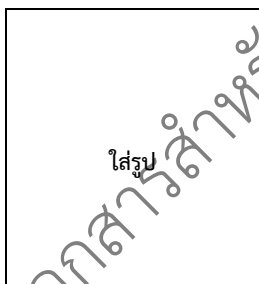


หน่วยที่ 4 การปกครองท้องถิ่น  
รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ



ชื่อ  
ผู้  
สอน  
รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ  
น.บ., น.ม. (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)  
Grad. Dip. in Com. Law (Monash U.)  
ตำแหน่ง  
อาจารย์พิเศษ สาขาวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
หน่วยที่เขียน  
หน่วยที่ 4

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาตัดให้เผยแพร่

## แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา กฎหมายปกครอง

หน่วยที่ 4 การปกครองท้องถิ่น

ตอนที่

- 4.1 แนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
  - 4.1.1 หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ
  - 4.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.2 การปกครองท้องถิ่นของไทย
  - 4.2.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทย
  - 4.2.2 รูปแบบและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
- 4.3 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
  - 4.3.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 4.3.2 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 4.3.3 กฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย

แนวคิด

1. การบริหารงานของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยมีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริง
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการปกครองท้องถิ่นของไทย และรัฐได้ออกกฎหมายจัดตั้งและกำหนดวิธีการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยมีวิวัฒนาการมาตามลำดับ ปัจจุบันมี 5 ประเภท แบ่งตามสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
3. กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่สำคัญ คือ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้
2. อธิบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้
3. อธิบายเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาตีพิมพ์แพร่

### กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 4
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 4.1 – 4.3
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอน
4. ชมวีซีดีประจำชุดวิชา (ถ้ามี)
5. ฟังซีดีเสียงประจำชุดวิชา (ถ้ามี)
6. ฟังรายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
7. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
8. เข้ารับบริการการสอนเสริม (ถ้ามี)
9. ทำกิจกรรมในบทเรียน e-Learning (ถ้ามี)
10. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 4

### สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. วีซีดีประจำชุดวิชา (ถ้ามี)
4. ซีดีเสียงประจำชุดวิชา (ถ้ามี)
5. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง (ถ้ามี)
6. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์ (ถ้ามี)
7. การสอนเสริม (ถ้ามี)
8. e-Learning (ถ้ามี)

### การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมในแบบฝึกปฏิบัติ
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา
4. ประเมินผลจากการประเมินผลกิจกรรมในบทเรียน e-Learning (ถ้ามี)

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน หน่วยที่ 4  
ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

## ตอนที่ 4.1 แนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 4.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

### หัวเรื่อง

- 4.1.1 หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ
- 4.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### แนวคิด

1. หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ ท้องถิ่นต้องมีความมีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริง ซึ่งความมีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นนี้มิใช่การเป็นรัฐอิสระเหมือนกับการปกครองแบบมลรัฐทั่วไป แต่มีลักษณะสำคัญ คือ ความมีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชน มีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีองค์กรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของท้องถิ่น และมีการคลังของตนเอง และอีกประการหนึ่งคือ มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำกับดูแลท้องถิ่นนี้เป็นระบบที่มีรูปแบบเฉพาะ มิใช่การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง
2. การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการสำคัญเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐส่วนกลางโดยทั่วไป แต่จะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและท้องถิ่น นอกจากนี้ยังแตกต่างกันที่เขตพื้นที่ในการบริการโดยหลักต้องดำเนินการในพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีข้อยกเว้นได้บางประการ เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 4.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้
2. อธิบายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

## เรื่องที่ 4.1.1

### หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ดังที่กล่าวในหน่วยก่อนหน้าแล้วว่า ในการบริหารงานของรัฐหรือที่เรียกว่าราชการบริหาร นานาประเทศมีหลักการใหญ่ ๆ 3 หลัก ที่นำมาปรับใช้ให้เหมาะสมแก่บริบทของแต่ละประเทศ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครอง หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) นี้เป็นพื้นฐานในการบริหารงานของรัฐในรูปของ “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยผ่านหน่วยงานที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริง โดยการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมีอาณาเขต ความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชนซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน<sup>1</sup> จากลักษณะของการบริหารงานดังกล่าว ในทางกฎหมายอาจสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ได้ว่ามีหลักการสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น (Autonomy) และมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบของหลักการดังกล่าวดังนี้<sup>2</sup>

#### 1. การมีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีหลักการพื้นฐานประการแรกคือความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ซึ่งนักวิชาการถือเป็นองค์ประกอบภายใน ตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

##### 1.1 การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

จากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง มีหลักการพื้นฐานประการแรก คือ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึงการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารรายได้ การจัดการทรัพย์สินของตนเอง

##### 1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล

<sup>1</sup> โกวทิย พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2554. หน้า 13.

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, เอกสารตำราหลักประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. 2550. หน้า 35-58

การที่องค์กรใดจะมีความสามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ในทางกฎหมายถือหลัก “ความเป็นนิติบุคคล” ซึ่งมีทั้งที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็น “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” ประเภทหนึ่ง

### 1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่เพื่อให้มีการบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ โดยรัฐจะแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งโดยหลักแล้วแต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการได้เฉพาะภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบของตน และไม่ดำเนินการนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นบางประการที่อาจจัดทำบริการสาธารณะนอกพื้นที่ได้ หากมีความจำเป็นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนและจำเป็นต้องทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย โดยจะต้องขออนุญาตใช้พื้นที่จากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่ท้องถิ่นผู้ดำเนินการล่วงล้ำเขตเข้าไป และต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการนั้น

### 1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

ในการบริหารงาน องค์กรปกครองของท้องถิ่นจะประกอบด้วย 2 องค์กรหลัก ได้แก่ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดที่เห็นว่าจะสามารถทำหน้าที่ดำเนินงานในท้องถิ่นได้ตามนโยบายที่สอดคล้องกับประชาชน แต่วิธีการเลือกตั้งจะใช้วิธีการในระบบใดแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

สำหรับการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของสภาท้องถิ่น มี 2 ประเภทหลัก ๆ คือ ผู้บริหารท้องถิ่นในรูปกลุ่มบุคคลเรียกว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น” และผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นบุคคลเดียวเรียกว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” โดยผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นองค์กรกลุ่มบุคคลต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่น แต่การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นบุคคลเดียวนั้น อาจมีที่มาอยู่สองทาง คือ อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็อาจมีได้หลายรูปแบบ โดยอาจมาจากการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกกันเองเป็นผู้บริหาร หรือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกบุคคลภายนอกมาเป็นผู้บริหารก็ได้ (รูปแบบที่เป็นที่รู้จักกันคือ รูปแบบ “สภา-ผู้จัดการ” (City Manager) ที่นำมาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา)

### 1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตหน้าที่ของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐส่วนกลางด้วย โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสองแนวคิด คือ แนวคิดแรกมองว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนรัฐดังนั้นจึงมีอำนาจจำกัดเฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ดังนั้นศาลและรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงควบคุมดูแลการดำเนินงานและเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายจากองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้ แนวคิดที่สองมองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการ รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปพลางก่อน ดังนั้นหากท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เองแล้วก็ให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการไป รัฐเข้ามามีบทบาทเพียงให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

#### 1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

ดังที่กล่าวแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการดำเนินบริการสาธารณะในพื้นที่ ดังนั้น การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานได้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีจำเป็นต้องมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ จึงต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง มีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ขึ้นเพื่อจะทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง โดยการกำหนดรายได้รายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่น ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ซึ่งปกติรายได้ของท้องถิ่นจะมีที่มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบกิจการสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลาง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายรับของท้องถิ่นจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ<sup>3</sup>

(1) ภาษีและอากร เป็นรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติถึงประเภทของภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บหรือจะได้รับจากการจัดสรรจากรัฐ นอกจากนั้นยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ที่บัญญัติให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

##### 1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Locally Levied Taxes) ประกอบด้วย

1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่มีหลักการจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ โดยคำนวณเก็บจากค่าเช่า เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียในอัตราที่กำหนด (ปัจจุบันคือกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง)

1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน (ปัจจุบันคือกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง)

1.3) ภาษีป้าย จากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้แสดงหรือโฆษณา

1.4) อากรฆ่าสัตว์ เก็บจากการฆ่าวัว ควาย แกะ แพะ และหมูในที่เป็นโรงฆ่าสัตว์

2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเครื่องดื่ม อากรมหรสพ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน

3) ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดแบ่งให้ เช่น ภาษียานพาหนะและล้อเลื่อน ที่จัดเก็บโดยกรมการขนส่งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลแล้วจัดสรรแบ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่ง

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 371-378.



(2) รายได้จากทรัพย์สินและการให้บริการ รายได้ประเภทนี้เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้เช่าทรัพย์สินต่างๆ หรือดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น หรือเป็นรายได้จากการสาธารณูปโภค การพาณิชย์และการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น กรณีของกรุงเทพมหานครที่อาจให้บริการแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเรียกเก็บค่าบริการได้

(3) เงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนอกจากมีแหล่งรายได้ตามที่รัฐบาลระบุไว้แล้ว ยังสามารถมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลได้อีกด้วย โดยทั่วไปแล้วเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่ท้องถิ่นแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้แก่ เงินที่รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐบาล และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ หรือเงินอุดหนุนแบบสมทบ ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งที่จำเป็นเร่งด่วน ซึ่งรัฐบาลจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว

(4) เงินกู้ เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานได้ ทั้งในและต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีสภาพทางการคลังเพียงพอในการใช้คืนและการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหลักการสำคัญคือความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองก็มีใช้การเป็นรัฐอิสระเหมือนกับการปกครองแบบมลรัฐทั่วไปเช่นในรัฐรวม แต่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การกำกับดูแลซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจเพื่อให้รัฐเดียวสามารถดำรงอยู่ได้ ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแล คือ ต้องเป็นการกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ การกำกับดูแลจะกระทำต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้งและต้องใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลท้องถิ่นนี้เป็นระบบที่มีรูปแบบเฉพาะ มิใช่การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลางเหมือนราชการส่วนกลางโดยทั่วไป การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐนี้ ถือเป็นองค์ประกอบภายนอก<sup>4</sup> ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำว่า “การกำกับดูแล” นี้มีที่มาจากคำว่า “Tutelle” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะเริ่มใช้ในฝรั่งเศสในทางการปกครองท้องถิ่น อาจสรุปภาพรวมและหลักการที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปดังนี้<sup>5</sup>

### 2.1 ระบบการควบคุมท้องถิ่น

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 58-76.

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงดัง การที่เป็นรัฐอิสระ จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งการกำกับดูแลของรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในการ ควบคุมดูแลท้องถิ่น ซึ่งระบบการควบคุมท้องถิ่นโดยทั่วไปอาจแยกได้เป็น 3 ระบบ คือ

ระบบแรก คือ ระบบรัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุม ท้องถิ่นโดยตรง ใช้กันมากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา

ระบบที่สอง คือ ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำ หน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง เป็นระบบที่ริเริ่มในประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะในระบบราชการส่วน ภูมิภาค จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หากพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ต้องส่งเรื่องไปยังศาล ปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา

ระบบที่สาม คือ ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำ หน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นระบบที่เรียกว่าการกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการ หรือไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งรวมถึงการยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยได้ด้วย ความสำคัญจึงอยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่น โดยตรงไม่ใช่ประชาชนเหมือนอย่างระบบแรกแต่ประการใด ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้ในประเทศไทยในระยะต้นนี้

## 2.2 ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การกำกับดูแล โดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม

### การกำกับดูแลโดยตรง แยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมทาง สถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางเสื่อมเสีย ต่อ ตำแหน่งหน้าที่ ก็สามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

2) การกำกับดูแลการกระทำ เนื่องจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ อย่างมากจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยก ออกจากรัฐส่วนกลาง แต่การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีสอง ลักษณะคือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบ อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ โดยรัฐใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

### การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) การให้เงินอุดหนุน การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุก ปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลโดย

อ้อมจากรัฐ เนื่องจากในการขอรับเงินอุดหนุนต้องมีเงื่อนไข เช่น การขอรับเงินจะต้องเสนอโครงการผ่านองค์กรกำกับดูแลเพื่อพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการและงบประมาณค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติไว้ การเปลี่ยนแปลงรายการจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรกำกับดูแลก่อน การเบิกจ่ายเงินจะต้องทำตามงวดการจ่ายเงินตามสัญญา การเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแล

2) การใช้สัญญามาตรฐาน การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น โดยสัญญามาตรฐานคือสัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางมหาชนกระทำขึ้นโดยแบบของสัญญานั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อม เนื่องจากสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำตามแบบ จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญา ดังอย่างเช่น การทำสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องทำตามแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เป็นต้น

#### กิจกรรม 4.1.1

ท่านเข้าใจความหมายของ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy)” ว่ามีหลักการสำคัญอย่างไร

#### แนวตอบกิจกรรม 4.1.1

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองเพื่อให้สามารถดำเนินงานของรัฐได้อย่างอิสระคล่องตัว มิใช่การเป็นรัฐอิสระเหมือนกับการปกครองแบบมลรัฐทั่วไปเช่นในรัฐรวม ดังนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์สำคัญ คือ (1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และ (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และการกำกับดูแลจะกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นระบบที่มีรูปแบบเฉพาะ มิใช่การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง

## เรื่องที่ 4.1.2

### การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่รัฐกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ในรูปของการปกครองท้องถิ่นเพื่อช่วยจัดทำภารกิจสำคัญของรัฐประการหนึ่ง คือ การจัดทำบริการสาธารณะ โดยหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกันกับของรัฐส่วนกลาง เช่น หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องในการบริการ หรือ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ของบริการ เพียงแต่โดยหลักย่อมดำเนินการในเขตพื้นที่ของแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว และอาจมีอำนาจหน้าที่หลายประการซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้หลายวิธีทั้งจัดทำด้วยตนเองจะทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือให้เอกชนดำเนินการแทนซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของภารกิจตามความเหมาะสม เพื่อให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยมีข้อพิจารณาโดยสังเขปสืบเนื่องจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในทางพื้นที่และหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังนี้

#### 1. การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

ดังที่กล่าวแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตหน้าที่อำนาจหน้าที่ของตนเอง แยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐด้วย ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวคิดอยู่ 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกมองว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนรัฐ ดังนั้นจะมีอำนาจจำกัดเฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น และศาลหรือรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงควบคุมดูแลการดำเนินงานและเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายให้ไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ส่วนกลุ่มที่สองมองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดการ รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน ดังนั้นหากท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เองแล้ว ก็ให้ท้องถิ่นนั้นดำเนินการไปเอง รัฐเข้ามามีบทบาทเพียงให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>6</sup>

การจะพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำหลักเกณฑ์มาพิจารณาได้หลายประการ เช่น หลักผลประโยชน์มหาชน ซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ และผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ หลักความสามารถของท้องถิ่น หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ แยกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่และบริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่ซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก หรือหลักการแบ่งตามประเภทของ

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน.

องค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ ควรมีลักษณะสำคัญได้แก่ ภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้เสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ สอดคล้องกันทั่วประเทศ หรือภารกิจที่รัฐสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าท้องถิ่น เช่น หน้าที่ด้าน การป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทาง เศรษฐกิจ การเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น<sup>7</sup>

สำหรับบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นกิจการที่ เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นมีลักษณะคือเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อ สนองความต้องการของคนในพื้นที่ ซึ่งสามารถแยกออกจากท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ หรือควรเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับ คนในท้องถิ่น เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น หรือเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวก ในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ อาจมีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม หรือบริการสาธารณะที่รัฐและ ท้องถิ่นร่วมกันดูแล โดยการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่ บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่น ต่าง ๆ ในส่วนบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนั้น เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทเป็น เรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและท้องถิ่นโดยไม่อาจแยกประเภทของประโยชน์มหาชน ทั้งสองออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแยกได้เป็น ลำดับชั้นอย่างเด็ดขาด หรือแยกตามลำดับชั้นของกิจการโดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันกับการแบ่งแยกการ จัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาตามความต้องการของส่วนรวมของคนทั้ง ประเทศโดยมีการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาให้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ควรเป็นบริการสาธารณะของ รัฐ ส่วนการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นซึ่งอาจแตกต่างกันได้ในแต่ละ ท้องถิ่น สำหรับการศึกษาในระดับสูงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ การจัดการศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัด การศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ ส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของท้องถิ่นที่ควรดำเนินการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของรัฐและท้องถิ่นต้องให้การดูแลร่วมกัน เป็นต้น

## 2. ประเภทของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การแบ่งประเภทของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้หลายประการ<sup>8</sup> เช่น

- 1) การแบ่งตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ แบ่งได้เป็น

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 47-57.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน.

(1) อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมเพื่อการบริการสาธารณะ (Public Service) กล่าวคือ เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ

(2) อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมควบคุมและตรวจสอบ (Police) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมประชาชนในท้องถิ่น ให้เกิดความสงบเรียบร้อย เช่น อำนาจในการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผังเมือง การควบคุมอาคาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับนั้นด้วย

2) แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ แบ่งได้เป็น

(1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ โดยเป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วนเพื่อเป็นบริการพื้นฐานให้แก่ประชาชนในพื้นที่ หากไม่จัดทำถึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เช่น ถนนหนทาง น้ำประปา ตลาด กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แล้วแต่กรณี

(2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ โดยเป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นหรือไม่ก็ได้ตามความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นของตน

3) แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่ แบ่งได้เป็น

(1) อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพท้องถิ่นเช่น การจัดหา น้ำประปา ตลาด ท่าเทียบเรือ การรักษาความสะอาด การจัดมาปสถาน ในกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ จะมีความสัมพันธ์กับรัฐในเชิงการกำกับดูแล

(2) อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐแต่มอบให้ท้องถิ่นเข้าทำแทนรัฐ โดยจะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ เช่น การทะเบียนราษฎร การควบคุมการเลือกตั้ง โดยอำนาจหน้าที่ใดเป็นของรัฐรัฐจะมอบให้ท้องถิ่นทำตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในรูปแบบการบังคับบัญชา

### 3. เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับการดำเนินงานโดยรัฐส่วนกลาง จำเป็นต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้การบริการบรรลุผล ซึ่งเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ คือ การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 3.1.1 การออกคำสั่งทางปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะบางกรณีอาจเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลภายนอกจึงจำเป็นต้องมีการออกคำสั่งอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ หรือการออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล คำสั่งทางปกครองขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นได้ทั้งคำสั่งทางปกครองของสภาท้องถิ่นและคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีคำสั่งทางปกครองของสภาท้องถิ่นนั้น ในส่วนสภาท้องถิ่นปกติจะทำหน้าที่ด้านนโยบายหรือควบคุมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจมีการกระทำทางปกครองในรูปของการมีคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลไปภายนอกองค์กร เช่น การอนุมัติให้ท้องถิ่นเข้าทำสัญญากับบุคคลภายนอก โดยมีมติที่ถือว่าชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นมติที่มีการอภิปราย มีการแสดงออกโดยแจ้งชัด และมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>9</sup>

กรณีคำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการดำเนินงานบริการสาธารณะตามนโยบายของสภาท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลจึงต้องตั้งมติสัมพันธ์กับบุคคลหรือนิติบุคคลภายนอก ซึ่งอาจเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว หรือเป็นการก่อนมติสัมพันธ์เป็นสัญญาก็ได้ การใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวกับบุคคลบางกลุ่มหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ของผู้บริหารท้องถิ่นมีหลายลักษณะ เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การให้ข้าราชการท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งให้ประชาชนหรือดอนสิ่งปลูกสร้างที่รुकล้ำที่สาธารณะ การออกคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียน<sup>10</sup>

ทั้งนี้ การออกคำสั่งทางปกครองทั้งของสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองอื่น ๆ คือจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เช่น การมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ การต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของการออกคำสั่ง การต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นการออกคำสั่ง โดยกระทำได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์ประกอบประเภทการเกิดผลและการสิ้นสุด หรืออื่น ๆ ก็เป็นเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองอื่น ๆ ทั่วไป (กรณีทั่วไปของไทยคือเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งนักศึกษาสามารถศึกษาได้ในหน่วยที่เกี่ยวข้อง)

### 3.1.2 การตรากฎหมายลำดับรอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะอาจจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายลำดับรอง โดยอำนาจการตรากฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมาจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ หรือการกำหนดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในกรอบของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติแล้ว การมอบอำนาจนี้ให้องค์กรฝ่ายปกครอง จะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นสอดคล้องกับสถานการณ์และข้อเท็จจริงเนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติโดยตรงย่อมทราบปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีทำให้ยืดหยุ่นและเหมาะสมในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งย่อมต้องทราบสภาพการณ์และความเหมาะสมในพื้นที่ของตน

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

การตรากฎหมายลำดับรองนี้ ในทางกฎหมายปกครองเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การออกกฎ” สำหรับเงื่อนไขในการออกกฎของท้องถิ่น องค์การที่มีอำนาจในการออกกฎคือสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายลำดับรองหรือกฎที่ตราขึ้นมักจะเสนอขึ้นโดยผู้บริหารท้องถิ่น การออกกฎท้องถิ่นจะต่างกับการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติคือการประกาศใช้ โดยองค์กรกำกับดูแล จะต้องให้ความเห็นชอบในการออกกฎดังกล่าวก่อนแล้วแต่กรณีจึงจะประกาศใช้ได้ สำหรับเนื้อหาของกฎเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจนั้นกำหนดไว้ว่าเรื่องใดท้องถิ่นสามารถออกได้ นอกจากนี้ กฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองอยู่ในลำดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ก็จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดไม่ได้

กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลบังคับได้เมื่อมีการประกาศให้สงธารณชนทราบ ส่วนการสิ้นผลของกฎจะมีลักษณะคล้ายกับการสิ้นผลของกฎหมายลำดับรองทั่วไป เช่น กฎอาจกำหนดวันยกเลิกเอาไว้หรือมีการออกกฎใหม่โดยระบุให้ยกเลิกกฎเดิม หรือข้อความในกฎเดิมขัดกับกฎที่มีการออกมาใช้บังคับในภายหลังหรือมีการเพิกถอนกฎ เป็นต้น นอกจากนี้กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด ย่อมสิ้นผลเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายนั้น

ทั้งนี้ การออกกฎต้องมีความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง กฎย่อมชอบด้วยกฎหมายหากได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งรูปแบบและในทางเนื้อหาซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น<sup>11</sup>

### 3.2 เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่คือผู้ลงมือปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปได้ การได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ อาจเป็นกรณีที่ท้องถิ่นจัดการรับสมัครด้วยตนเอง หรือการได้รับมาจากบัญชีรายชื่อของรัฐส่วนกลาง<sup>12</sup> แต่ทั้งนี้ ระบบการบริหารบุคคลจะต้องมีมาตรฐานเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น เช่น ต้องมีการบริหารงานตามหลักคุณธรรม และเสมอภาค เป็นต้น

### 3.3 ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึงทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครองอยู่แบบเดียวกับที่เอกชนถือครองทรัพย์สินไม่ใช่ทรัพย์สินที่ถูกนำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ทรัพย์สินนั้นแสวงหารายได้ใน

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน.



ลักษณะเดียวกับเอกชน และอีกประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึงทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดที่โดยสภาพหรือโดยการกำหนดมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชนคือมีไว้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน<sup>13</sup>

---

#### กิจกรรม 4.1.2

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเครื่องมือสำคัญอย่างไรบ้าง

---

#### แนวตอบกิจกรรม 4.1.2

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับกรดำเนินงานโดยรัฐส่วนกลาง จำเป็นต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้การบริการบรรลุผล โดยเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ คือ การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 77-100.

## ตอนที่ 4.2 การปกครองท้องถิ่นของไทย

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 4.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

### หัวเรื่อง

4.2.1 ความเป็นมาและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทย

4.2.2 รูปแบบและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

### แนวคิด

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีวิวัฒนาการเริ่มในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเนื่องจากการที่ได้ทรงมีโอกาสได้ไปดูกิจการต่าง ๆ ในยุโรป โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 จากนั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันได้มีการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ
2. หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน คือ หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากวิธีอื่นได้ การมีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและเป็นธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. รูปแบบและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท โดยแบ่งเป็นสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 4.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายเกี่ยวกับความเป็นมาและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยได้
2. อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้

## เรื่องที่ 4.2.1

### ความเป็นมาและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทย

#### 1. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่มีวิวัฒนาการเริ่มในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากการที่ได้ทรงมีโอกาสได้ไปดูกิจการต่าง ๆ ในยุโรป โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 และต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นแห่งที่สองในจังหวัดสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. 124 และแพร่หลายทั่วไปตามหัวเมือง จากนั้นในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อเนื่องมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ก็ยังทรงส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการปกครองทำนองเดียวกับในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทรงมีพระราชประสงค์ให้เตรียมร่างกฎหมายเทศบาล แต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน<sup>14</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่นหมายถึงเทศบาล โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีโครงสร้างองค์กรคือสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เทศบาลเป็นนิติบุคคลมีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ บริหารงานเป็นอิสระในเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของตนเองเริ่มต้นยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลแล้วจัดตั้งเพิ่มเติมมีตำบลทั่วประเทศ<sup>15</sup>

ในปี พ.ศ. 2481 มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด จัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเรื่องการปกครองให้บุคคลในท้องถิ่นและเป็นสภาที่ปรึกษากรมการจังหวัด ปี พ.ศ. 2495 จัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2495 เป็นพื้นที่เตรียมความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2495 ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เพื่อกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดและอำเภอ และให้เพิ่มสุขาภิบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2496 ปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 เรื่องโครงสร้างและการแบ่งระดับของเทศบาล ในปี พ.ศ. 2498 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ กำหนดนโยบายบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร<sup>16</sup>

ปี พ.ศ. 2499 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลกำหนดให้ตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2515 มีประกาศของคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 123

<sup>15</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554. หน้า 154.

<sup>16</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย 2440-2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2544. หน้า 93-95.

2515 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลโดยให้มีสภาตำบลรูปแบบเดียวไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล ในส่วนของพื้นที่นครหลวงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้รวมกิจการนครหลวงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครธนบุรี สุขาภิบาลในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ตั้งเป็นจังหวัดพิเศษเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ให้มีผู้ว่ามาจากการแต่งตั้ง และสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน แต่ยังมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค<sup>17</sup>

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ปี พ.ศ. 2521 ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา กำหนดให้เมืองพัทยาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่คล้ายกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา มีฐานะเป็นนิติบุคคล จากนั้นในปี พ.ศ. 2528 มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภา และสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จนถึง พ.ศ. 2534 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และในปี พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ราชการส่วนท้องถิ่นในระยะแรก ๆ ยังมีหลักการบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของบางองค์กรยังมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง หรือยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จนกระทั่งได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้วางหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง<sup>18</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ตามความต้องการของประชาชนสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง กำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จากภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น (ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว) นอกจากนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และอำนาจจัดทำแผนพัฒนา พร้อมสนับสนุนการพัฒนาสภาตำบลและท้องถิ่นอื่น ขณะเดียวกันได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ตลอดจนมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 96.

<sup>18</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2545. หน้า 21 - 89

ทั้งหมดให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาตามลำดับ หลักการกระจายอำนาจดังกล่าวมีบัญญัติสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ดี อาจมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ตามที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

ปัจจุบัน สรุปได้ว่าประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

## 2. หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยวางหลักสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกรปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่เป็นสากลมากที่สุดเริ่มที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยราชการส่วนท้องถิ่นในระยะแรก ๆ ยังมีหลักการบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของบางองค์กรยังมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง หรือยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จนกระทั่งได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้วางหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง สืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ดี อาจมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยบางประการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะวางหลักเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น โดยสร้างนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะบทบาทด้านการอนุรักษ์และพัฒนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังเพิ่มความเป็นอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้ ยกระดับการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เช่น การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงสานต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง แต่ได้มีการขยายความถึงแนวทางการการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังคงต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมาจากวิธีอื่นได้ กำหนดแนวทางการสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการกำกับดูแลเพิ่มเติม เช่น การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่

ละรูปแบบ การป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการพัฒนายั่งยืนและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล การร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการตลอดจนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ทั้งนี้ อาจพิจารณาแยกรายฉบับได้ดังนี้

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทยไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 มีหลักการสำคัญ คือ

#### 1) หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

โดยตามมาตรา 282 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 283 บัญญัติว่าท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ นอกจากนี้มาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

#### 2) การกระจายอำนาจต้องมีความต่อเนื่อง

ตามมาตรา 284 ยังการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยการดำเนินการดังกล่าว เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

### 3) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ตามมาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้ โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวไว้ด้วย

### 4) กำหนดหลักการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ตามมาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน นอกจากนี้ การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 5) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา

อบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ตามมาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายนั้นอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ คือ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

#### 6) หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ คือ การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยตามมาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และตามมาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยคำร้องขอดังกล่าวต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักการกระจายอำนาจมีบัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งวางหลักเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น โดยสร้างแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้ ยกกระตือรือร้นการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ดังนี้



### 1) รัฐต้องส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281)

### 2) หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และในการกำกับดูแลให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก (มาตรา 282)

### 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ตลอดจนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้มีกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียด นอกจากนี้ยังให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสม (มาตรา 283)

### 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารงานโดยผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และประชาชนมีสิทธิถอดถอนได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 284) และหากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 285)

#### 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ในการดำเนินงานของท้องถิ่น เช่น สิทธิในการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

#### 6) การมีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและเป็นธรรม

การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล (มาตรา 288)

#### 7) บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการอนุรักษ์และพัฒนา

นอกจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ตลอดจนมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น นั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบ การศึกษาของชาติ และคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ คือ (1) การจัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือ กิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศ ไทยไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 ดังนี้

#### 1) หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

ตามมาตรา 249 บัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการ จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และขยายความถึงแนวทางการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของ ประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน และตามมาตรา 250 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึง รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่ เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถ ดำเนินการตามวาระหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน นอกจากนี้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียง เท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การ ป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

## 2) หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและขอบเขตอำนาจหน้าที่

ตามมาตรา 250 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังบัญญัติถึงหลักการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลว่า การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการระดมเงินที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

## 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากวิธีอื่นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหลักการต่างไปจากฉบับก่อน ๆ เล็กน้อย คือ ตามมาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

## 3) การมีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและเป็นธรรม

ตามมาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

## 4) ความโปร่งใสในการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามมาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และตามมาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

---

#### กิจกรรม 4.2.1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างไร

---

#### แนวตอบกิจกรรม 4.2.1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหลักการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่างไปจากฉบับก่อน ๆ เล็กน้อย คือ ตามมาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นยังคงต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

---

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 อนุญาโตตุลาการ

## เรื่องที่ 4.2.2

### รูปแบบและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 ถึงมาตรา 71 บัญญัติให้ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลหมดแล้ว) (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด การจัดระเบียบการปกครององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งต่อมา ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท โดยแบ่งเป็นสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยจะได้สรุปรูปแบบการจัดตั้งและการบริหารองค์กรพอสังเขป เพื่อสร้างความเข้าใจลักษณะของการบริหารองค์กรในพื้นที่ฐานที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง การกำกับดูแล และการตรวจสอบการกระทำในทางปกครองตามขอบเขตของชุดวิชานี้ โดยมีได้ลงรายละเอียดในเชิงการบริหาร เช่น รายได้ การงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคล ซึ่งส่วนดังกล่าวนี้ นักศึกษาสามารถศึกษาได้ในชุดวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรงต่อไป

#### 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

##### 1.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อทำกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกิจการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เรียกกันโดยย่อว่า “อบจ.” โดยตามมาตรา 7 บัญญัติให้ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น และตามมาตรา 8 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด

## 1.2 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 9 และมาตรา 35 ผู้ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภากองการบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

**สภากองการบริหารส่วนจังหวัด** สภากองการบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และตามมาตรา 10 สภากองการบริหารส่วนจังหวัดมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

**นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** มาตรา 35/5 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้าง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

## 1.3 การกำกับดูแลการดำเนินงาน

### การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน หรือตรวจสอบกิจการ

ตามมาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว

**การเพิกถอนการกระทำหรือระงับการปฏิบัติ** ในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

**การสอบสวนกรณีร้ายแรง** เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งการตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่** ในกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้อุปสรรคต่อการสอบสวน หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ หากผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด และผู้นั้นยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

**การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ตามมาตรา 78 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน



จังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยื่นยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยื่นยันมติเดิม ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

**การให้พ้นจากตำแหน่ง** ตามมาตรา 79 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกลสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกลสอบสวนพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ไม่ว่าจะผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนสั่งการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม และรัฐมนตรีต้องสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติม

**การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ตามมาตรา 80 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ เมื่อมีกรณีข้างต้นหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้และให้แสดงผลไว้ในคำสั่งด้วย

## 2. เทศบาล

นอกจากองค์ประกอบท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ประเทศไทยเคยมี ได้แก่ “สุขาภิบาล” ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลทุกแห่งแล้ว องค์ประกอบท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปมานานประเภทแรกคือ เทศบาล กฎหมายจัดตั้งเทศบาลฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สืบเนื่องภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475<sup>19</sup> กฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ดี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันมาเป็นระยะ จึงถือได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก

<sup>19</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. 2547. หน้า 529.

## 2.1 การจัดตั้งและประเภทของเทศบาล

ปัจจุบันการจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 โดยมีหลักเกณฑ์ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติกำหนด เทศบาลจึงมี 3 ประเภท คือ

1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9) โดยตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นแนวทางไว้ คือ มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

2) เทศบาลเมือง ได้แก่ เทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งจากท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้ คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอแก่การจะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล (มาตรา 10)

3) เทศบาลนคร เทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งจากท้องถิ่นที่มีลักษณะดังนี้ คือ มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอแก่การจะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนครตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

## 2.2 การบริหารงานของเทศบาล

ตามมาตรา 14 – มาตรา 15 องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

**สภาเทศบาล** มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของเทศบาลและเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน ดังต่อไปนี้

- (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
- (2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
- (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

**นายกเทศมนตรี** ตามมาตรา 48 ทวิ - มาตรา 48 เอกวิสติ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีข้างต้น ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนราชการประจำของเทศบาล ตามมาตรา 48 เองวินิสติ ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการดำเนินงาน เทศบาลมีอำนาจตรากฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “เทศบัญญัติ” ขึ้นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ในการเสนอร่างเทศบัญญัติสามารถเสนอได้โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

### 3.3 การกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาล

#### การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน หรือตรวจสอบกิจการ

ตามมาตรา 71 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการดังกล่าว ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติการแทนสำหรับเทศบาลที่อยู่ในอำเภอนั้นโดยจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจหน้าที่ไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ และตามมาตรา 72 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายเห็นว่า การปฏิบัติการของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว

**สั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติ** ในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

**การสอบสวนกรณีร้ายแรง** มาตรา 73 บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่** มาตรา 73 บัญญัติต่อไปว่า เมื่อนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็นผู้อุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ หากผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด และผู้นั้นยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีนายอำเภอมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี วินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

**การให้พ้นจากตำแหน่ง** ตามมาตรา 73/1 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกละเมิด ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกละเมิดพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกละเมิดพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตายหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้นถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนส่งดำรงก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนเพิ่มเติมนั้น และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

**การยุบสภาเทศบาล** ตามมาตรา 74 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ เมื่อมีกรณีดังกล่าวหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามีสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายในสี่สิบห้าวัน

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน

#### 3.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 40 - มาตรา 43 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีการรวมและการยุบรวมสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นได้ หรืออาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นได้ หรืออาจมีการยกฐานะเป็นเทศบาลได้เช่นกัน

### 3.2 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 44 - มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

**สภาองค์การบริหารส่วนตำบล** สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน โดยใช้หมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งจำนวนสมาชิกเขตเลือกตั้งละ 1 คนหมู่บ้านใดมีราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรไม่ถึง 25 คน ให้รวมหมู่บ้านนั้นกับหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกันและเมื่อรวมกันแล้วจะมีราษฎรถึง 25 คน เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเขตเลือกตั้งไม่ถึง 6 เขตเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีหนึ่งเขตเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 เขตเลือกตั้ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกเขตเลือกตั้งละ 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 3 เขตเลือกตั้ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกเขตเลือกตั้งละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 4 เขตเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกเขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด 2 เขตเลือกตั้งแรก ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกเขตเลือกตั้งละ 1 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 5 เขตเลือกตั้ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกเขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม กฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

**นายกองค์การบริหารส่วนตำบล** ตามมาตรา 58 - มาตรา 59 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนวางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.3 การกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### การชี้แจง แนะนำ ตักเตือน หรือตรวจสอบกิจการ

ตามมาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลดังกล่าว ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าการปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการ ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งของนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยเป็นประการใดให้นายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

**การสอบสวนกรณีร้ายแรง** มาตรา 90/1 บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อ นายอำเภอว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

หรือประพุดิตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอ ให้นายอำเภอดำเนินการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่** มาตรา 90/1 บัญญัติขึ้นตอนต่อไปว่า เมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบล รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองคการบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองคการบริหาร ส่วนตำบลผู้ใดถูกตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว นายอำเภอจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการ สอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดการเสียหายแก่องคการบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะเป็อุปสรรคต่อการสอบสวน หรือจะ ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ หากผลการสอบสวน ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีความผิดและผู้นั้นยังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ให้นายอำเภอสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้า ปฏิบัติหน้าที่ และให้ผู้นั้นได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดในช่วงที่หยุดปฏิบัติหน้าที่โดย ถือเสมือนว่าผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป ก่อนปรากฏผลการสอบสวนดังกล่าว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึง วันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง การอุทธรณ์คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่า ราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยเป็นประการใด ให้นายอำเภอ และผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

**การให้พ้นจากตำแหน่ง** ตามมาตรา 92 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 90/1 ปรากฏว่า ผู้ถูก กล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูก สอบสวนพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน แล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุ ที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งได้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงาน และการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองคกรปกครองส่วน ท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวัน เริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม จะสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อน สั่งการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมและผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน การสอบสวนเพิ่มเติมนั้น



**การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** ตามมาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ เมื่อมีกรณีข้างต้นหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

#### 4. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นเมืองหลวงของประเทศ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เรียกโดยย่อว่า “กทม.”

##### 4.1 การจัดตั้ง

ตามมาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

##### 4.2 การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา 9 การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

**สภากรุงเทพมหานคร** มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาเรื่องข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อยของกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

**ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มิ กฎหมายกำหนด และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีเช่นเดียวกัน และเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน ให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกินสี่คนตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่ง

มอบหมาย และให้มีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

#### 4.3 การกำกับดูแล

ตามมาตรา 123 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามความเห็นสมควรก็ได้

### 5. เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

#### 5.1 การจัดตั้ง

ตามมาตรา 7 บัญญัติให้จัดตั้งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และให้เมืองพัทยานี้อำนาจเป็นนิติบุคคล สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

#### 5.2 การบริหารงานของเมืองพัทยา

การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

**สภาเมืองพัทยานี้อำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งและตอบกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยานี้อำนาจตราวาระสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง**

**นายกเมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา หรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี ตลอดจนควบคุมและ**

รับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งเช่นเดียวกัน นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งมิใช่สมาชิกเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

ในการบริหารงาน ให้มีปลัดเมืองพัทยาคคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา และลูกจ้างเมืองพัทยารองจากรนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

### 5.3 การกำกับดูแล

#### การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน หรือเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติ

ตามมาตรา 94 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ และตามมาตรา 95 บรรดาเรื่องในเมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมให้นายกเมืองพัทยารายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำความเห็นเสนอรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ตามมาตรา 96 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตามมาตรา 94 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือเสียหายแก่ราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

**การสอบสวนกรณีร้ายแรง** เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานสภาเมืองพัทยา หรือรองประธานสภาเมืองพัทยาผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**การให้พ้นจากตำแหน่ง** มาตรา 96/1 เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่

เพราะเหตุตายหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น ถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

**การออกคำสั่งระงับการดำเนินงาน** ตามมาตรา 97 ในกรณีที่เมืองพัทยาดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาตามมาตรา 65 และกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือระงับการใด ๆ ได้ตามสมควร ในกรณีที่เมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งระงับการดำเนินงานดังกล่าวก็ได้

**การยุบสภาเมืองพัทยา** ตามมาตรา 98 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้ เมื่อมีกรณีข้างต้นหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยา และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

#### กิจกรรม 4.2.2

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน

#### แนวตอบกิจกรรม 4.2.2

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทั่วไปกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล แล้วแต่กรณี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ร่วมกำกับดูแลการดำเนินงาน แล้วแต่กรณีตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรณีกรุงเทพมหานครให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล กรณีเมืองพัทยาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมเป็นผู้กำกับดูแล แล้วแต่กรณี

### ตอนที่ 4.3 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 4.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 4.3.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3.2 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3.3 กฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย

#### แนวคิด

1. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่สำคัญเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย
2. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะมีอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องดำเนินการ และอำนาจหน้าที่ที่อาจดำเนินการได้ตามความพร้อมและศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองโดยแท้ การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลท้องถิ่น
3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ที่ให้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ แต่เนื่องจากหากจะแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอาจใช้เวลานาน จึงมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่กล่าวไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตลอดจนกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้จากภาษีและอากรเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐโดยราชการส่วนกลางที่สำคัญบางเรื่องรัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลมาตรฐาน เช่น การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข มีความจำเป็นที่จะต้องให้ทั่วถึงทั่วประเทศ แต่มีข้อจำกัดทางด้านบุคลากรจึงต้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมช่วยเหลือในการดำเนินงาน กฎหมายของราชการส่วนกลางดังกล่าวจึงมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแทนราชการส่วนกลางโดยการเป็นเจ้าของงานท้องถิ่น ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายประเภทนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้ท้องถิ่นช่วยดำเนินการและมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติ

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 4.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
2. อธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
3. อธิบายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาตีพิมพ์

### เรื่องที่ 4.3.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองโดยแท้ จะเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จะมีอำนาจในสองลักษณะคือ อำนาจที่ต้องกระทำ และอำนาจที่อาจกระทำได้ตามความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เช่น การเป็นมหานครในระดับเมืองหลวงของประเทศ หรือเมืองส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้

#### 1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีลักษณะเป็นการประสานการพัฒนาจังหวัดและสนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย  
 (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น  
 (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น  
 (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น  
 (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(6/1) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการรักษาความสงบเรียบร้อย

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
 (7 ตรี) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น  
 (7 ตรี) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรณัั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 47 กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

มาตรา 50 การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด



## 2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบและขนาดที่แตกต่างกันออกไปดังนี้

### 2.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

**หน้าที่ที่ต้องทำ** ตามมาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน  
 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ  
 (3) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(4) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล  
 (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ  
 (6) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง  
 (7) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

(8) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ  
 (9) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น  
 (10) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

**หน้าที่ที่อาจทำ** ตามมาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

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

(9) เทศพาณิชย์

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

**หน้าที่ที่ต้องทำ** ตามมาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงสุขอนามัย
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (9) จัดระเบียบการจราจร หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

**หน้าที่ที่อาจทำ** ตามมาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

## 2.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

**หน้าที่ที่ต้องทำ** ตามมาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

**หน้าที่ที่อาจทำ** ตามมาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

#### **การทำกิจการนอกเขตของเทศบาล**

โดยหลักเทศบาลจะดำเนินการภายในเขตเทศบาลดังที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ในเขตของตน (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

#### **การร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อทำกิจการ**

ตามมาตรา 57 ทรี เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือร่วมกัน และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

#### **การตั้งสหการ**

ตามมาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย โดยสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66 (5) หรือ (6)

### **3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่ที่ต้องกระทำและอาจกระทำดังนี้

**หน้าที่ที่ต้องทำ** ตามมาตรา 67

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความ

จำเป็นและสมควร

**หน้าที่ที่อาจทำ** ตามมาตรา 68

- (1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

ทั้งนี้ ตามมาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

#### 4. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นนครหลวงของประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมาตรา 89 บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การจัดการจราจรและการวิศวกรรมจราจร

(8) การส่งเสริมและสนับสนุนสถานีตำรวจ และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๗)

(9) การขนส่ง

(10) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(11) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(12) การควบคุมอาคาร

(13) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(14) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(15) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(16) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(17) การสาธารณสุข

(18) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(20) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(21) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(22) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(23) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

(24) การสาธารณสุข

(25) การสังคมสงเคราะห์

(26) การส่งเสริมการกีฬา

(27) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(28) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(29) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น การตั้งสหการ การมอบให้เอกชนกระทำการ ก็สามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ทำนองเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

## 5. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญของไทย มีดังนี้

มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (6/1) การส่งเสริมและสนับสนุนสถานีตำรวจ และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) และ (2)
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

สำหรับดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น การตั้งสหการ การมอบให้เอกชนกระทำการ ก็สามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ทำนองเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

---

#### กิจกรรม 4.3.1

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญอย่างไร

---

#### แนวตอบกิจกรรม 4.3.1

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองโดยแท้ โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะกำหนดไว้ ซึ่งจะมีอำนาจในสองลักษณะคือ อำนาจที่ต้องกระทำและอำนาจที่อาจกระทำได้ตามความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 เมืองพัทยา

## เรื่องที่ 4.3.2 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ แต่เนื่องจากหากจะแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอาจใช้เวลานาน กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่กล่าวไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้จากภาษีและอากรเพิ่มเติม ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนที่กำหนดไว้ และกำหนดแนวทางการร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ดังนี้

### 1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละประเภทแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อรองรับการกระจายภารกิจโดยการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ดังนี้

#### 1.1 กรณีเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย



- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 17 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคล

อื่นหรือจากสหการ

- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และห้องจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 1.3 กรุงเทพมหานคร

มาตรา 18 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

### 1.4 กรณีอื่น ๆ

สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่จะมีการจัดตั้งต่อไป มีภารกิจตามขนาดของแต่ละแห่งเช่นเดียวกัน โดยมาตรา 19 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

### 1.5 การมอบอำนาจและความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติด้วยว่า ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด (มาตรา 20) และอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ และในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตราต่าง ๆ ข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้ (มาตรา 21) นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 22)

## 2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกระจายเพิ่มเติมให้จำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินการ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงได้กำหนดแนวทางในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

## 2.1 รายได้จากภาษีอากร

### 2.1.1 กรณีเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
 (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่  
 (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย  
 (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม  
 ประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบ  
 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐใน  
 อัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับ  
 การจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม  
 สัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ  
 สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายใน  
 เขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและ  
 วิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของ  
 ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล  
 เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ

และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็น  
 ผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล  
 ที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วน  
 ที่คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วน

ตำบล

### 2.1.2 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 24 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวนละสิบสตางค์

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

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 2.1.3 กรณีกรุงเทพมหานคร

ตามมาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินอัตราละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- (5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวณละสิบสตางค์
- (6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(14) อาคารการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(20) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้เช่าหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

#### 2.1.4 กรณีอื่น ๆ

ตามมาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

#### 2.1.5 ภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการนี้ มาตรา 27 กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 ข้างต้น อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรในแต่ละ



ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

## 2.2 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 28 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจาก

สหการ

(4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิใช่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ค่าบริการ

(6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

(10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้

(12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 29 กำหนดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่มีเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามกฎหมายนี้บังคับแทนกฎหมายอื่นนั้น แต่หากำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นนั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการ

ประกาศของคณะกรรมการฯ แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการฯ

ในการจัดเก็บรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 3. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีเป้าหมายและแผนในการกระจายอำนาจดังนี้

#### 3.1 เป้าหมายในการกระจายอำนาจ

มาตรา 30 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่าง

เหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549<sup>20</sup>

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ มาตรา 31 กำหนดแนวทางเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น และให้คณะกรรมการฯ รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

### 3.2 แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

มาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

<sup>20</sup> มาตรา 30 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เนื่องจากเดิมมีการกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการไว้ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ จึงมีการแก้ไขยกเลิกเรื่องกำหนดเวลาแต่ให้คงจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสมแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

ปัจจุบัน มีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐซึ่งเดิมดำเนินการโดยผ่านกระทรวง พทบว กรม ในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนหรือสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา การสาธารณสุข ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ซึ่งนักศึกษาสามารถติดตามได้จากแผนการถ่ายโอนภารกิจที่จะกำหนดออกมาเป็นระยะ

#### 4. องค์กรพิจารณาและเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

องค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่พิจารณาและเสนอแนะเกี่ยวกับกำหนดการกระจายอำนาจ ได้แก่ “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งตามมาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมี

ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
- (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)
- (6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ
- (7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

#### กิจกรรม 4.3.2

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อย่างไร

#### แนวตอบกิจกรรม 4.3.2

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ แต่เนื่องจากหากจะแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอาจใช้เวลานาน กฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้จากภาษีและอากรเพิ่มเติมเพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนที่กำหนดไว้โดยเร็วตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดแนวทางการร่วมมือกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น

### เรื่องที่ 4.3.3 กฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐโดยราชการส่วนกลางที่สำคัญบางเรื่องรัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลมาตรฐาน เช่น การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข การประกอบกิจการที่กระทบต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งตามหลักจะต้องบริการและกำกับดูแลให้ทั่วถึงทั่วประเทศ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดทางด้านบุคลากร รัฐจึงมีความจำเป็นต้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมช่วยเหลือในการดำเนินงาน กฎหมายของราชการส่วนกลางดังกล่าวจึงมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแทนราชการส่วนกลางโดยการเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายประเภทนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้ท้องถิ่นช่วยดำเนินการและมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติกฎหมายในกลุ่มนี้มีอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ฯลฯ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วยปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งนักศึกษาก็สามารถสังเกตได้จากบทบัญญัติในเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งจะรักษาการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน เช่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองโดยทั่วไป

ในหัวข้อนี้ จะขอยกตัวอย่างกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายแทนราชการส่วนกลาง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาพอนักศึกษาเห็นภาพโดยสังเขป ดังนี้

#### 1. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกำหนดให้การก่อสร้าง ต่อเติม รื้อถอน หรือใช้อาคารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของอาคาร โดยตามกฎหมายควบคุมอาคารกำหนดนิยามคำว่า อาคารดังนี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

- (1) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนของประชาชน
- (2) เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าน้ำ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(3) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่ยอดรถ ที่กัลบรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9)

(5) สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

โดยกฎหมายนี้ กำหนดให้เจ้าของอาคารผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้ยื่นคำขออนุญาตก่อนตามมาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และในนิยามตามมาตรา 4 ได้กำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ บุคคลดังต่อไปนี้

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

## 2. กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดมาตรการควบคุมดูแลและป้องกันเกี่ยวกับสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย การควบคุมดูแลเหตุเดือดร้อนรำคาญ และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

(1) การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย

โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดนิยามความหมายของสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ไว้ว่า “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า “อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น” และ “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น



เกี่ยวกับการดูแลจัดการสิ่งปฏิภูลและขยะมูลฝอย เช่น กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยตามสถานที่เอกชน และกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

#### (2) การควบคุมดูแลเหตุเดือดร้อนรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดลักษณะของเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่น ซึ่งตามกฎหมายนี้เรียกโดยเฉพาะว่า “เหตุรำคาญ” เช่น การกระทำที่ก่อให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า ฯลฯ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฯลฯ ซึ่งตามมาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

#### (3) มาตรการสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การประกอบอาชีพของบุคคลในบางกิจการก็อาจมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโดยสภาพของกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยทั่วไป เช่น การเกิดกลิ่น ฝุ่นควัน หรือส่งเสียงดัง หรือมีการใช้สารเคมีอันตราย ดังนั้น กฎหมายการสาธารณสุข จึงมีการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุม และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการใดที่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 4 ได้กำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล
- (3) นายองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

---

### กิจกรรม 4.3.3

กฎหมายของราชการส่วนกลางที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมาย มีลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

---

### แนวตอบกิจกรรม 4.3.3

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐโดยราชการส่วนกลางที่สำคัญบางเรื่องรัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลมาตรฐาน เช่น การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข ซึ่งตามหลักจะต้องบริการและกำกับดูแลให้ทั่วถึงทั่วประเทศ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดทางด้านบุคลากร รัฐจึงมีความจำเป็นต้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมช่วยเหลือในการดำเนินงาน กฎหมายของราชการส่วนกลางดังกล่าวจึงมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแทนราชการส่วนกลางโดยการเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายประเภทนี้ มิใช่การใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้ท้องถิ่นช่วยดำเนินการและมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติ

---

### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_ (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. เอกสารตำราหลักประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 มอนูญาโทเพย์เพร์