเก็บหลายประเภท นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจในการกำหนดเพดานวงเงินงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (capping) ในรายได้ที่เห็นว่ามีกำหนดงบประมาณอย่างเกินตัวอีกด้วย ระบบการคลังท้องถิ่นในอังกฤษจึงถูกมองว่ามีการควบคุมจากส่วนกลางเป็นอย่างมากและเป็นประเด็นหนึ่งที่ท้องถิ่นในหลายแห่งพยายามต่อสู้

3.7.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษในด้านความสัมพันธ์ด้วยกันนั้นมีความคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด หมายความว่าฐานะของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือเล็ก มีฐานะเท่าเทียมกัน มีการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน งานใดที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรนั้นสามารถที่จะมอบให้อีกองค์กรท้องถิ่นหนึ่งทำได้ด้วยความสมัครใจ ในขณะที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กร องค์กรท้องถิ่นขนาดเล็กก็จะทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะพื้นฐาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ก็จะทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งมีความต้องการด้านเทคนิค และงบประมาณที่มากกว่า เป็นต้น

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1 ปัญหาทางกฎหมายความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจ โดยที่รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้ท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการได้เอง หลักความเป็นอิสระถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ความเป็นอิสระของอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง เป็นต้น เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ถือหลักความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และหลักความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่นไม่ว่าท้องถิ่นนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็ตาม โดยอาศัยความเป็นอิสระทางด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร การเงินการคลัง ดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาที่ผ่านมาประชาชนไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นว่า อำนาจหน้าที่นั้นๆ ควรจะเป็นของท้องถิ่นระดับใด ในการจัดทำภารกิจจึงไม่มีเอกเทศ ขาดการรับผิดชอบต่อประชาชน นำมาซึ่งการสิ้นเปลืองงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ และการจัดเก็บรายได้ที่ซ้ำซ้อน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนในพื้นที่ที่ต้องเสียภาษีแก่ท้องถิ่น กลับนำรายได้เหล่านั้นไปพัฒนาแก่อีกท้องถิ่นหนึ่ง จากการศึกษาพบว่าเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันทุกอย่าง ในขณะที่มีพื้นที่ดำเนินการในพื้นที่เดียวกันด้วย จึงอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งจนมีการฟ้องร้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหากันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยปัญหาที่ออกมาเรียกร้องในช่วงดังกล่าวมักจะเป็นเรื่องของพื้นที่ในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตลอดจนเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่ไม่ชัดเจนว่าควรให้ท้องถิ่นใดรับผิดชอบ ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้พื้นที่ดำเนินการของ

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกัน ดังที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนรายได้ของเทศบาล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดเก็บภาษีจากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม รายได้ที่เกิดจาก ทรัพยากรจากพื้นที่ซึ่งไม่มีความชัดเจน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีผลให้มีการสัมมนาเพื่อสรุปปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบและมีการจัดทำประชาวิจารณ์ เพื่อรับฟัง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลทำให้มีการตรากฎหมายออกมาหลายฉบับใน ช่วงเวลาดังกล่าว ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น

เมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผน และขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁷ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับ ท้องถิ่น โดยในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน และคณะกรรมการโดยตำแหน่งจาก 11 หน่วยงาน กรรมการเหล่านี้มาจากผู้บริหาร ท้องถิ่นจำนวน 12 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้ ดำเนินการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้รับการ แต่งตั้ง

จากการศึกษาพบว่าการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดู เหมือนว่าปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไข แต่ในความเป็นจริงปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่ได้รับการแก้ไข ให้เสร็จสิ้น ทั้งนี้ยังต้องรอการพัฒนาต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิมใน อนาคต

อย่างไรก็ดีในการศึกษาครั้งนี้ มีจุดหมายเพื่อศึกษาผลกระทบของการจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ที่มีผลกระทบต่อการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยจะศึกษาถึง วิเคราะห์ในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับปัญหาการทับซ้อนทางพื้นที่ อำนาจหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะที่ยังซ้ำซ้อนกันอยู่ อันเป็นผลให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากร

⁴⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 6.

ประการแรก วิเคราะห์ถึงปัญหาความซ้ำซ้อนจากสภาพพื้นที่และและกิจกรรมต่าง ๆ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล ประการที่สอง จะศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการที่บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับเทศบาล

4.1.1 การพิจารณาปัญหาทางด้านการจัดตั้ง และโครงสร้างองค์กร

ปัญหาการจัดตั้งและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล มีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ ในด้านความคล้ายคลึงกัน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 8 ได้ระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล โดยถือเอาจังหวัดเป็นเขตดำเนินการและให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีงบประมาณ ทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเองมีสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับเทศบาลมีการระบุไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีฐานะเป็นทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 70 ทำให้เกิดปัญหาตามมากล่าวคือ การกำหนดให้เป็นนิติบุคคลทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สามารถทำนิติกรรม สัญญาและสามารถออกข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายได้เอง และเทศบาลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นองค์การหนึ่งที่เป็นอิสระในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ในทางทฤษฎีกล่าวว่าท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กจะเข้าไปควบคุมท้องถิ่นอื่นไม่ได้เลย แต่ละท้องถิ่นจะมีฐานะที่เท่าเทียมกัน การให้บริการสาธารณะจะเป็นไปในลักษณะการให้การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี อุปกรณ์ บุคลากร และทางการเงิน เป็นต้น

ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

4.1.1.1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

4.1.1.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น

4.1.1.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประการ ดังนี้ เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป มีประชากร

ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป และได้รับความเห็นชอบประชากรในท้องถิ่นนั้น การจัดตั้งเทศบาลเมือง ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ ส่วนท้องถิ่นที่จะยกเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป มีประชากรหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้ เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป ประชากรหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลนคร

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการจัดตั้งของเทศบาลพบว่า ได้อาศัยหลักทางภูมิศาสตร์และสังคม เป็นหลักในการพิจารณา โดยเทศบาลจะพัฒนาจากเทศบาลที่มีขนาดเล็กไปสู่ระดับที่ใหญ่ขึ้น ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการวางรากฐานการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบมากที่สุด เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเรียนรู้เตรียมความพร้อมของตนเองในการบริหารท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นในอนาคต แต่ปัญหาเวลานี้สาเหตุเกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตบริการ ในขณะที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนอยู่ทั้งจังหวัด นอกจากนั้นยังพบว่าในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลจะยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด เป็นผลให้เขตพื้นที่ในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง และจะไม่มีพื้นที่ดำเนินการเพราะพื้นที่ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทับซ้อนอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลในปัจจุบัน และท้องถิ่นเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พิจารณาทางด้านพื้นที่ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังขาดความชัดเจนเช่นเดียวกัน การกำหนดพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดไว้แบบกว้าง ๆ โดยการกำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตบริการทั้งจังหวัด ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดทำภารกิจในส่วนใดบ้าง ที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้นจึงถือว่าพื้นที่ดำเนินการ หมายรวมถึงพื้นที่ของเทศบาลเข้าไว้ด้วย เป็นเหตุให้เกิดความซ้ำซ้อนกันขึ้น จากความไม่ชัดเจนของการระบุความหมาย และการระบุพื้นที่ที่ทำให้เกิดปัญหาความสับสนระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งและการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีเหตุผลในการจัดตั้งที่ต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์สถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย และบางยุคมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาคดกันรวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น จนทำให้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรมีทิศทางการดำเนินการเฉพาะตัว และพัฒนากันไปแบบตัวใคร

ตัวมัน โดยเฉพาะการแย่งพื้นที่แย่งงบประมาณระหว่างกัน ขาดซึ่งประเด็นของความสัมพันธ์และความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งโดยข้อเท็จจริงลักษณะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเช่นไร ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นชุมชนตามความจริง ไม่ใช่เกิดขึ้นจากการที่มีกฎหมายกำหนดไว้แบบกว้าง ๆ เหมือนกันหมด แต่ควรจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่เมือง หรือกึ่งชนบท โดยผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ โดยพื้นที่เมืองจะมีปัญหาของเมือง เช่น การจราจร การผังเมือง สิ่งแวดล้อม และสวนสาธารณะ ส่วนพื้นที่ชนบทจะมีปัญหาทางด้านแหล่งน้ำ ส่งเสริมอาชีพ ราคาผลผลิตการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่ดำเนินการตามภารกิจ ย่อมส่งผลกระทบไปสู่ปัญหาต่อมา คือ ปัญหาในด้านอำนาจบริหารและการจัดเก็บผลประโยชน์ทางด้านรายได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรอากรรั้งนกอีแอ่นให้กับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁴⁸ กรณีจังหวัดตรังและองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่หารือว่าจะจัดสรรเงินอากรรั้งนกอีแอ่นอย่างไร โดยเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยว่า แม้จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด ก็ตาม แต่เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการจัดเก็บรั้งนกอีแอ่นก็คือ เขตจังหวัด นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่เป็นเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงอาจวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งทับซ้อนอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายได้ส่วนหนึ่งจะต้องจัดสรรให้กับเทศบาล รวมถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตของจังหวัดด้วย

ดังนั้น การจัดโครงสร้างขององค์กรเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งหากมีการจัดโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องต่อการบริหารงาน ย่อมไม่สามารถที่จะพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปได้อย่างราบรื่น และเอื้อต่อการบริหารงานได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะจัดโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาลย่อมจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานแก่องค์กรทั้งสอง

⁴⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.5/9896 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2541

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนทางพื้นที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.1 พิจารณาปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่

จากการศึกษาพบว่า โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล ตามมาตรา 45 ดังต่อไปนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้⁴⁹

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตราระเบียบคณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการ
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
7. คຸ້ມຄອງ ດູແລ ແລະ ບຳຮຸ່ງຮັກສາພັດທະນາພູມສາດແລະສິ່ງແວດລ້ອມ (7ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁴⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, มาตรา 45.

ส่วนกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ไว้ใน มาตรา 50 และมาตรา 51 ของเทศบาลตำบล มาตรา 53 และมาตรา 54 ของเทศบาลเมือง และมาตรา 56 มาตรา 57 ของเทศบาลนคร

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในมาตรา 51 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มาตรา 53 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้⁵⁰

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์

⁵⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542, มาตรา 53.

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น”

อำนาจหน้าที่ในมาตรา 54 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุขการ
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์⁵¹

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครได้บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ไว้ดังต่อไปนี้

1. กิจการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ⁵² สถาน

บริหารอื่น

⁵¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2537, มาตรา 53 แก้ไขเพิ่มเติม; พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511, มาตรา 54 แก้ไขเพิ่มเติม.

⁵² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542, มาตรา 56 (4)(5)(6)(7)(8).

5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

และในมาตรา 57 ยังได้กำหนดให้เทศบาลนครสามารถทำกิจการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 54 ได้อีกทางหนึ่งด้วย

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่	องค์การบริหารส่วน จังหวัด	เทศบาล ตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร	✓	✓	✓	✓
2. การกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล	✓	✓	✓	✓
3. บำบัดน้ำเสีย	✓	×	×	✓
4. บำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	✓	×	×	✓
5. วางผังเมือง	✓	×	×	✓
6. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง	✓	✓	✓	✓
7. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ	✓	✓	✓	✓
8. จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด	✓	✓	✓	✓
9. ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓	✓	✓
10. รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน	✓	×	×	×
11. จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
12. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจส่วนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร	✓	×	✓	✓
13. จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ	✓	×	×	✓
14. ป้องกันและบำบัดโรค	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กร บริหารส่วน จังหวัด	เทศบาล ตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
อำนาจหน้าที่				
15. จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล	✓	✓	✓	✓
16. ส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	×	×	✓
17. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ	✓	✓	✓	✓

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในภาพรวมขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล จะเห็นว่าแม้จะได้มีการวางกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ แต่กรอบอำนาจหน้าที่บางส่วนเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งในทางทฤษฎี กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนทางพื้นที่ การให้บริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด จะไม่สามารถจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันระหว่างเทศบาลกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเองสามารถที่จะดำเนินการได้ มีบุคลากร อุปกรณ์ เป็นของตนเอง เช่น การสร้างทางที่เป็นพื้นที่ของเทศบาล การจัดเก็บขยะ การทำตลาดสด เป็นต้น ปัญหาดังกล่าว แม้จะได้มีการวางกรอบให้อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลไว้ใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาของความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีผลมาจากพื้นที่ที่ทับซ้อนกันยังคงมีอยู่ และยังไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนถึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเกิดจากการซ้ำซ้อนทางพื้นที่ว่า ควรกำหนดอย่างไรจะไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

อย่างไรก็ตามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการทำประชาวิจารณ์ซึ่งได้ผลสรุปให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง⁵³ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งก็คือมีอำนาจหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

⁵³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลไว้ให้อำนาจดำเนินการได้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

พิจารณาอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้⁵⁴

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย
11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. การทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้⁵⁵

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

⁵⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 16.

2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าพื้นที่ของทั้งสององค์กรยังซ้ำซ้อนกันอยู่ ดังนั้น ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากยังมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมเช่นนี้ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกอำนาจหน้าที่ต่างก็เป็นอำนาจของเทศบาลเช่นเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถือไม่ได้ว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ คอยให้การสนับสนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก หากแต่เป็นการให้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรที่ซ้ำซ้อนกัน ต่างคนต่างบริหารกิจการของตนเอง ไม่ได้เป็นไปตามหลักขององค์กรนิติบุคคล ความอิสระระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ขาดความเป็นเอกภาพ สิ้นเปลืองงบประมาณ และนำมาซึ่งปัญหาการฟ้องร้องระหว่างองค์กร

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ	✓	✓
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	✓	✓
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	✓	✓
5. การสาธารณสุข	✓	✓

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	✓	✓
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	✓	✓
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	✓
9. การจัดการศึกษา	✓	✓
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส	✓	✓
11. การบำรุงรักษาสีลปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	✓	✓
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	✓	✓
14. การส่งเสริมกีฬา	✓	✓
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน	✓	✓
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	✓	✓
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	✓	✓
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล	✓	✓
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	✓	✓
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	✓	✓
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรง มหรสพ และสาธารณสถานอื่น	✓	✓
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓
25. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	✓	✓
26. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓
27. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	✓	✓
28. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น	✓	✓

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
29. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓
30. การผังเมือง	✓	✓
31. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	✓	✓
32. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	✓	✓
33. การควบคุมอาคาร	✓	✓
34. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓
35. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	✓	✓

ในด้านพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่ทับซ้อนอยู่กับพื้นที่ของเทศบาล ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่สำหรับการให้บริการสาธารณะของเทศบาล

ดังนั้นจากบทบัญญัติในมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลนั้น จากการศึกษาพบว่าปัญหาเกิดจากการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสอง เป็นลักษณะของการบัญญัติกฎหมายแบบกว้าง ๆ เหมือนกันหมด ซึ่งหากพิจารณาถึงความแตกต่างในพื้นที่แล้วจะพบว่าสภาพของพื้นที่ของประเทศไทยยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ยังมีพื้นที่ที่เป็นชนบทหรือกึ่งชนบท และพื้นที่เมือง ซึ่งสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นจะมีลักษณะของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น ปัญหาด้านแหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพการผลิตทางการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ในขณะที่พื้นที่ในเมืองจะมีปัญหาเฉพาะของความเป็นเมือง เช่น ปัญหาด้านการจราจร การผังเมือง สิ่งแวดล้อม น้ำเสีย แหล่งเสื่อมโทรม มลพิษ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสภาพความแตกต่างในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ย่อมมีความแตกต่างกันไปด้วย แต่ปรากฏว่าภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ และให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกที่จะให้บริการ

สาธารณะได้เอง ในขณะที่เทศบาลสามารถที่จะดำเนินการได้ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น เช่น ด้านการศึกษา กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน แต่ในขณะเดียวกัน รัฐซึ่งหมายถึงกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นส่วนกลางยังคงมีอำนาจจัดการศึกษาเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัญหาประเด็นนี้ควรจะมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดควรมีการจัดระบบการศึกษาระดับใด หากพิจารณาถึงศักยภาพของเทศบาลทางด้านบุคลากร ทางด้านงบประมาณซึ่งบางแห่งอาจมีมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในปัจจุบันเทศบาลเองสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาต่างคนต่างทำอย่างปัจจุบันจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศโดยรวมจนอาจเกิดความล้มเหลวของระบบการศึกษาโดยรวมของประเทศได้

สำหรับปัญหาของการทับซ้อนทางพื้นที่นั้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการในอนาคตได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท. 0313.1/3259 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2543 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ที่กำหนดให้ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาลแม้ส่วนหนึ่งส่วนใดให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้น หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนและขณะที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ตำบล หมายถึง ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยบริการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยบริการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลให้เขตตำบลทับซ้อนกับเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร และก่อให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากร และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวกับการอนุญาต การอนุมัติต่าง ๆ และปัญหานี้ย่อมเกิดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลได้เช่นเดียวกัน

จากปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในด้านต่าง ๆ พบว่าประชาชนในพื้นที่ไม่ทราบและเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แยกออกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการแบ่งงานทำให้เกิดการปิดความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ทำให้ประชาชนสับสนและไม่เข้าใจเมื่อเกิดปัญหาขึ้นว่าจะแจ้งหน่วยงานใดในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งปัญหานี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ พยูน มีทองคำ (2537) ที่กล่าวถึง

ประชากรในอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ใน 6 ตำบล ไม่ทราบว่างค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสับสนของประชาชนต่อการทับซ้อนในด้านพื้นที่ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ทราบว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการนั้น ๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่สมควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานและให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัด

ดังนั้นจึงสามารถสรุปลักษณะอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการประสานงานและให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
2. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น โดยได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
3. อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรรายได้ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนั้นในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในอนาคตจะมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจในการบริการสาธารณะที่รัฐต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ชัดเจนภายใน 10 ปี ตามที่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

ดังนั้นปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลรวมทั้งท้องถิ่นอื่น ที่ซ้ำซ้อน ยังพบว่ายังไม่ได้รับการแก้ไข ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ตรงตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2.2 การปรับปรุงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด (มาตรา 8) จึงมีเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด รวมทั้งพื้นที่ของหน่วยการบริหารการปกครองท้องถิ่นอื่นอีกด้วย รวมทั้งเทศบาลด้วย โดยหลักที่ว่า “พื้นที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ซ้อนกันโดยมีกิจการที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน” คือ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ การประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นและประสานการจัดทำแผนการพัฒนาของท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดรวมทั้งมีหน้าที่ทำหรือจัดให้มีกิจการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยการบริหารการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ทำ หรือไม่อาจจัดทำได้ และให้การสนับสนุนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าในด้านงบประมาณต่าง ๆ

4.3 ปัญหาทางด้านรายได้ และบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อเทศบาล

โดยหลักการแล้วลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วย่อมจะต้องประกอบไปด้วย การจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต้องมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สิน เป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีส่วนกลางคอยทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้ท้องถิ่นนั้น ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง ทั้งในการบริหารงานหรือทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้พอสมควร กล่าวคือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง รวมถึงมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

การบริหารงานการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล อาจแยกพิจารณาเปรียบเทียบได้เป็น 3 กรณี คือ การจัดเก็บรายได้ รายจ่าย การบริหารงานการคลังและงบประมาณดังนี้

การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้⁵⁶

1. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกับน้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียม ที่ใช้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิง สำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าภายในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

2. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเกิดจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจังหวัดจัดเก็บเพิ่มเติมได้ ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

3. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา 23(4) และมาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

4. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23(5) แล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบ ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

5. ภาษिरถยนต์และค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษिरถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

6. ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

7. อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

8. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายใน เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

9. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

10. ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

⁵⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, มาตรา 24.

11. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

12. ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

13. รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน
2. ภาษีบำรุงท้องที่ ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
3. ภาษีป้าย
4. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24(3) และมาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของสรรพากรที่จะจัดเก็บ
5. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24(4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
6. ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาลโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
7. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
8. ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
9. ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
10. อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
11. อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

12. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

2) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

13. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

2) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

3) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

14. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

15. ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

16. ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1) ค่าธรรมเนียมในใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

2) ค่าธรรมเนียมในใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

17. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

18. ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

19. ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริหารสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

20. รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล

จากการศึกษา พบว่ารายได้จากภาษีอากร จำแนกเป็น 3 กลุ่มตามลักษณะของภาษีอากรประกอบด้วย

1. ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์

2. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน มีอยู่ประเภทเดียวคือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บได้ในจังหวัดใดก็ให้เป็นรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ เทศบาลได้รับการแบ่งปันภาษีดังกล่าวร้อยละ 50 ของภาษีที่จัดเก็บได้ภายในจังหวัด

3. ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้แล้วจัดสรรให้หรือเรียกว่าภาษีเสริม โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้เรียกเก็บภาษีให้ท้องถิ่นต่าง ๆ จากภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บอยู่แล้วตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (กำหนดไว้ไม่เกิน ร้อยละ 10 จากยอดภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ) แล้วมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เช่น ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

นอกจากนี้เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. รายได้จากสาธารณูปโภค
3. รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือสหการ

4. ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ค่าบริการ
6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
7. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ

8. รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

9. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

10. เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
11. เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
12. เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
13. รายได้ทรัพย์สินทางแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบูรณาการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
14. รายได้จากค่าธรรมเนียม

4.3.1 ผลกระทบของเทศบาลอันเกิดจากผลประโยชน์ทางด้านรายได้

จากการพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ดังกล่าวแล้ว ทั้งด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ย่อมจะชี้ให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลอันเกิดจากพื้นที่ทับซ้อน ทำให้เทศบาลเสียผลประโยชน์ทางด้านรายได้ กล่าวคือ จากลักษณะการทับซ้อนทางพื้นที่เป็นผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่งของเทศบาล เพราะเมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ ทำให้พื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาลทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด สามารถเข้าไปจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของเทศบาลได้ทั้งหมด ทำให้เทศบาลไม่มีรายได้เพียงพอในการที่จะบริหารงานให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง และเกิดความไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่นนั้นในการกระจายรายได้ เช่นกรณีการจัดเก็บภาษีจากเทศบาลหนึ่งซึ่งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจนำไปใช้จ่ายให้กับท้องถิ่นอื่น ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัด ด้วยปัจจัยทางด้านการเมือง หรือปัจจัยอื่นๆ ไม่เป็นธรรมกับเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ที่ควรจะสามารจัดเก็บ เพื่อบริหารจัดการในท้องถิ่นตนเอง

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพิจารณาควบคู่กับอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลมีความซ้ำซ้อนกันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นรายได้ภาษีป้าย ที่ดิน ภาษีป้าย และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองและเป็นการสูญเสียรายได้ของเทศบาลด้วย

ตารางที่ 4.3 การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ประเภทของภาษี	ภาษีของ	
	เทศบาล	อบจ.
1. ภาษีนํ้ามัน	×	✓
2. ภาษียาสูบ	×	✓
3. ภาษีโรงแรม	×	✓
4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	✓	✓
5. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	✓	✓
6. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	✓	✓
7. ภาษีเพื่อการศึกษา	✓	✓
8. อาคารรังกอี่แอ่น	✓	✓
9. ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓
10. ค่าภาคหลวงปิโตเลียม	✓	✓
11. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	✓	✓

จากปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีในพื้นที่เทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 24 ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษี 13 ประการ ซึ่งบางประการมีการซ้ำซ้อนในการให้อำนาจจัดเก็บระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ การจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนนำไปใช้ในการกิจการที่ซ้ำซ้อน เป็นการนำงบประมาณเพื่อนำไปใช้อย่างไม่คุ้มค่า เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่าย บุคลากรและอุปกรณ์ในการบริหารงานอย่างเดียวกัน และส่งผลให้มีการฟ้องร้องกันขึ้น ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

1. การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้้องค์การ บริหาร ส่วนจังหวัดมีเขตอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา 64 และ มาตรา 65 จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี และรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

2. ผลกระทบจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 8 มาตรา 64 มาตรา 65 ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากโรงแรมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้ท้องถิ่นอื่นสูญเสียรายได้จากภาษีภายในท้องถิ่นของตนเองขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ปัญหาในเรื่องเขตพื้นที่ดำเนินการส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนทางภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ต่อไป และเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขให้เกิดความชัดเจน อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษารายได้ของต่างประเทศประเทศ เช่น ญี่ปุ่นพบว่าในปัจจุบันได้มีการจัดระบบและแยกแยะในเรื่องการจัดเก็บรายได้ไว้อย่างดีในระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน เช่น การจัดเก็บท้องถิ่นอีกหลายประเภทเป็นภาษีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล กล่าวคือไม่ต้องการเสียให้ทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน เช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และภาษีสัตว์ ฯลฯ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีผังเมือง ภาษีการใช้น้ำ ฯลฯ เป็นของเทศบาล รายได้จากภาษีถนนซึ่งเก็บจากน้ำมันเบนซินจำนวน ร้อยละ 64 จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครที่มีฐานะเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (designated cities) โดยแบ่งกันตามสัดส่วนความยาวและพื้นที่ของถนนที่อยู่ในเขตของแต่ละท้องถิ่น อีกร้อยละ 36 จะจัดสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ตามสัดส่วนของถนนเช่นกัน ภาษีตรวจสภาพและน้ำหนักขยวดยานก็เช่นกัน ร้อยละ 75 จะจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 25 ให้แก่เทศบาล โดยแบ่งตามสัดส่วนของถนนในแต่ละท้องถิ่น และในประเทศฝรั่งเศสทั้งเทศบาล จังหวัด หรือภาคต่างก็มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีที่เหมือนกัน เช่น ภาษีโรงเรือนภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการที่อยู่อาศัย และภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ โดยรัฐจะกำหนดภาษีไว้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกัน

ปัญหาการทับซ้อนทางพื้นที่ ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ทำให้มีผลกระทบต่อรายได้ของเทศบาล นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อการทับซ้อนกันของประชากรด้วย เพราะประชากรในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือประชากรในเขตเทศบาลด้วย และผลแห่งการทับซ้อนดังกล่าว จึงเป็นปัญหาสำคัญที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกำหนดกรอบแห่งอำนาจหน้าที่และกรอบแห่งพื้นที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ผลกระทบ ที่เกิดจาก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปอยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลด้วย ทำให้เกิดรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และไม่เป็นอัตราส่วนที่ควรจะเป็น เช่น การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดเก็บภาษีน้ำมันในเขตพื้นที่ของเทศบาล และเทศบาลเองในฐานะเจ้าของพื้นที่ไม่มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากส่วนนี้

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านรายได้ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และผลกระทบดังกล่าวจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องกับสถานการณ์มากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้น เช่น

ตามมาตรา 23(9) “ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ” เป็นภาษีของเทศบาล ในขณะที่ มาตรา 24(6) “ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ” ในขณะที่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ในการจัดการศึกษายังไม่มี ความชัดเจนว่าท้องถิ่นระดับใดควรจัดการศึกษาได้ในระดับใด

ตามมาตรา 23(17) บัญญัติว่า “ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด” อำนาจในการจัดเก็บซ้ำซ้อนกันอาจไม่เป็นธรรมสำหรับพื้นที่ที่ต้องเสียภาษีแต่ไม่ได้รับการบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นนั้น

แนวทางแก้ไขปัญหา

จากความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ย่อมจะมีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี จึงควรปรับปรุงกฎหมาย ดังนี้

1. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจน จะทำให้การจัดเก็บภาษีตามภารกิจอำนาจหน้าที่ชัดเจนยิ่งขึ้น
2. ภาษีที่เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นทั้งสองในการจัดเก็บรายได้ให้เป็นอำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษีนี้ แล้วจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามอัตราที่กฎหมายกำหนดแทน
3. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีภายในเขตของตนเองอย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายกำหนด

4.4 สรุป ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการศึกษาถึงความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่าบทบัญญัตินี้ควรจะมีการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงความเหมาะสมสอดคล้องต่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหามาตรการแนวทางแก้ไข และพิจารณาถึงปัญหาด้านความซ้ำซ้อนทางพื้นที่และแนวทางแก้ไขให้มีความเหมาะสม ต่อไป

4.4.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลที่ได้รับผลกระทบกรณีของการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เบื้องต้นทำให้เห็นว่าเทศบาลได้รับผลกระทบโดยตรงในการที่เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารการปกครองด้านต่าง ๆ เช่น ด้านพื้นที่ในการดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และรายได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับทฤษฎีของ ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951) ที่กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีอาณาเขตการบริหารการปกครองที่แน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครอง

ดังนั้น หากการปกครองในรูปแบบใดไม่ครบหลักเกณฑ์และองค์ประกอบดังกล่าวก็ไม่อาจถือเป็นหน่วยขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสามารถมีหลักเกณฑ์ที่แยกออกจากส่วนกลางได้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีของปัญหาคือความซ้ำซ้อนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้นกล่าวได้ว่ามีผลกระทบที่ทำให้อำนาจหน้าที่และบทบาทของเทศบาล ลดลงอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถบริหารงานในเขตจังหวัดได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในฐานะเทศบาลมีวิวัฒนาการทางการปกครองโดยอาศัยหลัก ทางภูมิศาสตร์ สังคม ในการจัดตั้งย่อมจะถือว่ามิมีบทบาทและประชาชนเข้าใจการบริหารเทศบาลมากที่สุด และอาจถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นที่สมบูรณ์ มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นได้ดีกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้มองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ควรมีหน้าที่ดำเนินการอย่างอื่นที่ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีหน้าที่ดำเนินการนั้น ๆ อยู่แล้ว

ดังนั้นจึงควรมีการปรับโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ให้ครบสมบูรณ์ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

จากปัญหาด้านความซ้ำซ้อนในด้านอำนาจหน้าที่พิจารณาในประเด็นสำคัญดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 การกำหนดถึงการให้การสนับสนุนท้องถิ่น ควรปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นองค์กรที่คอยให้ความสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี งบประมาณ บุคลากร และอุปกรณ์แก่ท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจน ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรทำหน้าที่ให้สมกับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่โดยจัดทำภารกิจที่มีขนาดใหญ่ที่เกินขีดความสามารถท้องถิ่นขนาดเล็ก และต้องเป็นองค์กรที่จะช่วยพัฒนาให้ท้องถิ่นในโครงการควบคู่กันระหว่างท้องถิ่นลดปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น

ตามมาตรา 45(3) ที่บัญญัติว่า “สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น”

มาตรา 45(8) “จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 45(3) ที่บัญญัติว่า “สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น” ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าดำเนินการภารกิจในเขตเทศบาลได้ทุกอย่าง โดยเข้าไปดำเนินการให้บริการสาธารณะต่างก็เป็น การ “สนับสนุนการพัฒนา” ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” ในที่นี้จึงควรที่จะกำหนดว่าให้สนับสนุนกิจการใดได้บ้าง เช่น ให้การสนับสนุนในด้านการเงิน การเทคโนโลยี หรือทางด้านวิชาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อดูในหลักความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองของประเทศญี่ปุ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในระดับจังหวัด และระดับเทศบาล อำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองจะต้องมีอำนาจหน้าที่บนพื้นฐานของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสมอกัน ไม่มีองค์กรใดอยู่ภายใต้องค์กรอื่น จะมีข้อแตกต่างก็เพียงว่า เทศบาลซึ่งมีขนาดเล็กกว่าจะซ้ำซ้อนอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่เน้นหนักไปในลักษณะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน และในของประเทศฝรั่งเศสเองก็จะกำหนดถึงความเป็นอิสระเช่นเดียวกัน โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกัน

เองที่ว่า หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (libre administration) มิได้หมายความว่าเพียงแต่การเป็นอิสระจากรัฐเท่านั้น ความอิสระนี้ยังหมายความว่า ความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งนัยที่สำคัญ 2 ประการ⁵⁷

1. ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ใดเป็นของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแล้ว ท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย

2. ไม่ว่าท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่แตกต่างกันก็ตามก็ห้ามไม่ให้มีการก้าวก่ายและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยการบัญญัติถึงการให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กกว่า เช่น ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ท้องถิ่นอื่น จะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องการให้บริการสาธารณะแต่โครงการดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอ จะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เป็นต้น

มาตรา 45(8) “จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาในอนุมาตรานี้จะพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมีอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ในกฎกระทรวงให้มีอำนาจตามมาตรา 45(8) พบว่ามีอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 54(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้ กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การ

1. จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
2. กำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
3. บำบัดน้ำเสีย
4. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. วางผังเมือง
6. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

⁵⁷ โกลิน พลกุล, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, *เทศาภิบาล*, 92(6), (มิถุนายน 2540), 7-14.

7. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
8. จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
9. ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
10. รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
11. จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงศิลปะ จาริดประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
13. จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ
14. ป้องกันและบำบัดโรค
15. จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
16. ส่งเสริมการท่องเที่ยว
17. ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 45(8) ที่เปิดโอกาสให้มีการออกกฎกระทรวงเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามมาตรา 45 หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจหน้าที่ ในมาตรา 50, 51, 53, 54, 56

มาตรา 46 กำหนดให้ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ภายใต้บังคับ มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้นจะเห็นว่า การให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลทุกเรื่อง ทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมทุกเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หลังจากตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ซ้ำซ้อนกันมากขึ้น ไม่ได้แก้ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ ในอดีตที่ผ่านมาแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ช่วยแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับเทศบาล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่ากับมีความซ้ำซ้อนกันมากขึ้นกว่าเดิม การกำหนดอำนาจหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จึงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากจะเน้นหนักไปในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองแล้ว ไม่ได้มีการประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงเทศบาลแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติ เป็นองค์กรที่ต่างคนต่างจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง และรักษาผลประโยชน์ทรัพยากรของตนเอง ในขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับ เลือกที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ไม่ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม เช่น

มาตรา 17(2) “การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น” ผู้ศึกษาได้อธิบายในมาตรา 45 การพัฒนาแก่ท้องถิ่นการบัญญัติการให้การสนับสนุนแก่ท้องถิ่น หากดูในประเทศฝรั่งเศสจะบัญญัติถึงการให้การสนับสนุนด้านใด เช่น การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งต้องการให้มีบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งงบประมาณไม่เพียงพอองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแรกก็อาจให้การสนับสนุนทางการเงิน ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย หรือในประเทศอังกฤษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในลักษณะที่เสมอภาคกันเท่าเทียมกัน การสนับสนุนจะเป็นการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน การมอบหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งจัดทำจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจเท่านั้น ความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีประกาศคณะกรรมการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 โดยมี นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเนื้อความในประกาศได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะกระทำได้ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน หรือการไม่เข้าไปดำเนินการโครงสร้างที่ท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปในแนวทางการประกาศจึงควรมีคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเพื่อพิจารณาในกรณีที่จะจัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันอยู่

มาตรา 17(6) การกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดการศึกษา” จากการศึกษาไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับใด เป็นความไม่ชัดเจนหากเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส จะพบว่ามีกำหนดว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างไร เช่น แนวคิดหลักถือว่ารัฐเป็นผู้ที่รับผิดชอบในทางวิชาการและการจัดการในเรื่องบุคลากรในระดับโรงเรียนอนุบาล และระดับประถมเป็นของเทศบาล ระดับมัธยมเป็นของจังหวัด โรงเรียนมัธยม 4-5 และการศึกษาพิเศษต่าง เป็นหน้าที่ของภาค เป็นต้น การกำหนดความชัดเจนจะลดผลกระทบที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ช่วยจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม มีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง

มาตรา 17(11) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการ “กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ในขณะที่ มาตรา 16(18) พระราชบัญญัติเดียวกัน ก็บัญญัติให้มีอำนาจ เช่นเดียวกัน ปัญหาในเรื่องขยะมูลฝอยเป็นปัญหาในระดับประเทศ และกำลังเป็นปัญหาใหญ่ในระดับท้องถิ่น การกำหนดให้เทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน โดยใช้งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ ในภารกิจเดียวกัน เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า และความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อองค์กรและประชาชนในพื้นที่ การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำจัดขยะมูลฝอย ในทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะครอบคลุมได้ทั้งจังหวัด เนื่องจากต้องใช้งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ สำหรับหน่วยงานเดียวเป็นจำนวนมาก ประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลไม่ได้รับการบริการ บุคลากรของจังหวัดไม่เพียงพอในการดำเนินการ การมอบอำนาจนี้แก่เทศบาลที่ใกล้ชิดกับชุมชนจะเข้าใจปัญหาได้เป็นอย่างดี และมีความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ ปัญหาความซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง จากการศึกษาพบว่าโดยประชาชนไม่ทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งก็สอดคล้องกับงานวิจัย

ของ พญน มีทองคำ (2537) เรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ที่อธิบายว่า ประชากรอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ใน 6 ตำบล ที่ได้ทำการสำรวจแล้ว พบว่าบ้านเรือนของตนเองอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ	✓	✓
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	✓	✓
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	✓	✓
5. การสาธารณสุข	✓	✓
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	✓	✓
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	✓	✓
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	✓
9. การจัดการศึกษา	✓	✓
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	✓	✓
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	✓	✓
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	✓	✓
14. การส่งเสริมกีฬา	✓	✓
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน	✓	✓
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง	✓	✓
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	✓	✓
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล	✓	✓

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	✓	✓
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	✓	✓
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการ อนามัยโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น	✓	✓
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓
25. การผังเมือง	✓	✓
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	✓	✓
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	✓	✓
28. การควบคุมอาคาร	✓	✓
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการ ป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	✓	✓

4.4.2 แนวทางปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่

4.4.2.1 ให้มีการทบทวนว่าอำนาจหน้าที่ใดตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งเป็นหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน้าที่ใดเป็นของเทศบาล โดยอาศัยหลักความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ของเทศบาล โดยมีการกำหนดในกฎหมายให้ถูกต้องชัดเจน

4.4.2.2 ให้มีการแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งให้ชัดเจนยิ่งขึ้น บทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมักใช้ถ้อยคำในกฎเกณฑ์การกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้กว้างเกินไป เช่น ในการให้การสนับสนุนการพัฒนาแก่ท้องถิ่นอื่น การจัดการศึกษา การขนส่ง ควรกำหนดให้การสนับสนุนในด้านใด เช่น ด้านเทคโนโลยี การจัดการศึกษาในระดับใดเป็นของท้องถิ่นใด เป็นต้น ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การบัญญัติที่ไม่ชัดเจนทำให้ต้องอาศัยกฎหมายอื่นเพื่อแก้ปัญหา เมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่ายังไม่สามารถแก้ปัญหาได้แต่อย่างใด

4.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดในกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทำให้บางครั้งมีการเลือกจัดทำภารกิจที่หวังผลทางการเมือง เลือกให้บริการสาธารณะเฉพาะท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมาก โดยประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่เสียภาษีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ

4.4.2.4 เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างสมบูรณ์มากที่สุด และอาจมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นในวันข้างหน้า ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลกำลังปรับตนเองให้เป็นเทศบาล การกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนย่อมจะกระทบต่อการบริหารเทศบาลในอนาคต และมีภารกิจที่มากขึ้น ปัญหาขบประมาณในการบริหารงานเทศบาลไม่เพียงพอ การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอีกแนวทางหนึ่ง ในการที่จะกระจายงบประมาณไปสู่เทศบาลให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

ดังนั้น แนวทางในการปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 มาตรา 45 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบัญญัติดังกล่าวเกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทำให้อำนาจหน้าที่บางประการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้แก่เทศบาล ต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความแตกต่างกัน โดยกำหนดให้มีระดับของความรับผิดชอบตามลำดับชั้น กล่าวคือ ควรให้อำนาจหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นงานในระดับนโยบาย หรือการให้การสนับสนุนและรับผิดชอบเขตติดต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในระดับกลางและระดับพื้นฐานตามลำดับ ทั้งนี้จะมีความสอดคล้อง ต่างเป็นเอกเทศซึ่งกันและกัน ไม่เพียงคำนึงถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอย่างอิสระในท้องถิ่นของตนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ควรจะคำนึงถึงปัญหาที่จะเกิดผลกระทบต่อระบบพัฒนาประเทศด้วย

ตารางที่ 4.5 การแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
1. ดำเนินงานตามโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด	✓	×
2. สนับสนุนด้านเทคโนโลยีบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	✓	✓
3. บำรุงและรักษาโครงการทำเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่	✓	×
4. การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน	✓	×
5. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเมื่อได้รับการร้องขอ	✓	×
6. การพัฒนาพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	×
7. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	✓	✓
8. การจัดการศึกษาระดับมัธยม	✓	×
9. การศึกษาระดับประถม	×	✓
10. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	×	✓
11. การตั้งโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	✓	×
12. การผังเมือง	✓	×
13. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล		✓
14. การสร้างโรงพยาบาล	✓	
15. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	×	✓
16. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	×	✓
17. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	✓	
18. การควบคุมอาคาร	×	✓
19. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	×	✓
20. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓
21. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	✓	✓
22. การรักษาความสงบเรียบร้อย	✓	✓

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เทศบาล
23. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน	✓	✓
24. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	×	✓
25. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	×	✓
26. การส่งเสริมกีฬา	✓	✓
27. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	✓
28. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	✓	✓
29. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓

4.4.3 ปัญหาในด้านความซ้ำซ้อนทางพื้นที่และแนวทางแก้ไข

จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรนิติบุคคล ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง จนกล่าวได้ว่าหน่วยงานที่ไม่มีฐานะนิติบุคคลไม่อาจเป็นท้องถิ่นได้อย่างแน่นอน แต่หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นท้องถิ่นในทุกกรณี ดังนั้นจากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการที่จะต้องมีสถานะความเป็นนิติบุคคลแล้วจะต้องประกอบด้วย การมีพื้นที่รับผิดชอบ การมีบุคลากรเป็นของตนเอง การมีอำนาจหน้าที่ และสุดท้ายการมีคลัง หรืองบประมาณในการบริหารงานของตนเองอย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาการทับซ้อนทางพื้นที่แล้วพบว่า สามารถที่จะทับซ้อนกันได้ เพียงแต่ต้องกลับมากำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำภารกิจต่อไป

ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ ด้านพื้นที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าจะคงอยู่หรือไม่ในอนาคต โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผู้ศึกษายังเห็นว่าการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ การนำงบประมาณส่วนนี้เพื่อกระจายให้แก่ท้องถิ่นอื่นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้แก่ท้องถิ่นอื่นด้วยและยังจะช่วยพัฒนาให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต ทั้งนี้การกำหนดให้เทศบาลที่ใหญ่กว่า เช่น เทศบาลนครให้การสนับสนุนเทศบาลที่เล็กกว่าตามลำดับ แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำให้ท้องถิ่นของไทยมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีวิวัฒนาการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เป็นท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งในอนาคตต่อไป

ตารางที่ 4.6 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลหลังการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
1. การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน	✓	✓	×
2. สนับสนุนด้านเทคโนโลยีบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	✓	✓	×
3. การพัฒนาพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	×
4. ดำเนินงานตามโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด	✓	✓	×
5. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	✓	✓	✓
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	✓	✓	✓
7. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	✓	✓	✓
8. การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่น ๆ	✓	✓	✓
9. การสาธารณสุข	✓	✓	✓
10. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบ อาชีพ	✓	✓	✓
11. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	✓	✓	✓
12. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	✓	✓	✓
13. การจัดการศึกษา	✓	✓	✓
14. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	✓	✓	✓

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล
15. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓	✓
16. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัย	✓	✓	✓
17. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	✓	✓	✓
18. การส่งเสริมกีฬา	✓	✓	✓
19. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน	✓	✓	✓
20. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓	✓
21. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง	✓	✓	✓
22. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	✓	✓	✓
23. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการ รักษาพยาบาล	✓	✓	✓
24. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	✓	✓	✓
25. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	✓	✓	✓
26. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	✓	✓	✓
27. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการ อนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น	✓	✓	✓
28. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓
29. การผังเมือง	✓	✓	✓
30. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	✓	✓	✓
31. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	✓	✓	✓
32. การควบคุมอาคาร	✓	✓	✓
33. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	✓	✓	✓
34. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการ ป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	✓	✓	✓

4.4.4 ปัญหาที่เกิดจากการคลังและงบประมาณ

ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลกระทบต่อเทศบาล เกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 8 กำหนดให้เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลด้วย ดังนั้นทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอำนาจในการออกข้อบัญญัติตามมาตรา 64 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้อำนาจ จัดเก็บภาษีได้ทั้งจังหวัด ส่วนกรณีอำนาจออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ ในมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติถึงอำนาจของส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ ของเทศบาล ซึ่งเท่ากับว่าเทศบาลไม่มีอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ในขณะเดียวกัน มาตรา 23 มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดการเก็บภาษีหลายอย่างที่เป็นการให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองเหมือนกัน และบางอย่างเจ้าของพื้นที่อย่างเทศบาลไม่อาจเก็บภาษีบางอย่างในพื้นที่ตนเองได้ เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดหารายได้ของทั้งสององค์กรจากการศึกษาพบว่าเทศบาลเองในปัจจุบันนี้เป็นองค์กรที่มีศักยภาพด้านต่าง ๆ มากพอ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนกันทางพื้นที่ และอำนาจหน้าที่เหมือนกัน รายได้มาจากแหล่งเดียวกัน เป็นการเพิ่มภารกิจในการบริหารประเทศ ค่าใช้จ่ายทั้งทางด้านบุคลากร อุปกรณ์ และงบประมาณและการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่เป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี

4.4.5 แนวทางในการปรับปรุงอันเกิดจากการคลังและงบประมาณ

รายได้ เป็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องรายได้ก็นับว่ามีผลกระทบต่อการบริหารของเทศบาลเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทำให้รายได้ต้องกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล ต่างมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน มีพื้นที่ในการดำเนินการพื้นที่เดียวกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

จากประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดกับเทศบาล เบื้องต้นเทศบาลได้รับผลกระทบโดยตรงจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในด้านต่าง ๆ คือพื้นที่ดำเนินการอำนาจหน้าที่และรายได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในหลักการปกครองขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ทำให้การให้บริการสาธารณะในพื้นที่เกิดความซ้ำซ้อนประชาชนไม่เข้าในบทบาทอำนาจหน้าที่ การสนองความต้องการของประชาชนบางเรื่องมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างสององค์กร

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเทศบาลด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวยังมีอยู่ ซึ่งจะต้องรอการศึกษาวิเคราะห์ของคณะกรรมการต่อไป อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเห็นว่า ควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ และรายได้ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นให้รัฐจัดเก็บแล้วกระจายสู่ท้องถิ่นตามสัดส่วน นอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บเงินภาษีสรรพสามิต ภาษีผู้บริโภค ภาษีสุรา บุหรี่ ภาษีสิ่งแวดล้อม ล้อเลื่อน ค่าสนามบิน เป็นต้น เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและเห็นว่าในเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้ เช่นรายได้การท่องเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งท้องถิ่นอาจนำเงินเหล่านี้มาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยไม่ต้องจัดส่งรัฐ รวมทั้งให้มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ตามมาตรา 117(15) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นและลดช่องว่างทางสังคมต่อไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่าปัญหาเกิดจากความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะมีความพยายามในการแก้ไข และปรับปรุงมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 ประการ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาทางการทับซ้อนทางพื้นที่

ด้านพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เดิมมีขอบเขตการบริหารการปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล แต่ปัจจุบันเมื่อมีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นภายหลังการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ดำเนินการ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขอบเขตการบริหารการปกครองตามอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 มาตรา 8 วรรคสอง กำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ “เขตจังหวัด” ดังนั้น พื้นที่ในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันจึงทับซ้อนอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงเทศบาลด้วย ขณะเดียวกันการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนทุกเรื่อง ไม่มีความชัดเจนในการจัดทำภารกิจ จึงไม่รู้ว่าท้องถิ่นระดับใดควรจะทำภารกิจใดได้บ้าง

ทำให้เกิดปัญหาด้านการประสานนโยบาย การแข่งขันจัดทำภารกิจที่ให้ผลประโยชน์ ที่มีค่าธรรมเนียนหรือค่าตอบแทนสำหรับองค์กรของตนเอง มีการแย่งพื้นที่ทางทรัพยากร การหลีกเลี่ยงภารกิจที่จะมีผลกระทบทางด้านการเมือง และขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมักจะเลือกภารกิจที่ได้คะแนนนิยมทางการเมืองของตนเอง จนเกิดปัญหาการฟ้องร้องระหว่างองค์กร ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น

5.1.2 ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่

จากการศึกษาพบว่าเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความชัดเจนในการกำหนดภารกิจตามอำนาจหน้าที่ โดยพบว่าเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างก็มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันทุกเรื่อง เช่น สาธารณูปโภค การบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอย การศึกษา การรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ไม่สามารถแยกได้ว่าอำนาจหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใด เป็นของท้องถิ่นระดับใด การดำเนินการจัดทำภารกิจจึงเป็นการต่างคนต่างทำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือว่าเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ไม่ได้ทำหน้าที่ประสานนโยบาย หรือให้การสนับสนุนระหว่างองค์กร กล่าวคือ การสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยี ด้านบุคลากร ด้านอุปกรณ์ หรือด้านงบประมาณ เป็นต้น เมื่อได้ศึกษาในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 และตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังพบว่า กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดความชัดเจนถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะว่าควรเป็นของท้องถิ่นใด ยกตัวอย่างเช่น อำนาจในการจัดการศึกษา ไม่ได้มีการกำหนดว่าท้องถิ่นในระดับใดจัดการศึกษาได้ ในระดับใดได้บ้าง หรือหากเกิดปัญหาระหว่างองค์กรในการจัดทำภารกิจมีแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้อย่างไร ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาล และประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะเข้ามาเลือกจัดทำภารกิจได้เองโดยไม่จำเป็นต้องประสานความร่วมมือจากเจ้าของพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะเลือกจัดทำภารกิจที่ให้ผลประโยชน์ทางการเมือง และได้รับผลกระทบทางด้านการเมืองน้อยที่สุด ขณะที่เทศบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ดำเนินการเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดต่อประชาชน และประชาชนในพื้นที่เทศบาลมักจะเข้าใจว่าเทศบาลคือองค์กรหลัก และองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ จากปัญหาดังกล่าวได้มีความพยายามแก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อได้ศึกษา พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วยังพบว่ายังไม่ได้รับการแก้ไข ขณะเดียวกันยัง

เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่าภายหลังการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ซ้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้งหมด (มาตรา 16, มาตรา 17) และยังคงต้องรอคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งตามกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่บางส่วนของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมถึงท้องถิ่นอื่นมีผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน ทำให้ไม่มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน แย่งแย่งกันในระดับท้องถิ่น จนอาจเป็นสาเหตุทำให้ส่วนกลางเข้ามาควบคุมอย่างใกล้ชิด ขาดการพัฒนา ไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อาจนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับเขตพื้นที่ในการจัดทำภารกิจได้

ความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางด้านการอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 45 อำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 54(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง ตามความในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 มาตรา 17 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่าไม่สามารถแก้ปัญหาคือความซ้ำซ้อนได้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะมีเป็นจำนวนมาก และรัฐได้พยายามกระจายอำนาจให้แก่อำเภอเพิ่มขึ้น หากแต่ละท้องถิ่นยังขาดการประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง ปัญหาเหล่านี้ยิ่งจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความแตกต่างกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้มีระดับความรับผิดชอบตามลำดับชั้น กล่าวคือ ควรให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นงานระดับนโยบาย และการดำเนินงานที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าใช้เทคโนโลยีสูง หรือเป็นหน่วยงานที่คอยประสานงานระหว่างท้องถิ่น การให้การสนับสนุนทางด้านบุคลากร อุปกรณ์และงบประมาณ เป็นต้น สำหรับเทศบาลกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในระดับกลาง และระดับพื้นฐานตามลำดับของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้เทศบาลที่มีขนาดใหญ่กว่าคอยให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ กับเทศบาลที่มีขนาดเล็กกว่า

5.1.3 ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณ

ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลกระทบต่อเทศบาลนั้น เกิดจากการที่เทศบาลสูญเสียพื้นที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษี และอากร และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ด้วย ทำให้รายได้ที่ควรเป็นของเทศบาลขาดหายไป เทศบาลจึงมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่กฎหมายกำหนด จากลักษณะงานของเทศบาลและภารกิจที่มากขึ้น จึงทำให้รายได้ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของเทศบาล เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ของเทศบาลจะต้องชำระภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต้องชำระภาษีให้กับเทศบาล ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อาจนำเงินรายได้เหล่านั้นไปพัฒนาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ โดยงบประมาณเหล่านั้นอาจไม่ได้กลับมาพัฒนาในท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้ว คือ ปัจจัยทางด้านการเมือง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะให้ความสำคัญสังคมเมืองที่มีความเจริญอยู่แล้ว และมีเทศบาลนครเข้าซ้อนอยู่มีงบประมาณเป็นจำนวนมาก สาเหตุนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นท้องถิ่นที่อยู่ไกลความเจริญและมีจำนวนประชากรน้อยมักไม่ได้รับการบริการอย่างทั่วถึง

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการคลังและงบประมาณของเทศบาล ผู้ศึกษาเห็นว่าในการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดการจัดสรรภาษี เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรกำหนดความเป็นอิสระในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีผู้บริโภค ภาษีสุรา ภาษีบุหรี่ ภาษีสิ่งแวดล้อม และภาษีสนามบินเป็นต้น เพื่อให้เทศบาลสามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ และส่งเสริมให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอนาคต โดยท้องถิ่นสามารถพัฒนาทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองเพื่อจัดเก็บรายได้โดยไม่ต้องจัดส่งให้แก่รัฐต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีประสิทธิภาพในการนำไปปฏิบัติ และปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ลดปัญหา ทั้งผลกระทบที่จะเกิด

กับประชาชนในอนาคต ส่งเสริมความการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ต่อไป ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย และข้อเสนอแนะทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่เป็นองค์กรที่มีพื้นที่ในการจัดทำภารกิจ หนึ่งพื้นที่แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปบริการสาธารณะถึงสององค์กร ทำให้การพัฒนาองค์กรไม่เป็นเอกเทศ ไม่เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในพื้นที่สับสน จึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว 2 ทาง คือ ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย และข้อเสนอแนะทั่วไป เพื่อปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นของไทยให้พัฒนาพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต

5.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

พิจารณาอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ทำหน้าที่สมกับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ คอยให้การสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แทนการเข้าไปเลือกจัดทำภารกิจภายในท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า จะช่วยให้ท้องถิ่นของไทยเข้มแข็งลดช่องโหว่ในการจัดทำภารกิจ โดยประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต โดยการกำหนดภารกิจใดความเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาศัยหลักท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มีความซับซ้อน ใช้เทคโนโลยีสูง หรือคอยให้การสนับสนุนทางการเงิน บุคลากร อุปกรณ์ ที่เกินขีดความสามารถท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นต้น

พิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45(3) “สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น” เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบบกว้าง ๆ ไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาเสนอการให้การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะเป็นไปในลักษณะการให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการในส่วนของตน เพื่อออกกฎ ระเบียบ เพื่อจัดทำกิจการร่วมกัน หรือการจัดตั้งองค์กรทำงานร่วม เช่น ในรูปของหน่วยงานคณะกรรมการ อาจเป็นการส่งกำลังคนและผู้เชี่ยวชาญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าช่วยเหลือเทศบาล เช่น แก้ไขเป็น “การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านเทคนิค ทางด้านการเงิน บุคลากร หรือการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการร่วมกัน” การกำหนดเช่นนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะเข้าไปจัดทำภารกิจได้ทุกเรื่อง เนื่องจากถือว่าเป็นการให้ช่วยเหลือท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ได้สร้างความชัดเจนในการกำหนดอำนาจระหว่างท้องถิ่นแต่อย่างใด

พิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 45(8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 “องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เนื่องจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยกเลิกอำนาจนี้ และให้อำนาจเฉพาะคณะกรรมการกระจายอำนาจเท่านั้นในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 17(24) “จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจประกาศกำหนด” โดยผู้ศึกษาให้ข้อเสนอแนะว่าคณะกรรมการจะต้องมีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้แก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนก่อน เช่น ภารกิจที่ถือว่ามีความใหญ่ควรมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใหญ่ มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการ ส่วนภารกิจที่มีความเล็กมอบให้ท้องถิ่นที่มีความเล็กจัดทำ การวางกรอบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น มีการประสานงานระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยการแก้ไขกฎหมาย เช่น “จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจประกาศกำหนด โดยการกระจายไปตามกลุ่มภารกิจที่กำหนด” ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับควรคำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

พิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อให้เกิดความชัดเจนลดปัญหาความซ้ำซ้อน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้การบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประหยัดงบประมาณ ช่วยให้ท้องถิ่นที่มีความเล็กสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้อย่างรวดเร็ว สามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต จากการศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการแก้ปัญหาในด้านความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับ

ผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้พื้นที่ที่เคยเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลัก แต่เมื่อได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 16 และมาตรา 17 ยิ่งพบว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับมีความซ้ำซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของไทยบางครั้งอาศัยสภาพทางการเมืองในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นหลัก ไม่ได้เกิดจากหลักเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น หรือหลักภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนด จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางที่สำคัญการแก้ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่ยังคงต้องรอให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เข้ามาแก้ปัญหาต่อไป จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน

พิจารณาอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 17(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดถึง “การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น” ดังที่กล่าวมาแล้ว การกำหนดให้การสนับสนุนระหว่างท้องถิ่นมักเขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ชี้ลงไปว่าจะให้การสนับสนุนทางด้านใด เช่น ทางเทคนิค อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ หรือการสนับสนุนทางการเงิน การให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น จึงควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น “การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านเทคนิค ทางด้านการเงิน บุคลากร หรือการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการร่วมกันกรณีเกิดปัญหาระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน”

พิจารณาตามมาตรา 17(6) “การจัดการศึกษา” พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาไม่ชัดเจนลงไปว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับใด ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด มักจะเข้ามาเลือกที่จะจัดการศึกษาในระดับใดก็ได้ ทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาการศึกษา ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ขาดองค์กรที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการศึกษา ดังนี้ เทศบาล กับองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถม ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในระดับมัธยมศึกษา และในระดับอนุบาลให้ส่วนกลางรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาต่อไป

พิจารณาตามมาตรา 17(11) “การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม” มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 16(11) “การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เพื่อให้อำนาจ

หน้าที่มีความชัดเจนควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย ใน ส่วนของเทศบาลมีหน้าที่ในการจัดเก็บ เป็นต้น

พิจารณาตามมาตรา 17(21) “การขนส่งมูลขนและการวิศวกรรมจราจร” อำนาจหน้าที่ที่ ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 16 (26) “การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร” จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเฉพาะ “การขนส่งมูลขน” ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ส่วนอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลควรกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ “การจัดการจราจร และการวิศวกรรมจราจร” เท่านั้น

มาตรา 17(24) “จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ประกาศกำหนด” เมื่อ ได้ศึกษาในประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจ พบว่าไม่มีความชัดเจน และแก้ปัญหาความ ซ้ำซ้อนระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ ต่อมาจึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดตัดสินใจแก้ปัญหากรณีที่ต้องถกเถียงกันเกิดความขัดแย้งทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่าง ท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวกลับไม่ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลฟ้องร้องระหว่าง ท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา นี้เป็น “การจัดตั้งคณะกรรมการสภาร่วม เพื่อให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ เกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ เพื่อทำการกิจการร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่น”

ตามมาตรา 17(27) “การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส” ซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่กับมาตรา 16(10) “การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเป็น “การ สงเคราะห์ สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” ส่วนของการบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ใน “การฝึกฝนอาชีพ การแก้ไขคนว่างงาน การดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ”

ปัญหาของท้องถิ่นของไทยในเวลานี้ก็คือ พื้นที่ของท้องถิ่นไทยภายในหนึ่งพื้นที่ มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบถึงสององค์กร และในขณะเดียวกันก็พบว่า มีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การส่งเสริมพัฒนาท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้พัฒนาเป็นท้องถิ่นที่มี ขนาดใหญ่ขึ้น เป็นไปอย่างล่าช้า ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นของ ไทยพัฒนาอย่างเป็นระบบ และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต ต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะทั่วไป

อุปสรรคที่มีผลกระทบในการบริหารงานของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านต่าง ๆ เช่น ทางด้านพื้นที่ดำเนินการ อำนาจหน้าที่ และรายได้ ซึ่งพบว่าปัญหาความซ้ำซ้อนของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากร อุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับบทบาท และอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น กรณีดังกล่าวผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการจัดกลุ่มภารกิจออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่น ดังนี้

5.2.2.1 กลุ่มภารกิจโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มภารกิจที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นไป

5.2.2.2 กลุ่มภารกิจที่สามารถร่วมกันทำได้ กลุ่มภารกิจนี้คือกลุ่มภารกิจที่ไม่ส่งผลกระทบระหว่างองค์กรหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องไม่มีค่าธรรมเนียมบริการต่าง ๆ มาเกี่ยวข้อง เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

5.2.2.3 กลุ่มภารกิจที่มีขนาดใหญ่ เป็นภารกิจที่ต้องการการสนับสนุนจากท้องถิ่นขนาดใหญ่ กลุ่มนี้จะพิจารณาจากโครงการที่มีขนาดใหญ่อย่างเดียวไม่เพียงพอ ควรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดระหว่างท้องถิ่น ปริมาณงาน ศักยภาพของท้องถิ่น และความพร้อมเป็นหลัก รวมถึงการพิจารณาต้องอาศัยทางด้านภูมิศาสตร์และทางด้านเศรษฐกิจประกอบ กรณีเดียวกับการพิจารณาการจัดตั้งเทศบาล ตำบล เมือง และเทศบาลนคร โดยแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญต่างกันย่อมต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณในการจัดทำภารกิจ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หากให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจะต้องใช้บุคลากร และอุปกรณ์เป็นจำนวนมาก และการบริหารงานอาจไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง จึงควรให้เทศบาลดำเนินการเพราะใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีหน้าที่ในการจัดสร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณากลุ่มภารกิจแล้วการกระจายอำนาจหน่วยงานจากส่วนกลางลงมาในแต่ละครั้ง จะต้องนำภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นมาพิจารณาเข้ากลุ่ม ว่าควรจะจัดให้อยู่กลุ่มใด โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นที่ว่าท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่จะ

จัดทำภารกิจที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นขนาดเล็ก ประสานความร่วมมือหรือสนับสนุนระหว่างท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา การกระจายภารกิจควรคำนึงถึงระดับท้องถิ่น ขีดความสามารถในการจัดทำภารกิจอย่างเหมาะสม และในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแต่ละครั้งอาจจะมีปริมาณงานและภารกิจที่แตกต่างกันในการกระจายจากหน่วยงานเดียว เช่น กรณีกรมทางหลวงชนบทที่กล่าวมาแล้ว จะต้องนำภารกิจที่กระจายมาพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดควรจะจัดให้อยู่ในกลุ่มใด โดยอาศัยคณะกรรมการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อนำภารกิจเหล่านี้มอบให้แก่แต่ละท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

นอกจากการปรับปรุงกฎหมาย และการวางหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ปัญหาในเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ผู้ศึกษาเห็นว่าความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายในท้องถิ่นรวมถึงเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้รับการแก้ไข และนับวันจะทวีความยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหาในเรื่องการประสานงานการร่วมมือในการจัดทำภารกิจ หรือการให้การสนับสนุนระหว่างท้องถิ่น ปัญหาทางด้านงบประมาณ การแย่งทรัพยากรในพื้นที่ จนเกิดการฟ้องร้องระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ด้วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยการตรากฎหมายมุ่งแต่จะให้อำนาจแก่ท้องถิ่น ในบางครั้งการกระจายอำนาจไม่ได้เกิดจากหลักการแต่เกิดจากสถานะทางการเมืองในเวลานั้น ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่ากรอบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้อาจจะมีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ โดยเห็นว่าสามารถบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือ ความร่วมมือและการสนับสนุนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก อย่างไรก็ตามจากปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้ประโยชน์มากกว่า เพื่อให้ท้องถิ่นมีเอกภาพลดปัญหาความขัดแย้งในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในจังหวัดหนึ่งควรมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลกำลังพัฒนาตนเองให้เป็นเทศบาลหมดด้วยเหตุผลดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ทำหน้าที่สมกับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กอีกต่อไป แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างก็มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น ที่ผ่านมาไม่ได้เกิดการประสานนโยบาย สนับสนุนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่พบว่าต่างมุ่ง

จัดทำภารกิจของตนเอง โดยจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายที่ผ่านมา ขณะเดียวกันเมื่อได้ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งขณะนี้ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่จะพบว่า หากเฉลี่ยงบประมาณต่อพื้นที่ดำเนินการ จำนวนบุคลากร งบประมาณในการดำเนินการก็ถือว่า มีจำนวนที่น้อยมากในการพัฒนาพื้นที่ ยังพบว่าเทศบาลนครบางแห่งมีงบประมาณที่มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อใช้ในการบริหารงานภายในองค์กร เช่น งบประมาณรายรับของเทศบาลนครเมืองเชียงใหม่ในปีงบประมาณ 2552 ทั้งสิ้น จำนวน 1,162,780,000 บาท ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีงบประมาณรายรับในปี 2552 ทั้งสิ้น 950,000,000 บาท (ข้อมูลจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552) ดังนั้น จะเห็นว่าในปัจจุบันเทศบาลนครมีความพร้อมทางด้านบุคลากร และอุปกรณ์ในการที่จะทำหน้าที่ที่จะให้การสนับสนุน ประสานนโยบายแก่ท้องถิ่นขนาดเล็ก การกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ให้การสนับสนุนเทศบาลในระดับล่างลงไป (ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลกำลังจะปรับให้มีฐานะเป็นเทศบาลทั่วประเทศ) จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนอยู่ในปัจจุบัน

2. ทางด้านอำนาจหน้าที่ การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะช่วยให้แก้ปัญหาอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เนื่องจากเทศบาลแต่ละรูปแบบไม่มีพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน ในอนาคตการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่จะมีปริมาณมากขึ้น ทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนเพราะเทศบาลแต่ละแห่งต่างมีพื้นที่และอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง ประชาชนเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น และการตรวจสอบภาคประชาชนจะเข้มแข็งมากขึ้นประชาชนเกิดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ภายในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย

3. ทางด้านพื้นที่ดำเนินการตามภารกิจ เทศบาลไม่ว่าจะเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีวิวัฒนาการทางพื้นที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน การจัดตั้งได้อาศัยหลักทางภูมิศาสตร์และสังคมเพื่อให้เทศบาลเรียนรู้ และมีประสบการณ์ในการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาการซ้ำซ้อนทางพื้นที่ และอำนาจหน้าที่จึงไม่เกิดขึ้น และในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลกำลังจะปรับตนเองให้เป็นเทศบาลทั่วประเทศ ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมจะมีมากขึ้นในฐานะเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

4. ทางด้านงบประมาณ การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดินได้เป็นจำนวนมาก ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกัน ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เดียวกัน ย่อมจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณที่จะต้องนำมาบริหารจัดการ เช่น งบประมาณทางด้านบุคลากร งบประมาณทางด้านอุปกรณ์ งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง การนำงบประมาณเหล่านี้กระจายให้แก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะ

สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ภายในท้องถิ่นของตนเองได้มากยิ่งขึ้น ช่วยให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองให้เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ท้องถิ่นที่เป็นชนบทปัจจุบันกำลังจะพัฒนาเป็นสังคมเมืองย่อมต้องการงบประมาณของตนเองมากขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่ การจัดเก็บภาษี ย่อมจะเกิดความเป็นอิสระและเป็นธรรมกับผู้เสียภาษีในท้องถิ่นสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องพึ่งพาตนเองในอนาคต โดยลดการสนับสนุนจากรัฐ

5. การที่พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น ในฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง งบประมาณส่วนใหญ่จึงมุ่งให้ความสนใจไปที่สังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่นเพื่อผลทางการเมือง ในขณะที่พื้นที่ดังกล่าวก็มีเทศบาลเมือง เทศบาลนครที่มีงบประมาณเป็นจำนวนมากอยู่แล้วจึงไม่เกิดการกระจายการให้บริการสาธารณะ และงบประมาณอย่างเป็นธรรมแก่พื้นที่ในชนบทเพื่อลดช่องว่างของสังคม

6. การตรวจสอบภาคประชาชน และการเรียกร้องในความรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะทำได้ยาก และไม่เป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ประชาชนไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการศึกษาพบว่าประชาชนไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง สอดคล้องกับงานวิจัยของ พยูน มีทองคำ (2537) เรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ที่อธิบายว่า ประชากรอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ใน 6 ตำบล ที่ได้ทำการสำรวจแล้วพบว่าบ้านเรือนของตนเองอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย

7. องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีพื้นที่จัดทำภารกิจนอกเขตเทศบาลพบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จนเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ระดับตำบลเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับล่าง ในขณะที่ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีพื้นที่ดำเนินการที่มากขึ้นอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นไม่ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรเพื่อการสนับสนุนหรือกำหนดนโยบายแก่ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่กลับพบว่ามีกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น จนเกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นทั้งระดับเทศบาลรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล และการพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงกระจุกอยู่ที่สังคมเมือง ที่เป็นเขตพื้นที่ของเทศบาลนคร ซึ่งมีงบประมาณเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ไม่ได้กระจายความช่วยเหลือสู่ท้องถิ่นระดับล่างแต่อย่างใด

8. จากการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันงบประมาณส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60 จะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากร และค่าวัสดุต่าง ๆ สำหรับที่ใช้ในการพัฒนาบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เหลือเพียงร้อยละ 40 โดยประมาณ ดังนั้นหากยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด งบประมาณก็จะกระจายให้กับท้องถิ่นอื่น เป็นจำนวนมาก

ข้อสังเกตจากงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นปี พ.ศ. 2552 มีงบประมาณทั้งสิ้น 947,433,400 บาท มีรายจ่ายแผนงานบริหารทั่วไปและการรักษาความสงบเรียบร้อย 116,547,800 บาท ค่าใช้จ่ายต่างของบุคลากรภายในหน่วยงาน 92,551,600 บาท ด้านการโยธาและด้านการเกษตร 455,092,100 บาท ด้านการดำเนินงานอื่น 65,088,900 บาท นอกนั้นจะเป็นค่าใช้จ่ายในการกิจที่มีความซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านนันทนาการ และวัฒนธรรม 32,477,000 บาท จะเห็นได้ว่ารายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา บุคลากร อื่น ๆ ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมที่มีท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณเป็นจำนวนมาก

9. ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดเวลาในการถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดการถ่ายโอนข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่ท้องถิ่นระดับเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล และปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อาทิ อำนาจในการจัดเก็บภาษี อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เป็นต้น โดยกรอบเวลาทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในเวลา 5 ปี

5.2.3 ผลดีผลเสียของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ การจัดตั้งก็เพื่อกระจายอำนาจ ก็ด้วยแนวคิดที่ว่าเพื่อที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันภารกิจจากส่วนกลางมีมากอยู่แล้ว และการให้บริการสาธารณะจะสนองความต้องการให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ตรงจุด เนื่องจากว่าท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน และด้วยสภาพของแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป ความต้องการเร่งด่วนในการบริการสาธารณะย่อมจะแตกต่างกัน อีกทั้งช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นตนเอง ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย การมีท้องถิ่นทับซ้อนกันอยู่

ภายในพื้นที่เดียวกัน จะเป็นการอุดช่องโหว่ระหว่างท้องถิ่น ช่วยให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ทั้งนี้จะต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละระดับให้มีความชัดเจน

ในขณะที่เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยก็ได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น มุ่งหวังที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชน ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจ อาจส่งผลกระทบทำให้ขาดเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคง ขณะเดียวกันก็จะมีผลกระทบต่อท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนกัน คือ เกิดขัดแย้งแก่งแย่งชิงดีระหว่างท้องถิ่น ทำให้เกิดความแตกแยกชิงดีชิงเด่นโดยไม่มีการประสานความร่วมมือกัน ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ท้องถิ่นพัฒนาไม่ได้รวดเร็วอย่างที่ควร ประชาชนไม่ได้ประโยชน์สูงสุดไม่ใช่ทิศทางของประเทศในการส่งเสริมประชาธิปไตย หากแต่เป็นผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษายังพบปัญหาคือด้านต่าง ๆ การทับซ้อนทางพื้นที่ดำเนินการ อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนและปัญหาในเรื่องรายได้การจัดเก็บงบประมาณ แย่งพื้นที่สัมปทานที่ให้ผลประโยชน์ เกิดการฟ้องร้องระหว่างองค์กรท้องถิ่น งบประมาณไม่เพียงพอต่อความการบริหารงาน ดังนั้น สิ่งที่ผู้ศึกษาเสนอแนะคือ การที่เราจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สององค์กรทำหน้าที่อย่างเดียวกัน ในพื้นที่เดียวกัน เป็นความเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งก็มีนักวิชาการหลายท่านให้ข้อเสนอแนะไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดแก่งแย่งชิงดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดการแตกแยกในท้องถิ่นต่าง ๆ

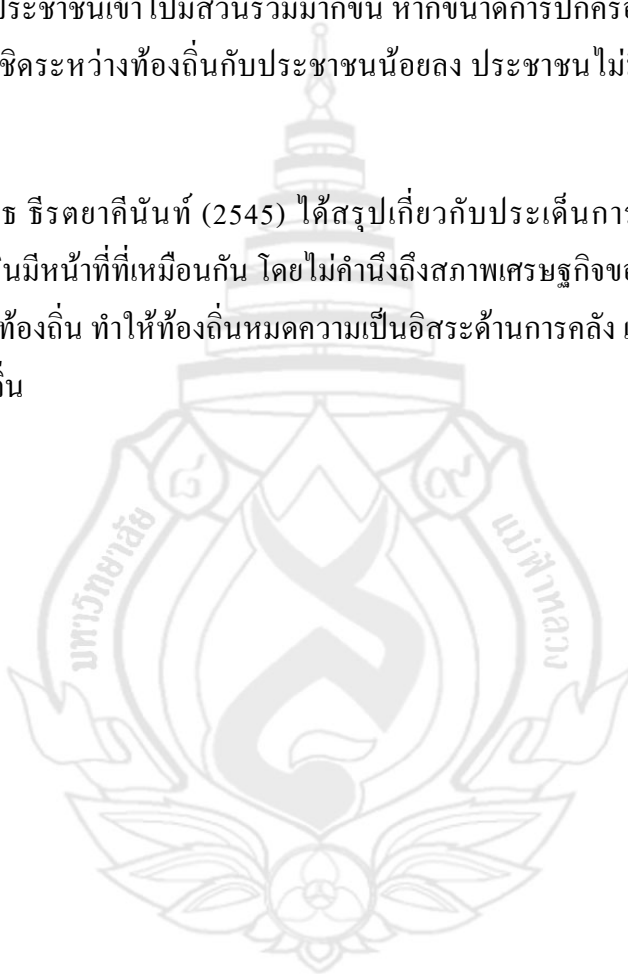
โกวิท สุรัสวดี และอมร รักษาสัตย์ (2544) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดตั้งท้องถิ่นต้องเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ต้องไม่ตั้งขึ้นตามใจของรัฐบาล และต้องไม่ทำลายชุมชนด้วยการแบ่งแยกหมู่บ้าน

ประยูร กาญจนกุล (2538) เสนอการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่า ควรใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียวเป็นหลักในการจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนราษฎร รายได้ และอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมกับเทศบาลแต่ละประเภท

ประธาน คณะทศศึกษากร (2525) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมือง ชนบท เพราะการกำหนดโครงสร้างรูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ จะต้องสอดคล้อง และสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น ๆ

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ, 2527) ให้ข้อเสนอแนะว่า หากขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นเหมาะสม ก็จะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนมีความใกล้ชิดมากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น หากขนาดการปกครองท้องถิ่นใหญ่เกินไปก็จะทำให้ความใกล้ชิดระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนน้อยลง ประชาชนไม่มีส่วนร่วมขัดกับหลักการกระจายอำนาจ

ไกรยุทธ ธีรตยาภินันท์ (2545) ได้สรุปเกี่ยวกับประเด็นการคลังของท้องถิ่นว่า การกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ที่เหมือนกัน โดยไม่คำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น และความพอใจของแต่ละท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นหมดความเป็นอิสระด้านการคลัง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- โกวิท สุรัสวดี และอมร รักษาสัตย์. (2544). การเมืองการปกครองไทย: ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน.
- โกวิท พวงงาม. (2544). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์. (2545). การคลังและการภาษี. กรุงเทพฯ: บุญศิริการพิมพ์.
- เจียน ชีรวิทย์. (2511). ระบบการปกครองญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2528). การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ). (2527). การมีส่วนร่วมของประชากรในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2537, 22 ธันวาคม). แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การกระจายอำนาจกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในอนาคต, กรุงเทพฯ.

- ปรีชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ก.พ.
- พูน มีทองคำ. (2537). ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่ง
ปฏิกูลที่อธิบายว่า ประชากรอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ วิทยาศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (2530). การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีนิติ
สัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (2541). หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมาธิราช.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 116, ตอนที่ 114ก, หน้า 48-
 66.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 20, ตอนที่
 14, หน้า 222-257.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2530, 31 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**,
 เล่มที่ 114, ตอนที่ 62ก, หน้า 1-23.
- โกคิน พลกุล. (2540, มิถุนายน). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่
 องค์การปกครองท้องถิ่น. **เทศาภิบาล**, 92(6), 7-14.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**,
 เล่มที่ 124, ตอนที่ 47ก, หน้า 1-127.
- ลิขิต ชีรวะดิน. (2525). การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ:
 สถาบันวิจัยของสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วุฒิสาร ตันไชย. (2549). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่.

สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.local.Moi.go.th/menu52b.gtm>

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2537, 15-16 ธันวาคม). การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น.

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการนิสิตาสาตร์ไทย-ฝรั่งเศส ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะ
นิสิตาสาตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ
(1991).

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.5/9896 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2541

อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

อุษา ไบหยก. (2538). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการปกครอง คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุษา ไบหยก. (2541). การปกครองส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Bourdon, J., Pontier, J. M., & Ricci, J. C. (1987). **Des collectivites cicales**. Paris: PUF.

Cheema, G. S. & Rondinelli, D. A. (Eds.). (1983). **Decentralization and development: policy
implementation in developing countries**. Beverly Hills: Sage.

Clark, J. J. (1957). **Outline of local government of the United Kingdom**. London: Sir Issac
Pitman and Son.

Holloway, W. V. (1951). **State and local government in the United States**. New York:
McGraw-Hill.

Jichi Sogo Center. (1995). **Japanese local administration system**. Tokyo: Jichi Sogo Center.

Ministry of Home Affairs. (1996). **An outline of local self-government in Japan**. Japan: Ministry of Home Affairs.

Mongtagu, H. G. (1984). **Comparative local government**. Great Britain: William Brendon and Son.

Robson, W. A. (1953). **Local government in encyclopedia of social science** (vol. 10). New York: The Macmillan Company.

Sady, E. J. (1974). **The United Nations and dependent peoples**. Westport, Conn.: Greenwood Press.

Wit, D. (1967). **A comparative survey of local govt. and administration**. Bangkok: Kurusapha Press.



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ร้อยตำรวจโทอุทัยรัตน์ นุชบก
วัน เดือน ปีเกิด	23 กุมภาพันธ์ 2510
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	44 หมู่ 13 ตำบลเวียงชัย อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย 57210
ประวัติการศึกษา	ระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ประวัติการทำงาน	ข้าราชการตำรวจตำแหน่งรองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรเกาะช้าง จังหวัดเชียงราย
พ.ศ. 2553-ปัจจุบัน	ข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งรองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรนครบุรี จังหวัดนครราชสีมา
พ.ศ. 2551-2553	ข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่งานจราจร สถานีตำรวจภูธรเวียงชัย จังหวัดเชียงราย
พ.ศ. 2533- 2550	