



# การปกครองส่วนท้องถิ่นและการ กระจายอำนาจ\*

สมบูรณ์ สุขสำราญ

ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารได้โดยอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชน มี ๔ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญคือ เป็นนิติบุคคล, สมาชิกสภาหรือคณะผู้บริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น, มีรายได้และอำนาจบริหารและพัฒนาท้องถิ่น, มีอิสระที่จะใช้ดุลพินิจในการออกกฎระเบียบและดำเนินการบริหารภายในกรอบอำนาจหน้าที่. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด มีจำนวนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ที่จะตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของประชาชน. ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้องค์กรปกครอง เป็นขั้นเป็นตอนตามความพร้อมของท้องถิ่นและความจำเป็นเร่งด่วน. การถ่ายโอนอำนาจและงบประมาณจะเริ่มตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๔๔ ไปถึง ๒๕๕๓ โดยแบ่งเป็น ๓ ระยะ. ระยะที่ ๑ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗ กิจกรรมที่ถ่ายโอน ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง, การสาธารณสุข, สาธารณูปโภค, การผังเมือง, การควบคุมอาคาร, การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, การส่งเสริมอาชีพ, การพัฒนาการท่องเที่ยว. ระยะที่ ๒ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙ กิจกรรมที่ถ่ายโอน เช่น การจัดระบบการศึกษาและสาธารณสุข, การบรรเทาสาธารณภัย, การรักษาความสงบเรียบร้อย, ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน. ระยะที่ ๓ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๓ กิจกรรมที่ถ่ายโอน เช่น การส่งเสริมการลงทุน, การพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม. บางกิจกรรม เช่น การบริหารอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม ให้ดำเนินการได้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔. ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณนั้น รัฐบาลจะโอนให้ท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ. เมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจสมบูรณ์แบบ จะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินร้อยละ ๓๕ มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารเอง.

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นการก้าวกระโดดที่ยาวมาก จึงประสบปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือ ความพร้อมของท้องถิ่น ทั้งบุคลากรทางการเมืองและราชการประจำ, ระเบียบกฎหมายยังไม่สอดคล้องกับการแบ่งอำนาจ, ปริมาณงบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ต้องจัดทำ. อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้จะค่อย ๆ หดไป เมื่อได้รับการแก้ไขดังกล่าว.

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ

\* บรรยายในการประชุมสัมมนาทางวิชาการและงานวิจัย ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔



## การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

วัตถุประสงค์สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ตลอดจนการดูแลและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ.

การบริหารประเทศให้บรรลุภารกิจดังกล่าวขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงทั้งประเทศ. หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๓ ระบบ คือ

๑. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization)
๒. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)
๓. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization).

แต่ละระบบต่างๆ มีจุดอ่อนจุดแข็งต่างกัน ดังนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศจึงจะใช้วิธีประสาน ๒ หรือ ๓ ระบบดังกล่าวเข้าด้วยกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อเสียของระบบหนึ่งด้วยข้อดีของอีกระบบหนึ่ง ซึ่งการที่จะจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร และมีวิวัฒนาการไปในทิศทางใดขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศ, ประวัติศาสตร์ทางการเมือง, การปกครอง, สังคม, วัฒนธรรม, สถานการณ์และความเหมาะสมของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ. ดังนั้น การจัด

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศจึงมีลักษณะเฉพาะตัว อาจนำมาปรับใช้ได้แต่ลอกเลียนกันไม่ได้.

สำหรับประเทศไทย ได้มีการจัดระเบียบการปกครองหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ

**๑. ราชการบริหารส่วนกลาง** ใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม.

**๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางโดยส่วนกลางส่งผู้แทนไปปฏิบัติงานในภูมิภาคต่างๆ ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ.

**๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** ใช้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ สามารถบริหารงานได้โดยอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชน แบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา.

### หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึงการที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบหรือกระจายอำนาจการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศไปให้ประชาชน

ในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยที่รัฐบาลกลางยังสงวนอำนาจบางประการไว้. ในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐ.

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ. รัฐบาลเป็นผู้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัดและอำเภอ, เพื่อ

๑. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการและแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน.

๒. เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และรวดเร็วเพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า.

๓. ช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่รับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยรายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย.

๔. ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ และรูปแบบ





พัทยา และกรุงเทพมหานคร.

**๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด**  
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มีฐานะเป็นนิติบุคคล. ปัจจุบันการจัดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐. โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการคัดเลือกของสภา. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

**๒. เทศบาล** จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖. ในปัจจุบันการจัดระเบียบเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม. เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งเปลี่ยนแปลงเขต ยุบเลิก ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร. โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะผู้บริหารเทศบาล คือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง.

หนึ่ง ประเทศไทยได้เคยใช้รูปแบบสุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารงานในรูปของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาลตำบล ทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลหมดสิ้นไป.

**๓. องค์การบริหารส่วนตำบล**  
จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่ประสบปัญหาในการบริหารงานและถูกยกเลิกตาม ปว. ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๙ ซึ่งกำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพียงรูปแบบเดียว. ต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗. โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๓ คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.

**๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**

**๔.๑ เมืองพัทยา** เดิมเมืองพัทยาเป็นสุขาภิบาลนาเกลือ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี. ต่อมาเศรษฐกิจและสังคมของสุขาภิบาลนาเกลือเจริญขึ้น การ

จัดการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลจึงไม่เหมาะสม เพราะไม่มีอำนาจควบคุมและจัดการด้านผังเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นมาก และจัดองค์กรให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นได้.

ต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยมีแนวคิดการปกครองท้องถิ่นในรูปผู้จัดการเมืองของสภาเมืองพัทยา (City manager) มีปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง, มีสภาเมืองพัทยา สมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. นี้ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย, การใช้ที่ดินและทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น, การให้บริการแก่ราษฎร และการกระทำตามอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๕). แต่เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ.



ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาโดยสัญญาจ้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว.

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

๑) **สภาเมืองพัทยา** ประกอบด้วย สมาชิกสภาจำนวน ๒๔ คน มาจากการเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี. สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง มีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๒ คน. ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขาธิการเมืองพัทยา.

๒) **นายกเมืองพัทยา** มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง. นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน ๔ คน ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภา.

การจัดส่วนราชการของเมืองพัทยาแบ่งออกเป็นสำนักปลัดเมืองพัทยา และส่วนราชการอื่นๆ ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

โดยมีปลัดเมืองพัทยา(เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น) รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย มีรองปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วยเหลืองานของปลัดเมืองพัทยา.

**๔.๒ กรุงเทพมหานคร** จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน, และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน.

### โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**องค์การบริหารส่วนจังหวัด**  
ประกอบด้วย

๑. **สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น.

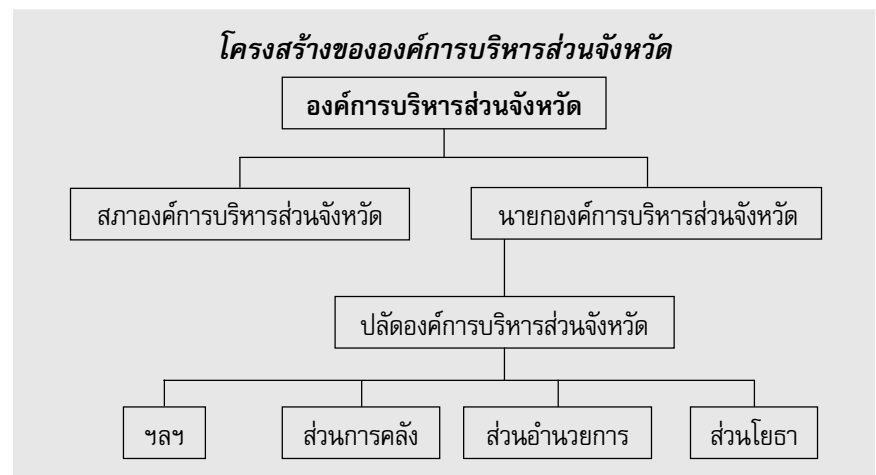
จำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีเลือกตั้งดังนี้

- ราษฎรไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน สมาชิก ๒๔ คน
- ราษฎร ๕๐๐,๐๐๑ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน สมาชิก ๓๐ คน
- ราษฎร ๑,๐๐๐,๐๐๑ - ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน สมาชิก ๓๖ คน
- ราษฎร ๑,๕๐๐,๐๐๑ - ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน สมาชิก ๔๒ คน
- ราษฎรเกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน สมาชิก ๔๘ คน.

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง.

ให้มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ คน รองประธานสภา ๒ คน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

๒. **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** สมาชิกสภาองค์การบริหาร





ส่วนจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาที่มีในแต่ละจังหวัด ดังนี้

- สมาชิก ๔๘ คน มีรองนายกฯ ๔ คน
- สมาชิก ๓๖ หรือ ๔๒ คน มีรองนายกฯ ๓ คน
- สมาชิก ๒๔ หรือ ๓๐ คน มีรองนายกฯ ๒ คน

### เทศบาล

โครงสร้างของเทศบาล มี ๒ ส่วนคือ

๑. *สภาเทศบาล* ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตาม

จำนวนดังต่อไปนี้

- สภาเทศบาลตำบล จำนวน ๑๒ คน
- สภาเทศบาลเมือง จำนวน ๑๘ คน
- สภาเทศบาลนคร จำนวน ๒๔ คน.

สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี.

๒. *คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี* แล้วแต่กรณีว่าจะใช้รูปแบบใด.

ก. คณะเทศมนตรี ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีตามจำนวนดังนี้

- เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี ๑ คน และเทศมนตรี ๒ คน
- เทศบาลเมืองมีนายกเทศ-

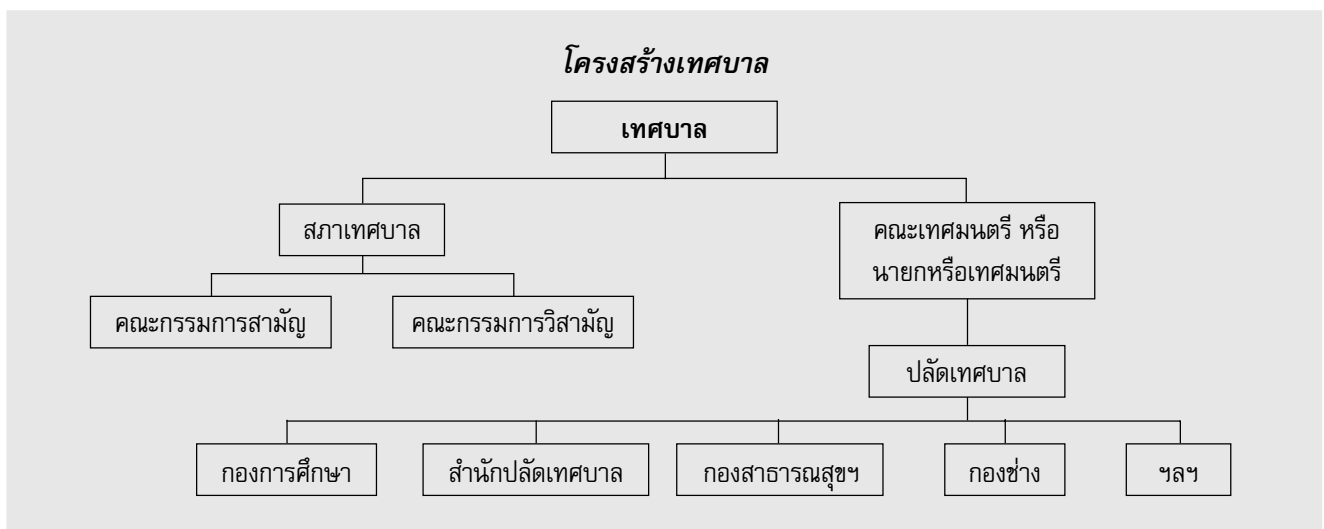
มนตรี ๑ คน และเทศมนตรี ๓ คน

- เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี ๑ คน และเทศมนตรี ๔ คน

ข. นายกเทศมนตรีในกรณีนี้ที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารเทศบาลให้รูปแบบนายกเทศมนตรี เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลโดยตรงและลับ.

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

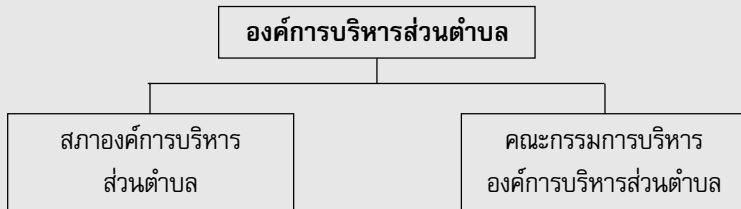
- เทศบาลตำบล ไม่เกิน ๒ คน
- เทศบาลเมือง ไม่เกิน ๓ คน
- เทศบาลนคร ไม่เกิน ๔ คน.





### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒



### องค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ ๒ คน.

องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก ๖ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ ๓ คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ ๒ คน).

๒. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- ประธานกรรมการบริหาร ๑ คน
- คณะกรรมการบริหาร ๒ คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นผู้เลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน ๒ คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน ๔ คน).

### เมืองพัทยา

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ การบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย ๒ ส่วนคือ

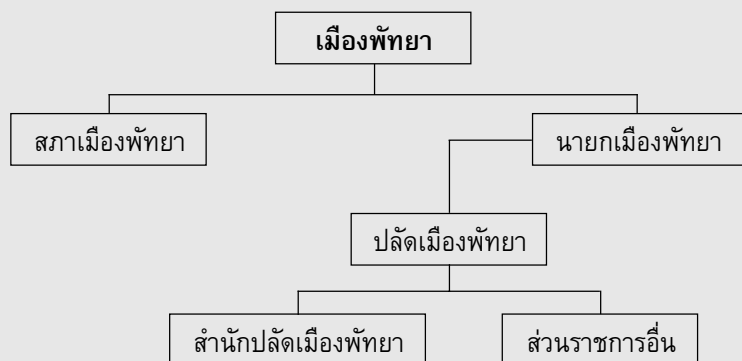
๑. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน ๒๔ คน มา

จากการเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี. สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง มีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๒ คน. ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการเมืองพัทยา.

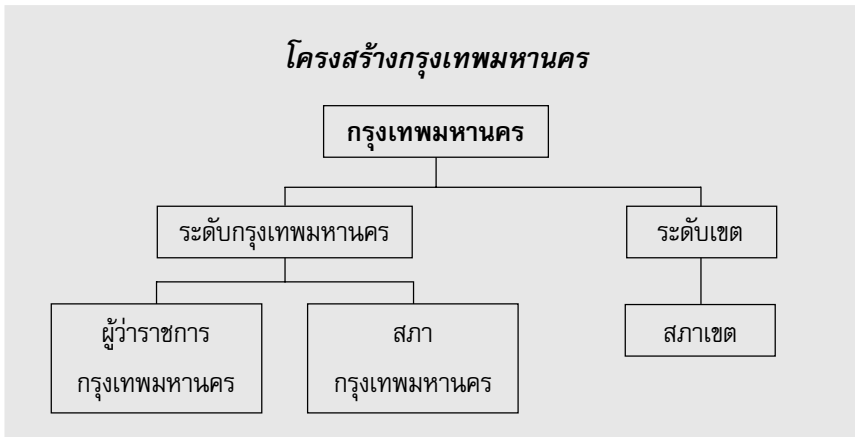
๒. นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง. นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๔ คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภา.

การจัดส่วนราชการของเมืองพัทยา แบ่งออกเป็นสำนักปลัดเมืองพัทยา และส่วนราชการอื่นๆ ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดเมืองพัทยา (เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น) รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย, มีรองปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้ช่วยเหลืองานของปลัดเมืองพัทยา.

### โครงสร้างของเมืองพัทยา



## โครงสร้างกรุงเทพมหานคร



### กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร มี ๒ ระดับ คือ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับเขต.

**ระดับกรุงเทพมหานคร** ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกรุงเทพมหานคร.

**ระดับเขต** ได้แก่ สภาเขต.

๑. **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** เป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง, มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน ๔ คน เป็นผู้ช่วยผู้บริหารกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย. การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.

๒. **สภากรุงเทพมหานคร** ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี. จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

นคร ถือเกณฑ์ราษฎร ๑๐๐,๐๐๐ คน เป็น ๑ เขตเลือกตั้ง และเขตเลือกตั้งหนึ่งให้เลือกตั้งสมาชิกได้ ๑ คน.

๓. **สภาเขต** ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตทำหน้าที่หลักโดยเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเขต แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการเขตโดยตรง.

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะปรากฏใน ๒ ลักษณะคือ

๑. **ในแง่ของการร่วมมือประสานงานและสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงาน** เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

การจัดฝึกอบรมหรือประชุมเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน, การให้คำปรึกษาแนะนำในด้านกฎหมายระเบียบ และด้านวิชาการแก่ท้องถิ่น, การอุดหนุนด้านงบประมาณและวัสดุต่างๆ.

๒. **ในแง่การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการเป็นนิติบุคคลและความเป็นอิสระ. แต่ในด้านความเป็นอิสระต้องมีลักษณะที่ไม่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศและความสงบเรียบร้อยของสังคม. รัฐบาลจึงต้องควบคุม กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของประเทศในภาพรวม และเพื่อให้เกิดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นทั้งประเทศ. แต่หากควบคุมกำกับดูแลเข้มงวดมากเกินไปก็จะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประชาธิปไตย.

### ลักษณะของการกำกับดูแลของรัฐบาล อาจทำได้ ๔ ลักษณะ

(๑) **การกำกับดูแลสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้ให้อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค สามารถยุบสภาท้องถิ่น หรือปลดฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้. ในกรณี อบต. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตามความเห็นที่นายอำเภอรายงาน





ตามมาตรา ๙๑ หรือสั่งให้กรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามข้อเสนอนั้นของนายอำเภอ ตามมาตรา ๙๒. นอกจากนี้ นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย กรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ผู้ใดสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๙ ตรี (๔) (๕) (๖) หรือ (๗).

(๒) การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ในอดีต การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นและแต่รูปแบบ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการในส่วนกลางเป็นหลัก เป็นผู้กำหนดกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. แต่ในปัจจุบัน ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และคณะกรรมการระดับจังหวัด มีโครงสร้างในรูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วยข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร/พนักงานส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น.

(๓) การกำกับดูแลการเงินการคลังของท้องถิ่น รัฐบาลกลางได้กำกับการดูแลโดยวางแผนทางปฏิบัติงานด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง ซึ่งการปฏิบัติงานด้านนี้ผูกพันกับข้อกำหนดของรัฐบาล. นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัด

เกี่ยวกับเงื่อนไขของการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอีกด้วย.

(๔) การกำกับดูแลด้านการบริหารงานของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แนวทางดังกล่าว โดยราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนการดูแลการออกกฎหมายของท้องถิ่นด้วย.

### องค์การบริหารส่วนตำบลกับบทบาทที่มีต่อชุมชนและประเทศชาติ

แต่เดิมสภาตำบลมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด ประกอบกับมีจุดอ่อนที่ไม่มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง ทำให้การพัฒนาชุมชนเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อการเติบโตของชุมชนในเขตเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

เพื่อแก้ไขปัญหาในการพัฒนาชนบทให้เท่าทันกับการพัฒนาเมือง รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นระดับพื้นฐาน โดยตรา พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๑๕๐,๐๐๐ บาท ติดต่อกัน ๓ ปี เปลี่ยนแปลงฐานะเป็น อบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างรากฐานของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเน้นการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน และปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งให้มีทรัพยากรในการบริหารงานเป็นของตนเองจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มีรายละเอียดโดยสรุป คือ

๑. *สภา อบต.* ประกอบด้วยสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ ๒ คน. อบต. ใดมี ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา อบต. ๖ คน และอบต. ใดมี ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา อบต. หมู่บ้านละ ๓ คน.

๒. *คณะกรรมการบริหาร อบต.* ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร ๑ คน และกรรมการบริหาร ๒ คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภา อบต. แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง.

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น ๕ ชั้น โดยถือปริมาณงบประมาณที่ได้รวมเงินอุดหนุนเป็นเกณฑ์. เกณฑ์ดังกล่าวมีดังนี้คือ

ชั้น ๑ - งบประมาณตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป

ชั้น ๒ - งบประมาณ ๑๒-๒๐ ล้านบาท

ชั้น ๓ - งบประมาณ ๖-๑๒ ล้านบาท

ชั้น ๔ - งบประมาณ ๓-๖ ล้านบาท

ชั้น ๕ - งบประมาณไม่เกิน ๓ ล้านบาท

**บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อชุมชน**

ผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต.



เป็นคนในชุมชน รับรู้ และเข้าใจใน ปัญหาและความต้องการของชุมชน จึงสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของคนในชุมชนได้อย่าง เหมาะสมถูกต้อง และสามารถควบคุม กันเองได้อีกด้วย.

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรในการบริหารเป็นของตนเอง โดยเฉพาะในเรื่องของบุคลากร (คน) และงบประมาณ (เงิน) ทำให้สามารถ บริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว.

การพัฒนาชุมชนโดยผู้แทน ชุมชน สอดคล้องกับหลักการและ แนวทางในระบบประชาธิปไตย. อบต. จึงเป็นเสมือนโรงเรียนทางการ เมืองในการฝึกฝนให้เข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง.

**บทบาทขององค์การบริหาร ส่วนตำบลต่อประเทศ**

องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็น หน่วยงานที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลในการดูแล ตอบสนองความต้องการของประชาชน และการพัฒนาท้องถิ่น โดยมอบหมาย ให้ อบต. ซึ่งมีทรัพยากรทางการบริหาร และสามารถตัดสินใจดำเนินการได้เอง เป็นผู้รับผิดชอบ.

การมี อบต. ก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจาก อบต. ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหาร เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ทรัพยากร บุคคลที่มีคุณภาพกระจายลงสู่ท้องถิ่น

หรือจังหวัด ซึ่งบุคลากรเหล่านี้จะเป็น ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป แทนที่จะกระจุกรวมอยู่ที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล.

อบต. เป็นเสมือนโรงเรียนที่ให้ความรู้และฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่ง จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง การปกครองในระดับประเทศในภาพ รวมต่อไป.

**บทบาทขององค์การบริหาร ส่วนตำบลต่อชุมชน**

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหาร โดยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนใน ชุมชน เพื่อรับผิดชอบดูแลชีวิตความเป็น อยู่ของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น จึงมีบทบาทภารกิจต่อชุมชน คือ

๑. เป็นผู้กำหนดทิศทางการ พัฒนาของชุมชน โดยรวบรวมและ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดปัญหา ความต้องการของชุมชน โดยชุมชน เป็นผู้ร่วมกำหนดแนวทางพัฒนา แล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลต่อไป.

๒. บทบาทในการนำแผนพัฒนา ไปสู่การปฏิบัติ โดยระดมทรัพยากร ทางการบริหารและความร่วมมือจาก ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารการ พัฒนา อบต. เป็นไปตามแนวทางที่ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาชนบท.

๓. เป็นผู้ระดมทรัพยากร ทั้งใน และนอกชุมชน เพื่อสนับสนุนการ ดำเนินการพัฒนาชุมชน และดูแล ทุกข์สุขของประชาชน.

๔. เป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตของ

ชุมชน โดยมีอำนาจในการออกข้อ บังคับตำบล เพื่อให้บังคับในเขตพื้นที่ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย ความสงบ เรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของ ประชาชน.

๕. เป็นผู้สร้างความเป็นธรรมให้ กับสังคมโดยนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง จำกัดมาจัดสรรใช้ในการตอบสนอง ความต้องการและพัฒนาชุมชนอย่าง เป็นธรรม โดยคำนึงถึงลำดับความ สำคัญของกิจกรรมที่จะดำเนินการ.

๖. บทบาทการประสานงานกับ องค์การและกลุ่มต่างๆ ในฐานะเป็น ศูนย์รวมความร่วมมือขององค์กร ประชาชน และกลุ่มชุมชนต่างๆ ใน พื้นที่ เพื่อประสานการปฏิบัติงานและ สร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา.

๗. บทบาทการเป็นศูนย์กลาง การเรียนรู้ ทั้งในด้านการเรียนรู้ การ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตาม ระบบประชาธิปไตย ทั้งในด้านการ เลือกตั้ง การเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดสรรทรัพยากร และการตรวจสอบ ติดตามการดำเนินงานของ อบต.

๘. บทบาทในการรับรองและคุ้มครองผลประโยชน์ของชุมชน โดย เป็นผู้มีหน้าที่จัดการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ในชุมชน.

**ปัญหาของการปกครองส่วน ท้องถิ่น**

การบริหารราชการแผ่นดินไทย เน้นหนักไปในทางรวมอำนาจมาก กว่ากระจายอำนาจ เนื่องจาก



ปัญหาความมั่นคง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา  
กับการปกครองท้องถิ่น คือ

**๑. ปัญหาด้านโครงสร้างของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หลัก  
การสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น  
คือ “ให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง  
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น.  
แต่ในอดีตมีกฎหมายหลายฉบับ  
กำหนดโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น  
ไว้หลากหลายรูปแบบ ทำให้เกิด  
ความแตกแยก สับสน รวมทั้งการที่ผู้  
บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น  
ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน  
จึงถูกมองว่าการบริหารกิจการของ  
ท้องถิ่นอาจไม่ตรงตามความต้องการ  
ของประชาชนในท้องถิ่น อาทิ องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด, สุขาภิบาลเมือง  
พญา.

**๒. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ จะกำหนด  
อำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนใน  
กฎหมายและมีอยู่หลายประการ. แต่  
ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจหน้าที่และ  
การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน  
ในท้องถิ่นของตนเองน้อย เนื่องจาก  
มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหาร  
ส่วนภูมิภาค ประกอบกับบทบัญญัติที่  
ให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นทั้งหลาย  
มักจะบัญญัติให้อยู่ “ภายใต้บังคับ  
แห่งกฎหมายอื่น” เช่น การให้ท้องถิ่น  
มีอำนาจหน้าที่บำรุงทางบก ทางน้ำ  
แต่กรมทางหลวง กรมโยธา หรือสำนัก  
งานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ก็ยัง

คงทำหน้าที่ดังกล่าว, หรือการจัดการ  
ศึกษาซึ่งกระทรวงศึกษาธิการก็ยังคง  
ทำหน้าที่หลักอยู่, และยิ่งกว่านั้นการ  
ดูแลทางน้ำเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่า  
โดยท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่แต่อย่าง  
ใด.

**๓. ปัญหาด้านการคลังของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือ รายได้  
ของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในประเทศไทยมีรายได้จาก  
ภาษีที่เหมือนกันจาก ๓ ทางใหญ่ คือ

(๑) ภาษีที่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรง  
เรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ภาษี  
ป้าย อากรฆ่าสัตว์.

(๒) ภาษีที่เป็นของรัฐ รัฐบาล  
จัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น  
เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีสรรพสามิต.

(๓) ภาษีที่เป็นของท้องถิ่น  
รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษี  
รถยนต์และล้อเลื่อน.

อย่างไรก็ดี ปัญหารายได้ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มี  
รายได้น้อยมาก ซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ  
๖-๘ ของรายได้ของรัฐบาล จึงไม่เพียง  
พอในการที่จะให้บริการสาธารณะแก่  
ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ.

**๔. ปัญหาด้านการบริหารงาน  
บุคคลขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น**

พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่น  
เป็นผู้รับนโยบายของผู้บริหารไป  
ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายอัน  
ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนใน  
ท้องถิ่น ฉะนั้น ขวัญ กำลังใจ และ

การพัฒนาบุคลากร จึงเป็นประเด็นที่  
สำคัญในการบริหารงานให้เกิดประ-  
สิทธิภาพ. แต่เนื่องจากกฎหมาย  
กำหนดให้เมืองจัดการบริหารงาน  
บุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่าง  
กัน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการ  
ไหลเวียน และมีความเหลื่อมล้ำกัน  
ในความก้าวหน้า. ขณะเดียวกันคณะ  
กรรมการแต่ละคณะประกอบด้วย  
ข้าราชการส่วนกลางเป็นจำนวนมาก  
เช่น ก.ท. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวง  
มหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง  
อธิบดีกรมโยธาธิการ ผู้แทนกระทรวง  
สาธารณสุข เป็นกรรมการ. ฉะนั้น  
จึงถูกมองว่าการบริหารงานบุคคลของ  
ท้องถิ่นแต่ละคณะอยู่ภายใต้อำนาจ  
ของส่วนกลาง โดยที่ท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบ  
การบริหารกิจการในท้องถิ่น แต่  
มีบทบาทน้อยมาก.

**๕. ปัญหาด้านการกำกับดูแล  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

หลักการปกครองท้องถิ่นคือ ต้อง  
ให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ  
ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย  
รัฐหรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับดูแล  
เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของ  
ประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติ  
โดยรวม.

แต่การปกครองท้องถิ่นไทย  
ในอดีต ข้าราชการส่วนภูมิภาคจะ  
เข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือ  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหาร  
หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การ



บริหารงานท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร และมุ่งเน้นตอบสนองนโยบายของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมากกว่าความต้องการในท้องถิ่น.

### ๖. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในอดีตประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก. การมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมอย่างอื่นเลย. ในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ก็พบว่าไม่มีช่องทางที่เปิดให้ประชาชนทำอะไรได้มากนัก จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือ และขาดความสนใจจากประชาชน ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเอง ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง.

### รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำอย่างต่อเนื่องแต่มีลักษณะการแก้ไขในส่วนปลีกย่อยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง จึงไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) ได้มีผลใช้บังคับ และได้มี

บทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในทุกด้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยครั้งใหญ่.

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มุ่งเน้นกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

๑. ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ จะสามารถปฏิบัติงานตอบสนองตรงความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๒๕๒).

๒. มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยจะมีคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคีเป็นผู้พิจารณากำหนดในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งพิจารณากำหนดการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ให้เหมาะสมตามภารกิจหน้าที่ และจะมีการพิจารณาทบทวนทุกระยะ ๕ ปี (มาตรา ๒๕๔).

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและขั้นตอนปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๔ ดังกล่าว.

๓. มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจาก

การเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภา ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยสมาชิกสภาท้องถิ่น, คณะผู้บริหารท้องถิ่น, หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี (มาตรา ๒๕๕).

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอ พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้มีโครงสร้างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และได้เสนอ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ เพื่อแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก ๕ ปี เป็น ๔ ปี.

๔. ประชาชนสามารถเข้ามามตรวจสอบกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ. ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตรงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (มาตรา ๒๕๖/มาตรา ๒๕๗).

กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับบทบาทดังกล่าวของ



ประชาชนแล้ว และได้เสนอ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดหลักการและแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว.

๕. การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานท้องถิ่นโดยทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และที่สำคัญผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทและอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน (มาตรา ๒๘๘).

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ.

๖. ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการกำกับดูแล บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาท้องถิ่นมีความ

เหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๘/มาตรา ๒๙๐).

### ผลกระทบของรัฐธรรมนูญกับการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินมากนัก แต่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างมาก คือ

๑. ภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ การดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาท้องถิ่น จะถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งท้องถิ่นจะต้องเร่งปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว.

๒. ราชการบริหารส่วนกลางจะปรับบทบาทเป็นหน่วยงานวิชาการ กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินการอย่างคร่าวๆ ในภาพรวม สำหรับให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางดำเนินการ ตลอดจนเน้นที่ปรึกษาด้านกฎหมายและเทคโนโลยีวิชาการต่างๆ.

๓. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะปรับบทบาทจากการเป็นหน่วยงานปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ และด้านกฎหมาย ให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย.

### ผลกระทบของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ได้กำหนดแนวทางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามมาตรา ๒๘๒-๒๙๐ ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่ได้เร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ย่อมก่อให้เกิดผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการมากยิ่งขึ้นทั้งทางด้าน การกำหนดนโยบาย, การปกครอง, การบริหาร, การบริหารงานบุคคล, การเงินและการคลัง, และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะเหมาะสมกับลักษณะพื้นที่และประชากร, รวมถึงได้รับการจัดสรรรายได้ให้เพิ่มมากขึ้น มีความเป็นธรรมและเหมาะสมกับภารกิจอำนาจหน้าที่.

๒. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับภารกิจในการกระจายอำนาจ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย รวมทั้งสามารถสนองตอบนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาความเดือด



ร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชน. ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น จึงสามารถกำกับดูแลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบนโยบายของคณะผู้บริหาร และความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น, อันส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ.

๓. ประชาชนมีความตื่นตัวและมีสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมเพิ่มมากขึ้น โดยผลของกฎหมายการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น, อันทำให้ประชาชนจะสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การเลือกตั้ง, การบริหารกิจการ, ด้านงบประมาณ, ส่งผลให้ผู้บริหารต้องบริหารกิจการด้วยความโปร่งใส และเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป.

๔. โครงสร้างการบริหารจะเปลี่ยนรูปแบบเป็นแบบผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป.

### กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับท้องถิ่น

กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหาร

งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก คือ

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แบ่งออกเป็น ๖ ส่วน คือ

**ส่วนที่ ๑** บททั่วไป มี ๕ มาตรา (มาตรา ๑-มาตรา ๕) สำคัญ คือ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตาม พ.ร.บ.นี้.

**ส่วนที่ ๒** คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๑๐ มาตรา (มาตรา ๖-มาตรา ๑๕) กล่าวถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มีสำคัญ คือ

(๑) ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๖ คน ประกอบด้วย

- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น ๑๒ คน.

- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารจาก อบจ. ๒ คน, เทศบาล ๓ คน, อบต. ๕ คน และจากกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ๒ คน รวมทั้งสิ้น ๑๒ คน.

- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านกฎหมาย รวม ๑๒ คน.

(๒) คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้ (มาตรา ๑๒)

- จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง.

- กำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจและประสานการย้ายโอนข้าราชการ

- เสนอแนะและเร่งรัดการออกกฎหมายระเบียบ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ.

- เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

(๓) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจ.

**ส่วนที่ ๓** การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมี ๗ มาตรา (มาตรา ๑๖-



มาตรา ๒๒) มีสาระสำคัญ คือ

- กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา ๑๖) และ อบจ. ... (มาตรา ๑๗).

- กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ แต่ถ้าเต็มพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ และ มาตรา ๑๗ (มาตรา ๑๗).

**ส่วนที่ ๔** การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรมี ๖ มาตรา (มาตรา ๒๓-มาตรา ๒๙) มีสาระสำคัญ

- กำหนดรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และงานรายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา ๒๓) อบจ. (มาตรา ๒๔) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา ๒๕).

- กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓. แต่ถ้าเต็มพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ (มาตรา ๒๖).

- กำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘).

**ส่วนที่ ๕** แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ๕ มาตรา (มาตรา ๓๐-มาตรา ๒๓) มีสาระสำคัญ คือ

(๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ

- กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จใน ๔ ปี [มาตรา ๓๐ (๑)].

- กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนภายใน ๑๐ ปี (มาตรา ๓๐ (๒)).

- กำหนดให้เพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ภายในพ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ภายใน พ.ศ. ๒๕๔๙ [มาตรา ๓๐ (๔)].

(๒) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว (มาตรา ๓๓).

(๓) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ พิจารณาบททวนการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี (มาตรา ๓๔).

**ส่วนที่ ๖** บทเฉพาะกาล มีสาระสำคัญคือ

- ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ จัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้.

- ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มี

การเลือกตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จใน ๖๐ วัน ตั้งแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ รัฐบาลใช้บังคับ (มาตรา ๓๖).

### การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมการบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ภายในไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๔, และไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ภายในไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๔๙. ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ สัดส่วนของ “รายได้เงินอุดหนุน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาล ดังนี้

- ประมาณการรายได้ของรัฐปี ๒๕๔๔ จำนวน ๘๐๕,๐๐๐.๕ ล้านบาท ร้อยละ ๒๐ คิดเป็น ๑๖๒,๐๓๗.๕ ล้านบาท.

- ประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ๙๘,๙๖๒.๕ ล้านบาท (ประมาณ การครั้งแรก ๗๙,๖๗๘.๕ ล้านบาท).

- ดังนั้น ส่วนที่ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๖๑,๐๐๐ - ๙๘,๙๖๒.๕ = ๖๒,๐๓๗.๕ ล้านบาท.

จึงมีผลทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยปกติทั่วไป



รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบซึ่งจำนวนที่จัดสรรยังไม่เพียงพอตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ดังกล่าว. ในขณะที่เดียวกันตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว มาตรา ๓๐ (๑) ให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน.

รัฐจึงได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยค่านึงว่า

๑. เป็นงาน/กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแล้วประหยัดกว่า

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะทำได้

๓. ไม่เป็นงาน/กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรม การคลังของประเทศ

๔. เป็นงาน/กิจกรรม ที่สามารถควบคุมมาตรฐานการให้บริการได้

๕. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแล บำรุงรักษา งาน/กิจกรรม บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนมา, ซึ่งในการดำเนินการคัดเลือกงาน/กิจกรรมโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของงาน/กิจกรรมที่เป็นการจ้างเหมาและไม่ใช้เทคนิคสูงซึ่งส่วนราชการเป็นผู้ดูแลงบประมาณนั้นอยู่.

ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวน ๗๓,๒๘๖.๓ ล้านบาท จำแนกเป็น

(ก) จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ๔๐,๙๕๔.๒ ล้านบาท

(ข) จัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม ให้บริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ๓๒,๓๓๒.๒ ล้านบาท.

**โครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม การบริหารสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔**

ปีงบประมาณ ๒๕๕๓	งบประมาณ (บาท)
๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๖๐๐,๐๐๐,๐๐๐
- กรมชลประทาน	๖๐๐,๐๐๐,๐๐๐
๒. กระทรวงมหาดไทย	๒,๖๗๘,๒๖๘,๐๐๐
- กรมโยธาธิการ	๑,๖๗๕,๙๓๙,๐๐๐
- สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	๑,๒๕๔,๓๒๙,๐๐๐
๓. กระทรวงสาธารณสุข	๒๑๘,๕๐๐,๐๐๐
- กรมอนามัย	๒๑๘,๕๐๐,๐๐๐
๔. กระทรวงอุตสาหกรรม	๕๔,๖๗๔,๐๐๐
- กรมทรัพยากรธรณี	๕๔,๖๗๔,๐๐๐
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔	งบประมาณ (บาท)
๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒,๐๔๘,๒๓๑,๐๐๐
- กรมชลประทาน	๙๐๐,๐๐๐,๐๐๐
- กรมประมง	๓๐๖,๐๐๐,๐๐๐
- กรมพัฒนาที่ดิน	๒๐,๐๐๐,๐๐๐
- สนง. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๒๒,๒๓๑,๐๐๐
๒. กระทรวงคมนาคม	๑,๗๓๐,๐๐๐,๐๐๐
- กรมทางหลวง	๑,๗๓๐,๐๐๐,๐๐๐
๓. กระทรวงมหาดไทย	๑๕,๐๐๓,๕๓๒,๐๐๐
- กรมการพัฒนาชุมชน	๑,๕๔๓,๐๕๗,๑๐๐
- กรมโยธาธิการ	๖,๓๙๙,๗๙๕,๔๐๐
- สนง. เร่งรัดพัฒนาชนบท	๗,๐๖๐,๖๗๙,๕๐๐
๔. กระทรวงศึกษาธิการ	๙,๑๗๙,๒๗๐,๘๐๐
- สนง. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	๓,๒๕๙,๕๕๒,๕๐๐
- กรมการศาสนา	๖๓๔,๘๙๕,๐๐๐
- กรมพลศึกษา	๖๔๖,๖๗๐,๐๐๐
- กรมสามัญศึกษา	๓๓,๐๐๘,๓๐๐





- กรมการศึกษานอกโรงเรียน	๒๔,๐๐๐,๐๐๐
- สนง. คณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ	๔,๗๖๓,๑๒๕,๐๐๐
๕. กระทรวงสาธารณสุข	๓๙๕,๙๐๐,๐๐๐
- กรมอนามัย	๓๙๕,๙๐๐,๐๐๐
๖. กระทรวงอุตสาหกรรม	๑๕๒,๕๕๐,๐๐๐
- กรมทรัพยากรธรณี	๑๕๒,๕๕๐,๐๐๐
๗. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม	๑,๙๐๖,๙๒๑,๒๐๐
- กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	๒๕,๗๐๐,๐๐๐
- สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	๑,๘๘๑,๒๒๔,๒๐๐
๘. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	๑,๔๔๓,๔๘๔,๘๐๐
- กรมประชาสงเคราะห์	๑,๔๔๓,๔๘๔,๘๐๐
๙. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	
- กระทรวง หรือทบวง	๒๘,๕๐๐,๐๐๐
๑๐. รัฐวิสาหกิจ	๔๔๓,๖๖๓,๔๐๐
- การกีฬาแห่งประเทศไทย	๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐
- การเคหะแห่งชาติ	๒๔๓,๖๖๓,๔๐๐

### ภารกิจของการถ่ายโอนที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรีบดำเนินการ

การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนตามความพร้อมของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วน ออกเป็น ๓ ระยะ คือ

**ระยะที่ ๑** ระหว่างปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗

### งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการจัดสรร	หน่วย : ล้านบาท			
	ปีงบประมาณ		+ เพิ่ม/-ลด	
	๒๕๔๓	๒๕๔๔	จำนวน	ร้อยละ
ก. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๐,๙๖๕.๗	๔๐,๙๕๔.๒	๙,๙๘๘.๕	๓๒.๓
๑. เทศบาล อบจ. เมืองพัทยา อบต.	๒๓,๒๖๒.๗	๓๓,๙๓๙.๘	๙,๖๗๗.๑	๔๑.๗
- เทศบาล	๑๒,๕๒๘.๙	๑๔,๒๓๕.๐	๑,๗๐๖.๑	๑๓.๖
- เมืองพัทยา	๗๒๓.๘	๑,๓๗๒.๔	๖๔๘.๖	๘๙.๖
- อบต.	๑๐,๐๐๐.๐	๑๗,๓๓๒.๔	๗,๓๓๒.๔	๗๓.๓
- อบจ.	๒๖๙.๖	๓๒๒.๔	๕๒.๘	๑๙.๖
๒. กรุงเทพมหานคร	๗,๔๔๓.๔	๗,๖๙๒.๐	๒๔๘.๖	๓.๓
ข. จัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยการถ่ายโอนงานกิจกรรมการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓,๘๓๓.๔	๓๒,๓๓๒.๑	๒๘,๕๙๘.๗	๗๔๓.๔
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๓๔,๗๙๙.๑</b>	<b>๗๓,๒๘๖.๓</b>	<b>๓๘,๕๘๗.๒</b>	<b>๑๑๐.๖</b>

ข้อมูล : สำนักงบประมาณ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓



**ระยะที่ ๒** ระหว่างปี ๒๕๔๕-๒๕๔๗

**ระยะที่ ๓** ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๓

และได้กำหนดกิจกรรมและขั้นตอนการถ่ายโอน ดังนี้

**๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน**

ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การผังเมือง และการควบคุมอาคาร ถ่ายโอนในระยะที่ ๑.

**๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต**

- การส่งเสริมอาชีพ, งานสวัสดิ- การสังคม, นันทนาการ ถ่ายโอนใน ระยะที่ ๑

- การปรับปรุงแหล่งชุมชน แออัดและที่อยู่อาศัย ถ่ายโอนในระยะ ที่ ๑-๒

- การจัดระบบการศึกษาและ การสาธารณสุข ถ่ายโอนในระยะที่ ๒- ๓.

**๓. การจัดระเบียบชุมชน/ สังคม และการรักษาความปลอดภัย**

- การส่งเสริมประชาธิปไตยและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาท้องถิ่น ถ่ายโอนในระยะที่ ๑.

- การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย และการรักษาความสงบ เรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ถ่ายโอนในระยะที่ ๒.

**๔. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรมและการท่องเที่ยว**

- การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการท่องเที่ยว ถ่ายโอนในระยะที่ ๑

- การส่งเสริมการลงทุน, การ พณิชยกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม ถ่ายโอนในระยะที่ ๓.

**๕. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ถ่ายโอนในระยะที่ ๑-๓.

**๖. ด้านศิลปะและวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น** ถ่ายโอนในระยะที่ ๑-๓.

**ปัญหาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการรองรับการถ่าย โอน**

ได้แก่ผลกระทบของการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ซึ่งมุ่งเน้น ให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนด บทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ จัดสรรสัดส่วน รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตลอดจนกำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้ บริการของรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างมาก คือ

**๑. ด้านการบริหารงาน** บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีบทบาทภารกิจหน้าที่ในการ ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน และ การพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น, โดย รับโอนภารกิจดังกล่าวมาจากราชการ บริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค. ซึ่ง ภารกิจเหล่านี้บางเรื่องเป็นภารกิจที่ เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอยู่ แล้วและรับโอนเพิ่มจากส่วนราชการ อื่น. แต่บางภารกิจก็เป็นงานใหม่ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคย ดำเนินการ และกฎหมายระเบียบ ปฏิบัติอาจไม่เอื้ออำนวยกับการปฏิบัติ งานท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานที่ถ่ายโอน ภารกิจจะต้องดำเนินการออกกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ในเรื่องดังกล่าว ให้สอดคล้องรองรับ กับการกระจายอำนาจและการถ่าย โอนภารกิจ.

หากหน่วยงานที่ถ่ายโอน ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจใน เรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอน ภารกิจ จะประสบปัญหาในการปฏิบัติ งานอย่างมาก. หน่วยงานที่ถ่ายโอน ภารกิจจึงต้องประชาสัมพันธ์ ชี้แจงทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวให้ ท้องถิ่นทราบ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถ ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับโอนอย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล.

**๒. ด้านบุคลากร** การกำหนด



โครงสร้างและตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือตามภารกิจหน้าที่เดิม และถูกจำกัดด้วยกรอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ไม่เพียงพอ และขาดโครงสร้างและการกำหนดตำแหน่งเพื่อรองรับงานใหม่ที่เพิ่มขึ้น (ขาดอัตรากำลัง) ประกอบกับการถ่ายโอนกิจการในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนมิได้ตัดโอนเงินมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ไม่สามารถเพิ่มบุคลากรได้. นอกจากนี้ การถ่ายโอนยังขาดการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประสบปัญหาการขาดการเตรียมความพร้อมของบุคลากรในการรองรับงานที่จะถ่ายโอน โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความชำนาญเฉพาะ อาทิ งานด้านวิศวกรรม งานสาธารณสุขหรืองานการศึกษา เป็นต้น.

**๓. ด้านการเงิน** การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานที่ได้รับถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ งบประมาณ. เนื่องจากในปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากก็ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว ดังนั้น หากหน่วยงานใดถ่ายโอน

ภารกิจหน้าที่ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การบริหารงานที่ได้รับถ่ายโอนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้.

### แนวทางดำเนินการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจจึงควรมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่จะถ่ายโอนภารกิจ กระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไตรภาคี) โดย

๑. มีคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง/กรมที่จะถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาร่วมกันในแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะงานและขอบเขตของงานที่จะถ่ายโอน, การสนับสนุนงบประมาณในภารกิจที่ถ่ายโอน, การเตรียมความพร้อมของบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอน, ตลอดจนการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวให้มีความสอดคล้อง สะดวก และเอื้ออำนวยต่อการที่ท้องถิ่นจะนำไปปฏิบัติ.

๒. มีคณะกรรมการร่วมระดับจังหวัด เพื่อนำผลการพิจารณาและการดำเนินการของคณะกรรมการชุดแรก ไปชี้แจงทำความเข้าใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และเตรียมตัวรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนร่วมกัน จัดเตรียมความพร้อมทั้งด้านการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการให้การสนับสนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรกของการรับโอน.

### สรุป

การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากขาดการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการที่รอบคอบและรัดกุมแล้ว นอกจากจะทำให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการบริหารงานที่ได้รับถ่ายโอนจากหน่วยงานต่างๆ แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความจริงใจของหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจในการที่จะสนับสนุนช่วยเหลือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับโอนภารกิจดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมเป็นสำคัญ.

**เอกสารประกอบการเรียนเรียง**

๑. ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล. ปาฐกถาเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. ราชบัณฑิตยสถานจัดพิมพ์ สิงหาคม ๒๕๔๔.
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.
๓. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.
๔. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.
๕. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๖๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. ๒๕๔๒.
๖. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒
๗. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ

- ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.
๘. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒.
๙. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒.
๑๐. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒.
๑๑. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒.

**Abstract****Local Government and Decentralization****Somboon Suksamran***Associate Member, the Academy of Moral and Political Sciences, the Royal Institute, Thailand*

Local government in Thailand has been based on the principle of decentralization. Currently, there are four types of local government, namely, Provincial Administration Organization (PAO), Municipality, Subdistrict Administration Organization (SAO), and Special Type of Local Government.

Local governments are essentially legal and autonomous entities. Executive and council members are elected by the people. They have autonomy in making rules and regulations and manage their own budget and affairs to meet the demands of the people in their constituencies. Among the four types of local governments, SAOs are the largest in number, ie. 6,745 SAOs, and they are closest to the people. Thus, the policies and administration of the SAO directly affect and have profound influences on the life of the people. Since the promulgation of the 1987 constitution, several organic laws were enacted to empower and authorize local governments to perform effective functions. These involve the transferring of responsibilities, personnel, and budget from regional and central governments to local governments. The process of transferring commenced in 2001 and will end in 2010. In the first three-year phase (2001-2004), works on communication and transport, sanitary town planning, tourism, control of construction work, occupational development and career promotion would gradually be transferred to local governments. The responsibility for and administration of education, public health, public peace and order, prevention and relief of public disaster will be transferred to the local government in the second phase (2002-2006). The third phase involves the transferring of responsibility in the areas of the promotion of investment, industry and trade. The management of natural resources and the environment, and the promotion and preservation of art, culture and local wisdom will be the responsibility of the local governments from the beginning. Toward the end of the transferring process, 35 per cent of the fiscal budget will be allocated to the local governments.

The decentralization of power and responsibility to the local governments has been a great leap forward. Though the idea is honorable, there have been negative effects. People's comprehension and consciousness about "self government" has not yet taken deep root in the mind of the voters and local politicians. The idea of people's participation in self-government seems remote among the great majority. The quality of personnel at the local government needs improvement with more training. Laws and regulations as instruments to facilitate local government are not adequate and many do not fit with the structure. There are also complaints about the lack of budget to run a good local government. However, these problems have gradually been remedied.

**Key words :** local government, decentralization