

# ตอบโจทย์ การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**ศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม**  
เขียนและเรียบเรียง

ตอบโจทย์  
การกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม

ผู้เขียนและเรียบเรียง

สนับสนุนการพิมพ์จาก KONRAD ADENAUER STIFTUNG

## คำนำ

หนังสือชื่อ **ตอบโจทย์ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เขียนและเรียบเรียงขึ้นโดยให้เนื้อหาสาระประกอบด้วย จำนวน 4 ส่วน หรือ 4 บท ดังนี้

**ส่วนที่ 1 บทที่ 1** ว่าด้วยแนวคิดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและวิเคราะห์แนวคิดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทย

**ส่วนที่ 2 บทที่ 2** ว่าด้วยโจทย์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดีกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ ทั้งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและข้อเสนอให้พิจารณาเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น

ที่สำคัญในบทนี้ ได้อธิบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะกระจายอะไร อย่างไรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละประเภท มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เรื่องอะไรบ้าง เป็นต้น

**ส่วนที่ 3 บทที่ 3** ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการจัดสรรรายได้ แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการวิเคราะห์สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

**ส่วนที่ 4 บทที่ 4** ว่าด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและกิจการของสภาท้องถิ่นและการนำเสนอการส่งเสริมพลเมืองในการพัฒนาท้องถิ่นและข้อมูลการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของหนังสือเล่มนี้ เพื่อเผยแพร่ให้กับนักเรียน นักศึกษา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งผู้นำท้องถิ่นที่สนใจในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเห็นว่าในอนาคตบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการ



บริหารกิจการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นใน  
โอกาสต่อไป

ในนามผู้เขียนและเรียบเรียง ขอขอบคุณ มูลนิธิคอนราด  
อาเดเนาวร์ ประจำประเทศไทย (Konrad Adenauer Stiftung)  
และ Dr. Céline-Agathe Caro ตัวแทน Konrad Adenauer  
Stiftung ประจำประเทศไทย ที่สนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้  
เผยแพร่ เพื่อเป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ต่อไป

ศ.ดร.โกวิททย์ พวงงาม

อดีตคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังท้องถิ่นไท

ผู้เขียนและเรียบเรียง

## **Foreword - Guidebook on Thailand's Decentralization**

The Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), a German non-profit organization, is honored to cooperate with the Committee on Decentralization, Local Administration, and Special Local Government of the House of Representatives of Thailand. This cooperation aims at supporting academic work on local administration and decentralization in Thailand as well as local participation and people's voting rights.

This publication focusses on decentralization issues. Decreasing the role of central governments and institutions can be beneficial to the citizens in many ways. The European Union (EU) for example recognizes the principle of subsidiarity as one of its core values. This principle aims to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizens and the realities on the

ground. It forces EU institutions to verify if a policy at EU level is justified or if it would be more effective to act at national, regional or local level.

Hence, decentralization and the principle of subsidiarity recognize that each geographical level has its own identity and traditions as well as its own economic and social strengths and challenges and that it is often best to address them specifically.

Other positive aspects are that decentralization empowers and motivates local representatives to take action. It makes local elections more relevant because elected officials have more power or budget to implement their ideas. On the other hand, local politicians and administrations are directly accountable to the citizens in their area and under pressure to meet the

expectations of their constituents. It means that the voters have more leverage and control about policies and decisions that affect them and their community. It allows them to take responsibility, influence local policies and benefit directly from the political choices implied by their ballots.

In that sense, decentralization policies are a central tool to improve good governance, public management, and participatory democracy in the decision-making at all levels. Decentralization reforms are also complex because they require a comprehensive approach to transfer certain political, administrative, and fiscal responsibilities to the regional or local level.

This guidebook on decentralization therefore aims to disseminate knowledge about the concept, principles

and different steps of decentralization processes in order to encourage a constructive discussion on the topic in Thailand.

This publication is the result of an exceptional cooperation between the Committee and the KAS. On behalf of the Konrad-Adenauer-Stiftung, I would like to thank Prof. Dr. Kowit Puang-ngam, Member of Parliament, First Vice President of the Committee on Decentralization, Local Administration, and Special Local Government, and his assistant, Dr. Tanet Setharvanich, for initiating and implementing this project.

The KAS hopes that this decentralization guidebook will become an academic reference for Thai officials at the national and local level, members of the House of Representatives and Senate, as well as

academics, students, and the general public interested in decentralization policies, good governance, and citizen participation in public policies.

Dr. Céline-Agathe Caro

Resident Representative, Konrad-Adenauer-  
Stiftung (KAS) – Thailand

June 24, 2021

## หนังสือคู่มือ ตอบโจทย์ การกระจายอำนาจให้แก่

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ในฐานะองค์กรไม่แสวงหากำไร จากประเทศเยอรมนี รู้สึกเป็นเกียรติที่ได้ร่วมมือกับ คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ในการสนับสนุนกิจกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจในประเทศไทย รวมทั้งการมีส่วนร่วม ระดับท้องถิ่นและสิทธิเลือกตั้งของประชาชน

หนังสือคู่มือนี้นำเสนอประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระจาย อำนาจ โดยที่การลดบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ จาก ส่วนกลางนั้น สามารถสร้างประโยชน์ต่อพลเมืองได้ในหลายด้าน ด้วยกัน ดังมีตัวอย่างเช่น ในสหภาพยุโรป (EU-อียู) ที่ได้มีการ ยอมรับหลักการว่าด้วยสิทธิของท้องถิ่น ว่าเป็นหนึ่งในค่านิยมหลัก ของยุโรป โดยมีการรับรองว่า พลเมืองในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจ

ในการดำเนินการต่าง ๆ ตามสภาพความเป็นจริงแห่งท้องถิ่นของตน  
ได้ ซึ่งหลักการนี้ เป็นการบังคับให้สถาบันต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ อียู  
ได้มีการตรวจสอบนโยบายของตนว่าเหมาะสมในระดับสหภาพแล้ว  
หรือ อาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่าหากดำเนินการในระดับชาติ  
ระดับภูมิภาค หรือ ระดับท้องถิ่น

ดังนั้น การกระจายอำนาจ และหลักการว่าด้วยสิทธิของ  
ท้องถิ่น คือ การยอมรับว่า แต่ละท้องถิ่นล้วนมีอัตลักษณ์และจารีต  
ประเพณีเป็นของตนเอง รวมทั้งมีจุดแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคม  
ตลอดจนปัญหาความท้าทายต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ทำให้การจัดการ  
แก้ไขปัญหาเฉพาะที่จึงจะเป็นการดีที่สุด

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังมีข้อดี คือ เป็นการให้อำนาจและแรงจูงใจแก่นักการเมืองท้องถิ่น ให้มีความกระตือรือร้น  
ในการสร้างผลงาน ทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นมีความหมายมากขึ้น  
เพราะผู้ที่ชนะการเลือกตั้งจะมีอำนาจและมีงบประมาณมากขึ้นใน  
การสานแนวคิดให้เป็นจริงได้ แต่ในขณะเดียวกัน นักการเมือง



ท้องถิ่นและฝ่ายบริหารจัดการท้องถิ่นก็จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งอยู่ภายใต้ความกดดันที่จะต้องตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งของตนอีกด้วย ซึ่งหมายความว่า ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอำนาจและสามารถควบคุมนโยบายและการตัดสินใจทางการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเองและชุมชนได้ รวมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมในนโยบายท้องถิ่น และได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจทางการเมืองของตนผ่านบัตรลงคะแนนเลือกตั้งด้วย

โดยนัยยะนี้ นโยบายการกระจายอำนาจจึงเป็นเครื่องมือหลักที่สามารถปฏิรูประบบธรรมาภิบาล การบริหารรัฐกิจ และความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจได้ในทุกระดับ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เพราะต้องอาศัยวิธีการที่ลึกซึ้งและครอบคลุม ในการถ่ายโอนอำนาจการเมือง การบริหารจัดการ และความรับผิดชอบ ด้านงบประมาณ ไปสู่ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น

หนังสือคู่มือเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกระจายอำนาจ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการอภิปราย แลกเปลี่ยนอย่างสร้างสรรค์ในประเด็นนี้ในประเทศไทย

การจัดทำหนังสือคู่มือ **ตอบโจทย์ การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** นี้ นับเป็นผลงานความร่วมมือที่ เด่นชัดระหว่างคณะกรรมการฯ และมูลนิธิฯ ในนามของมูลนิธิ คอนราต อาเดเนาวร์ ดิฉันขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทช์ พวงงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธาน คณะกรรมการฯ คนที่หนึ่ง คณะกรรมการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ และ ดร.ธเนษฐ ศรีษฐาวาณิช ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับ ผลงานความสำเร็จในการจัดทำหนังสือนี้

มูลนิธิฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือคู่มือ **ตอบโจทย์ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** นี้ จะเป็น ประโยชน์ทางวิชาการ ต่อข้าราชการและบุคลากรขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา  
รวมทั้ง นักวิชาการ นักศึกษา และผู้ที่สนใจนโยบายการกระจาย  
อำนาจ ระบบธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ  
นโยบายสาธารณะ

ดร. เซลีน-อแก็ธ คาโร

(Dr. Céline-Agathe Caro)

ผู้แทนมูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์

ประจำประเทศไทย

24 มิถุนายน 2564

## สารบัญ

เนื้อหา		หน้า
บทนำ	แนวคิดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	1
	1. การกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์	2
	2. การกระจายอำนาจแบบหุ้นส่วน	4
	3. การกระจายแบบเป็นอิสระต่อกันและกัน	6
	4. การกระจายอำนาจแบบให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือ องค์กร ปกครองท้องถิ่นแบบเป็นแกนหลัก	9
	5. วิเคราะห์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทย	11
	6. สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	13
	7. จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	18
บทที่ 2	โจทย์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	24
	1. การวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น	25
	2. ข้อเสนอการกระจายอำนาจดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ	32
	2.1 กระจายอำนาจดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ	32
	2.2 รวมศูนย์อำนาจมีข้อดีและข้อเสีย	33
	2.3 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีผลดีแก่ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น	35
	2.4 ข้อพิจารณาในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น	37
	2.5 ข้อพิจารณาในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น	39

2.6 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น	41
3. การวิเคราะห์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะกระจาย อะไร อย่างไร	43
1. การกระจายอำนาจภารกิจ	44
2. การกระจายอำนาจงบประมาณที่เหมาะสม เพียงพอ ต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ	47
3. การกระจายอำนาจ โดยการจัดสรรบุคลากร เพื่อ ช่วยสนับสนุนการทำงาน ที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่เหมาะสม เพียงพอ	48
3.1 การกระจายอำนาจภารกิจการจัดทำบริการ สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในระดับ ท้องถิ่น	48
3.2 อำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณธของ อปท. แต่ละประเภท	52
1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	52
2) เทศบาล	68
3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	85
4) กรุงเทพมหานคร	97
5) เมืองพัทยา	108

	6) การเพิ่มอำนาจหน้าที่ อปท. ใน กฎหมายจัดตั้ง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562	117
	4. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณสุขและ กิจกรรมสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	121
<b>บทที่ 3</b>	<b>การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการจัดสรรรายได้</b>	129
	1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	121
	2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	130
	3. แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	131
	4. การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	132
	5. การประเมินการกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	136
	6. ย้อนดูรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	143
<b>บทที่ 4</b>	<b>การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและกิจการ ของสภาท้องถิ่น</b>	146
	1. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและ กิจการของสภาท้องถิ่น	147
	2. การส่งเสริมพลเมืองให้มีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	161
	3. ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น	177

4. การมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น	180
5. การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	202
บทส่งท้าย	208
บรรณานุกรม	211
ประวัติผู้เขียนและเรียบเรียง	213

## บทที่ 1 บทนำ

### แนวคิดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แนวคิดหลักที่เป็นรากฐานในการออกแบบการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายแนวคิด ซึ่งแต่ละแนวคิดอาจจะมี ความแตกต่างกันไปตามบริบททางการเมืองการปกครอง และสภาพเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ในที่นี้จึงขอ นำเสนอแนวคิดหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พอลสังเขป<sup>1</sup> เพื่อให้ได้พิจารณานำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศ และสามารถตอบโจทย์ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีที่สุด ดังนี้

<sup>1</sup> แนวคิดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประมวลมาจากทรงศาสตราจารย์ดร.ภูมิต รัชช. 2559 การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า จัดพิมพ์



## 1. การกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ (Centralism)

เป็นแนวคิดที่รัฐบาลโดยส่วนกลาง หรือรัฐบาลระดับชาติ มีบทบาทหลักต้นในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ระบบการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ (Centralism) ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) เป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง จึงทำให้เห็นว่า อปท. จึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่าและมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น

ดังนั้น แนวทางการคลังของท้องถิ่นรัฐบาลเป็นผู้กำหนดหรือเป็นเจ้าของภาพ ฐานภาษีหลัก เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ เป็นต้น ท้องถิ่นอาจได้ส่วนแบ่งตามที่รัฐบาลจะจัดให้หรืออาจจะได้ส่วนแบ่ง

ฐานภาษีที่สำคัญรองลงมา ระบบการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์นี้ หากรัฐบาลต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีอำนาจเพิ่มขึ้น ก็จะใช้วิธีการให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ (Centralism) ส่วนใหญ่เป็นประเทศรัฐเดี่ยว เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ไทย นิวซีแลนด์ จีน และในบางประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย

## 2. การกระจายอำนาจแบบหุ้นส่วน (Corporatism)

ในระบบนี้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหุ้นส่วนที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารงานของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยจะเน้นความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล กับท้องถิ่น ซึ่งจะร่วมรับผิดชอบ การแบ่งปันทรัพยากร และสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐบาลและท้องถิ่นไม่ใช่คู่แข่ง หรือต่อสู้กันเพื่อแย่งอำนาจและพื้นที่ของการเมือง แต่จะมีความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนกัน การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น จะยึดหลักเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency Principle) และความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability Principle) ของการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ มากกว่าการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นแบบตายตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอาจมีหน้าที่แตกต่างกันไปตามขนาดของท้องถิ่นและสถานะทางกายภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลและท้องถิ่นระดับบนเช่น จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าไปทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของ ท้องถิ่นระดับล่างในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ที่ไม่สามารถดำเนินการได้เลย ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

ส่วนด้านการคลัง มักนิยมใช้ระบบภาษีรวม(Shares taxes) มากกว่าการแยกฐานภาษีระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นออกจากกัน ซึ่งทำให้รัฐบาลและท้องถิ่นมีแหล่งรายได้รวมกัน ส่วนการจะแบ่ง สัดส่วนรายได้กันอย่างไร ขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายที่จำเป็นของ รัฐบาลและท้องถิ่น แต่รัฐบาลมักจะมีส่วนแบ่งรายได้จากภาษี มากกว่าท้องถิ่นที่จะได้รับ ประเทศที่นิยมใช้ระบบกระจายอำนาจ แบบนี้ ส่วนมากมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว เช่น ญี่ปุ่น และ ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น สาธารณรัฐ เยอรมัน

### 3. การกระจายอำนาจแบบเป็นอิสระต่อกันและกัน (Separatism)

โดยการยึดหลักการว่า รัฐหนึ่งหนึ่งอาจประกอบด้วย หน่วยงานทางการเมือง หลายหน่วย หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีพื้นที่ เขตอำนาจการปกครอง และประชากรของตนเอง และเป็นอิสระต่อกันและกัน ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ รัฐบาลในระดับชาติมีพื้นที่ การปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ แต่มีเขตอำนาจหน้าที่เพียงบาง เรื่องตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ในขณะที่ท้องถิ่นหรือเรียกว่า รัฐบาลระดับล่างมีพื้นที่การปกครองจำนวนจำกัดเฉพาะเขตพื้นที่ การปกครองของตนเอง แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะเกือบทุกด้าน ซึ่งมีให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลใน ระดับชาติ ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและ รัฐบาลระดับท้องถิ่น จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกันเอง และเห็นว่าในระบบการ กระจายอำนาจแบบ Separatism นี้รัฐบาลในแต่ละระดับต่างก็มี ความเป็นอิสระสูง เช่น

- 3.1. การจัดแบ่งฐานภาษีและรายได้ระหว่างรัฐบาลในระดับชาติกับรัฐบาลท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจนซึ่งรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นสามารถกำหนดฐานภาษีใหม่ๆ ของตนเองได้ ส่วนการบริหารการจัดเก็บภาษีอาจจะมอบหมายให้รัฐบาลระดับชาติหรือท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บก็ได้
- 3.2. ท้องถิ่นต้องพึ่งตนเองด้านการคลัง รัฐบาลในระดับชาติไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบปัญหาช่องว่างทางการคลัง เพราะถือว่าท้องถิ่นย่อมมีขีดความสามารถและฐานะทางการคลังของตนเอง ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีความสามารถแตกต่างกันได้ แต่ก็ให้สิทธิประชาชนที่จะอพยพจากท้องถิ่นที่ด้อยกว่าหรือเก็บภาษีที่สูงกว่า ไปอยู่ในท้องถิ่นที่ดีกว่า

ประเทศที่นิยมใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสาธารณรัฐซึ่งเคยมีการปกครองตนเองระดับพื้นที่ที่เข้มแข็งมาก่อน เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ซึ่งประเทศเหล่านี้ใช้หลักการในการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลในระดับชาติกับรัฐบาลระดับล่างก็คืออมลรัฐเท่านั้น

แต่ไม่ใช่กับการกระจายอำนาจระหว่างมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น

#### 4. การกระจายอำนาจแบบให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลัก ในการจัดการบริการสาธารณะทุกประเภทเรียกระบบนี้ว่า “localism”

หลักการระบบการกระจายอำนาจแบบ “localism” เป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ส่วนรัฐบาลในระดับชาติหรือรัฐบาลส่วนกลางจะทำหน้าที่เฉพาะเป็นเรื่องที่เป็นกิจการของรัฐเพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น เช่น การป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ การควบคุมดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และรัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่ส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ส่วนการแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นระดับต่างๆ จะยึดหลักการสนับสนุนช่วยดำเนินการที่เรียกว่า “Subsidiarity” โดยในการจัดบริการสาธารณะจะให้อำนาจหน้าที่



แก่ท้องถิ่นระดับล่างสุด แต่หากระดับล่างสุดไม่มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะหรือจะดำเนินการเรื่องใดๆ ได้เอง ก็จะทำให้รัฐบาลหรือ ท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไปที่มีขีดความสามารถเข้าไปดำเนินการในเรื่องนั้นให้แต่ละท้องถิ่นได้

สำหรับการจัดแบ่งฐานภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในระบบ “localism” จะแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งคล้ายกับระบบการกระจายอำนาจแบบ “separatism” และหากรัฐบาลระดับชาติมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย ก็อาจมีระบบเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นได้เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้สูงขึ้น

## 5. วิเคราะห์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย

เมื่อพิจารณาแนวคิดหลักการระบบกระจายอำนาจแบบต่างๆ ทั้ง 4 แบบ ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีระบบการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ “Centralism” รัฐบาลส่วนกลางยังมีอำนาจหลักในการจัดการบริการสาธารณะ และยังเป็นผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล และที่สำคัญ รัฐบาลยังมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล อปท. โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ อปท. ไม่แตกต่างอะไรไปจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ในทางการคลังรัฐบาลเป็นเจ้าของภาษีหลักทั้งหมด และถูกกำหนดฐานภาษีโดยรัฐบาลเพียงลำพัง ซึ่งท้องถิ่นอาจได้ส่วนแบ่งภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดเช่นกัน

มีความพยายามที่จะให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของท้องถิ่นในลักษณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหุ้นส่วน

“Corporatism” สำคัญของรัฐบาลในการร่วมมือกันจัดบริการสาธารณสุข เพื่อประโยชน์ของประชาชนให้มากที่สุด โดยเฉพาะการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยยึดหลักประสิทธิภาพซึ่งใครมีศักยภาพและขีดความสามารถมากกว่าทั้งระบบข้อมูลและเข้าถึงปัญหาของประชาชนก็เปิดให้ อปท. ดำเนินการได้อย่างเต็มที่โดยมีรัฐบาลเข้าช่วยสนับสนุนหรือในส่วนใดที่ อปท. ไม่สามารถดำเนินการได้ ก็ให้รัฐบาลหรือ อปท. ระดับบนเช่น อบจ. เข้าไปทำหน้าที่จัดการบริการสาธารณสุขแทนได้ ซึ่งถือเป็นการเกื้อกูลกันในการทำงานมากกว่าการแย่งอำนาจกันทำงาน

## 6. สถานภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 249-250 บัญญัติให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเองตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสถานภาพทางกฎหมายเป็น **“องค์กรนิติบุคคลที่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการของตน”** ฉะนั้น กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรได้รับการแก้ไขให้คล้อยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือให้สถานภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นนิติบุคคล ที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตกฎหมาย (autonomy) โดยมีใช้หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการใดๆ ทั้งสิ้น ทั้งหน่วยงานภายใต้ระบบบริหารราชการส่วนกลางและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและกระทรวงมหาดไทยก็มีใช้ต้นสังกัดของ อปท. หากแต่เป็นเพียง

องค์กรสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ) เท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีอิทธิพลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประการ ด้วยเหตุผล 6 ประการดังนี้<sup>2</sup>

**ประการที่หนึ่ง** โดยกฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติให้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น การอนุมัติแผนงานโครงการและการใช้จ่ายต่างๆ ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบ ถอดถอน ตลอดจนการยุบสภาท้องถิ่น เป็นอำนาจของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจที่รุนแรงทางปกครอง ทำให้ในภาคปฏิบัติองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป จึงตกอยู่ภายใต้อาณัติของกระทรวงมหาดไทยโดยปริยาย และ

---

<sup>2</sup> รายงานผลการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโดยคณะทำงานศึกษา เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงมหาดไทย สามารถแทรกแซงให้ อบท. ปฏิบัติในภารกิจของกระทรวงโดยมิใช้อำนาจหน้าที่ของ อบท. ได้เสมอๆ

**ประการที่สอง** กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นอิสระในการจัดการ ภารกิจต่างๆ อย่างแท้จริง รวมทั้งภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้ถ่ายโอนให้อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจได้อย่างครึ่งๆกลางๆ กล้าๆ กลั้วๆ เพราะหากผิดพลาดถึงแม้ว่าโครงการนั้นจะเกิดผลดีต่อประชาชน ก็ผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังคงรับโทษประการหนึ่งประการใดอยู่นั่นเอง เช่น อาจเป็นการเรียกเงินคืน ถูกดำเนินการทาง วินัย หรืออาจถูกถอดถอนก็ได้แล้วแต่กรณี

**ประการที่สาม** กฎหมายจัดตั้ง อบท. ยังคงบัญญัติให้ภาระหน้าที่ของ อบท. อยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ทำให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแทรกแซงความเป็นอิสระของ อบท. ได้ และก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเสมอๆ ทำให้เกิดความล้าช่นในการจัดทำบริการ

ของ อปท. เป็นอย่างมาก และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

**ประการที่สี่** กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นปัจจุบัน ยังให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างจำกัดยิ่ง ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตัวเองน้อยมาก จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทย) โดยนัยดังกล่าวทำให้กระทรวงมหาดไทยจึงยังคงมีอิทธิพลทางการเงินการคลังเหนือท้องถิ่นได้เป็นอันมาก เพราะ อปท.ต่างๆ ยังหวังพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยอยู่นั่นเอง

**ประการที่ห้า** กฎหมายไทยให้ศักดิ์ฐานะทางกฎหมายแก่ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่ำเกินไป ซึ่งต่ำกว่ากฎกระทรวง ดังนั้นข้อบัญญัติใดที่ขัดกับกฎกระทรวง จึงมีอำนาจมาปฏิบัติได้ ขณะเดียวกันกฎกระทรวงก็ออกโดยส่วนกลาง โดยกฎกระทรวงที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น มักจะบัญญัติไว้ลึกเข้าไปถึงขั้นคุกคามแทรกแซงความ

เป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้ส่วนกลางมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่นเป็น  
อย่างมาก

**ประการที่หก** ภารกิจบางประการของท้องถิ่น มิสามารถ  
ดำเนินการได้เพราะกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ส่วนกลางต้องออก  
ระเบียบวิธีปฏิบัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ แต่ส่วนกลางมิได้ออก  
ระเบียบดังกล่าว ทำให้ภารกิจนั้นมีอาจดำเนินการได้หรือดำเนินการ  
ได้บ้างแต่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เช่น ภารกิจด้านการวางแผนท้องถิ่น  
ทั้งจังหวัดให้อยู่ในแผนเดียวกัน ระเบียบการกู้เงินมาเพื่อพัฒนา  
ท้องถิ่นและหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจและบูรณาการภารกิจที่  
ชัดเจนระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. เป็นต้น

โดยนัยดังกล่าว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ อบต. มี  
ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมี  
ปัญหาอยู่ไม่น้อย ทำให้ท้องถิ่นมีอาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่าง  
เต็มที่ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ



## 7. จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ในด้านจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 7,850 แห่ง ดังนี้

### ตาราง ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		จำนวน	จำนวนรวม
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)		76	76
เทศบาล	เทศบาลนคร	30	2,469
	เทศบาลเมือง	192	
	เทศบาลตำบล	2,247	
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)		5,303	5,303
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	เมืองพัทยา	1	1
	กรุงเทพมหานคร	1	1
รวมทั้งสิ้น			7,850

\*หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2563, จาก กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางดังกล่าว จะเห็นว่า หน่วยปกครองท้องถิ่นไทยในระดับฐานราก(เทศบาล/อบต.) มีจำนวนค่อนข้างมาก ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้มาก แต่ก็มีผลเสียคือความสามารถทั่วไปในการจัดทำบริการจะมีข้อจำกัด เพราะมีทรัพยากรน้อยและการประหยัดเชิงขนาดจะมีค่าต่ำ ซึ่งควรจะหาแนวทางแก้ไขจุดอ่อนนี้ต่อไป โดยในเบื้องต้นได้มีความพยายามหาแนวทาง “**ควบรวม**” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำเป็นประมวลกฏหมายท้องถิ่น

### สถานะด้านขนาดและทรัพยากร

ขนาดของท้องถิ่น โดยทั่วไปวัดด้วยจำนวนประชากรและเขตพื้นที่ โดยขนาดของท้องถิ่นจะมีผลต่อปริมาณรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นด้วย ส่วนทรัพยากรพิจารณาได้จากจำนวนรายได้และรายจ่ายประจำปี ตลอดจนจำนวนบุคลากรที่ท้องถิ่นนั้นมีขนาดและทรัพยากร ย่อมสะท้อนถึงระดับความจำเป็นในการ

บริการสาธารณะและสะท้อนถึงระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะด้วย

**ตารางแสดงถึงขนาดและทรัพยากรของ อบท.**

ประเภท	ขนาดโดยเฉลี่ย		ทรัพยากรโดยเฉลี่ย	
	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	ประชากร <sup>3</sup>	รายได้ต่อปี (ล้านบาท) <sup>4</sup>	กำลังคนตามกรอบ อัตรากำลัง <sup>5</sup>
อบจ.	6,751.578	863,344	367.66	341
เทศบาล	207.825	26,575.20		75
อบต.	96.760	12,373.03		32
กทม. <sup>6</sup>	1,568.737	5,666,264	23,097.8	68,478
พทยา <sup>7</sup>	208.102	119,122	1,915.5	1,532

\*หมายเหตุ : ไม่รวมเทศบาลตำบล

<sup>3</sup> ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

<sup>4</sup> รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2564 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>5</sup> รายงานประจำปี 2562 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

<sup>6</sup> แผนปฏิบัติการกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2562

<sup>7</sup> แผนพัฒนาเมืองพัทยา (พ.ศ.2561 - 2565)

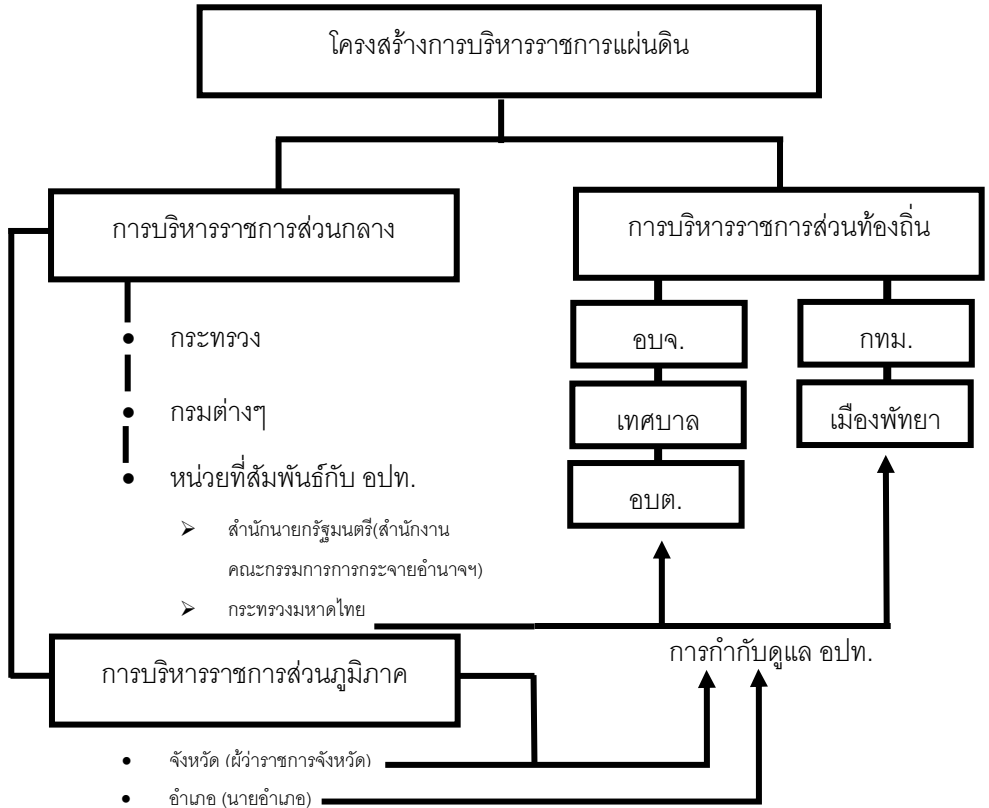
จากตาราง มีข้อสังเกตว่า (1) ขนาดประชากรของท้องถิ่น ระดับเทศบาลและ อบต. โดยเฉลี่ยแล้วค่อนข้างเล็ก ซึ่งมีทั้งข้อดี และข้อเสียดังกล่าวแล้ว (2) ปริมาณรายได้เฉลี่ยต่อปีของ เทศบาล และ อบต. ยังค่อนข้างน้อย อันจะทำให้เกิดข้อจำกัดในด้าน ความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งควรแก้ไขจุดอ่อน ดังกล่าวนี้ โดยการจัดให้มีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่จัดทำ บริการสาธารณะขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง

### **ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น**

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ประกอบด้วย “การบริหารราชการส่วนกลาง” ที่มีกระทรวงและ กรมต่างๆ โดยเฉพาะ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้กำหนดนโยบายการ ดำเนินงานการกระจายอำนาจและโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่ต้องกำกับดูแลองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและ “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ที่เป็นแกนขาให้กับกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเช่นกัน กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติภารกิจที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีพฤติกรรมที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อการดำรงตำแหน่งและในฐานะผู้กำกับการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมทั้งอาจสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ หรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ หรือเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) ดำเนินการต่อไป

## ผังโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



## บทที่ 2

### โจทย์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

---

โจทย์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ชี้ให้เห็นถึง ผลดีและผลเสียของ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและวิเคราะห์การกระจายอำนาจมีผลดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ ซึ่งประชาชนจะได้รับประโยชน์มากกว่า และอธิบายถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในมิติต่างๆ รวมถึงลักษณะการจัดบริการสาธารณะ และกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ว่าเป็นอย่างไร นอกจากนี้ยังอธิบายถึงโครงสร้างของประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1. การวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ผลดีของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการเปิดทางให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเลือกทางเดินตนเอง ซึ่งจะส่งผลดีและอาจจะมีผลเสียที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นจุดอ่อนต่างๆ ด้วย

### 1.1 ผลดีของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น<sup>8</sup>

(1) ทำให้สามารถสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นได้ตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ **ประการแรก** ท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเองดีอยู่แล้ว ดังนั้นการตัดสินใจจึงย่อมที่จะถูกต้องกว่าให้ส่วนกลางตัดสินใจแทน **ประการที่สอง** การกระจายอำนาจทำให้สายบังคับบัญชาในการบริหารราชการแผ่นดิน

---

<sup>8</sup> ส่วนนี้มาจากรายงานผลการศึกษาระดับเบื้องต้น เรื่องข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะทำงานศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สภาผู้แทนราษฎร



สั้นลง เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการรวมศูนย์อำนาจ เพราะกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะเริ่มต้นและจบลงในท้องถิ่นได้เองไม่ต้องผ่านสายบังคับบัญชาหลายขั้นตอน อย่างเช่นกรณีรวมศูนย์อำนาจ ที่เริ่มต้นตัดสินใจที่ส่วนกลางแล้ว ค่อยๆ ไหลลงสู่พื้นที่ตามลำดับขั้น หลายขั้นตอน แล้วจึงจะไหลกลับไปสิ้นสุดลงที่ส่วนกลางอีกครั้ง อันต้องใช้เวลาและขั้นตอนมาก

- (2) การกระจายอำนาจ หมายถึง การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้ รวมไปถึงการกระจายทรัพยากรบางอย่างที่ท้องถิ่นขาดแคลนไปสู่ท้องถิ่นด้วย ดังนั้นเท่ากับเป็นความพยายามในการกระจายความเจริญมั่งคั่งออกไปสู่ท้องถิ่น ทำให้เกิดการเจริญเติบโตแบบกระจาย

อันเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่ง ในการลดความ  
เหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา

(3) การกระจายอำนาจเป็นการสร้างฐานรากของชาติให้  
เข้มแข็ง โดยการทำให้เกิดการพัฒนาให้แก่ท้องถิ่น  
และประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม  
และการเมือง เพราะการกระจายอำนาจที่ถูกต้อง  
จะทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเอง สร้าง  
โอกาสในการเรียนรู้ในการยืนบนขาของตนเอง  
สรรหาวิธีการที่เหมาะสมกับตนเอง รวมทั้งร่วมกัน  
สร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของตนเองขึ้น  
ด้วย

(4) การกระจายอำนาจเป็นการลดภาระของส่วนกลาง  
ให้เหลือน้อยลง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาและสมาธิใน  
การคิดและทำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับชาติ  
มากขึ้น ทำให้การแก้ปัญหาของชาติมีประสิทธิภาพ  
มากขึ้น ส่วนปัญหาต่างๆ ที่เป็นปัญหาของระดับ

ท้องถิ่นก็จะได้รับการแก้ไขโดยท้องถิ่นเอง อันเป็นการแก้ปัญหาที่จุดเกิดเหตุและเป็นการแก้ปัญหาที่สาเหตุของปัญหา ซึ่งจะเกิดผลดีมีประสิทธิผลกว่าให้ระดับชาติแก้ไข

- (5) การกระจายอำนาจช่วยสร้างผู้นำทางปกครองที่มีทักษะและประสบการณ์สูง ในสังคมประชาธิปไตย ผู้นำทางการเมืองที่มีความสามารถและมีประสบการณ์ทางปกครอง จะมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จทางปกครอง ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้นำระดับสูงทางปกครองส่วนใหญ่จะโตเต้ามาจากผู้นำในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบย่อส่วนลงมาจากระดับชาติ ดังนั้น ประสบการณ์จากการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในระดับชาติ นักคิดคนสำคัญทางการเมืองการปกครองอย่างดีออกเคอร์ วิลล์

(Tocqueville) จึงได้สรุปเอาไว้ว่า การปกครองในระดับท้องถิ่น คือ โรงเรียนที่ดีที่สุดสำหรับการปกครองระดับชาติ ซึ่งคำกล่าวนี้ได้รับการยอมรับเป็น “ลัจจพจน์” ในการเรียนรู้ทางปกครอง

## 1.2 ผลเสียของการกระจายอำนาจที่พึงระวัง

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีผลดีหลายประการ ดังกล่าวแล้ว แต่ก็มีได้หมายความว่า จะไม่มีผลเสียเลย จากการศึกษาของธนาคารโลกและ UNDP(United Nation Development Program) ได้ข้อสรุปถึงผลเสียที่พึงระมัดระวัง ดังนี้

### (1) การกระจายอำนาจที่ไม่ดี จะเป็นอันตรายต่อ

#### เอกภาพของชาติ

การกระจายอำนาจทำให้อำนาจกระจายออกไปตามท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่น ต่างก็มีอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้นจึงทำให้ขาด

เอกภาพในการบังคับบัญชา(unity of Command) ก็จะลดลงได้ แต่อย่างไรก็ตามเอกภาพในด้านความร่วมมือระหว่างกัน(Unity of collaboration) สามารถออกแบบให้เข้ามาทดแทนได้ ดังนั้นระบบการปกครองสมัยใหม่จะให้ความสำคัญแก่เอกภาพทางความร่วมมือมากกว่าเน้นเอกภาพทางด้านการบังคับบัญชา ซึ่งเอกภาพทางความร่วมมือกันนี้ สร้างขึ้นได้โดยการออกแบบระบบการปกครองของชาติแบบหลายศูนย์ให้บูรณาการกันให้เข้มแข็งเพียงพอ

## (2) การกระจายอำนาจที่ไม่ดี ทำให้ความสามารถในการบริการลดลง

มีผลการศึกษาทางวิชาการมากมายที่พิสูจน์แล้วว่า ความสามารถในการจัดการบริการของท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ทางบวกกับขนาดของท้องถิ่น กล่าวคือ หากท้องถิ่นยังมีขนาดเล็ก ประสิทธิภาพในการให้บริการก็ยิ่งลดลงตามขนาด

ทั้งนี้เพราะขนาดของท้องถิ่น(ที่วัดโดยขนาดประชากร) ย่อมทำให้รายได้ของท้องถิ่นลดลงไปด้วย เมื่อรายได้มีน้อย ความสามารถในการให้บริการสาธารณะก็จะลดลงตามไปด้วย

“

*... เมื่อ อปท. มีรายได้น้อย*

*ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ*

*ก็จะลดลงตามไปด้วย ... ”*

## 2. ข้อเสนอการกระจายอำนาจดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ

### 2.1 กระจายอำนาจดีกว่ารวมศูนย์อำนาจ

ข้อเสนอเพื่อเปลี่ยนการพัฒนาประเทศ “**จากการรวมศูนย์อำนาจ**” มาเป็นการพัฒนาประเทศแบบกระจายอำนาจที่ใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นฐานการพัฒนา เพื่อให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยใช้กลไกการกระจายอำนาจให้ “**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**” ทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องสนับสนุน “**งบประมาณ**” และ “**บุคลากร**” ที่ **เพียงพอ** ในการดำเนินการเพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยตอบโจทยปัญหาและความต้องการของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นได้ดีที่สุด

## 2.2. รวม “ศูนย์อำนาจ” มีข้อดีและข้อเสีย

แม้ว่า “ข้อดี” การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง “จะก่อให้เกิดเอกภาพแห่งชาติ” (National Unity) และการมีเอกภาพในการปกครองทั้งในแง่ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานไปในทิศทางเดียวกันก็ตาม แต่การรวมศูนย์อำนาจ ก็มี “ข้อเสีย” หลายประการ เช่น

- 1) การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เห็นว่าเป็นการไกลข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชนและอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาประชาชน ได้ตรงกับปัญหาและความต้องการ
- 2) ก่อให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการเพราะต้องดำเนินการตามลำดับชั้น เพราะการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าหน่วยงานสูงสุดของส่วนกลาง ส่งผลกระทบต่อ การแก้ปัญหาในพื้นที่อาจจะไม่ทันการ



- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าถึงยาก โดยในแผนงานโครงการหรือกิจกรรม ที่ดำเนินการโดยส่วนกลางจะมีโอกาสร่วมคิดเสนอจะทำได้ยาก
- 4) การรวมอำนาจ พบว่าชุมชนท้องถิ่น มักจะรอคอยรอรับ รอขอ จากรัฐบาลกลางและส่วนราชการ ซึ่งไม่ค่อยมีโอกาส “ดำเนินการจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้เท่าที่ควร”

“

... การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น  
เป็นการเปิดพื้นที่ ให้ประชาชน  
มีส่วนร่วมได้หลายช่องทาง ... ”

## 2.3. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีผลดีแก่ประชาชน

### ชุมชนท้องถิ่น

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีผลดีแก่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น เป็นการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น **มีส่วนร่วม**กับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในหลายช่องทาง ดังเช่น

- มีส่วนร่วม **เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น** ของตนเอง
- มีส่วนร่วม **เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น** ของตนเอง
- มีส่วนร่วม **เสนอปัญหาของชุมชน ท้องถิ่น** ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- มีส่วนร่วมใน **การทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** ของตนเอง
- มีส่วนร่วมใน **การมีส่วนร่วมเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น**
- มีส่วนร่วมใน **การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น**

- มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยการเข้าชื่อ  
เสนอการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก  
สภาท้องถิ่น

จึงกล่าวได้ว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” ประชาชน  
ชุมชนท้องถิ่น เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง

## 2.4. ข้อพิจารณาในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อพิจารณาในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น เข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาทิเช่นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กทม.) รวมทั้ง นายกเมืองพัทยา ควรจะต้องพิจารณาสาระสำคัญในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาถึงเรื่อง**ความรู้ความสามารถ** โดยเฉพาะการเป็นคนมีวิสัยทัศน์ มีความคิดสร้างสรรค์ดีและมียุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นชัดเจนดี
- 2) พิจารณาการถึง**การเข้าถึงและพบปะได้ง่าย** อีกทั้งเป็นผู้มีประสบการณ์ทำงาน ผลงาน เป็นที่ประจักษ์
- 3) พิจารณาถึงการเป็น**บุคคลที่มีความโปร่งใสและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน**

- 4) พิจารณาถึงความเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์ สุจริตโดยเฉพาะ  
การไม่ใช้เงินซื้อเสียง เพื่อได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น
- 5) พิจารณาถึงการเป็นผู้มี ความรู้ ความเข้าใจ ในหน้าที่  
ของผู้บริหารท้องถิ่น

“ ... การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น  
พิจารณาเลือกบุคคลที่ ซื่อสัตย์ สุจริต  
ไม่ใช้เงินซื้อเสียง ... ”

## 2.5 ข้อพิจารณาในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังเช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.), สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.), สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร(กทม.), และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ควรจะต้องพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาถึงการเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดี
- 2) พิจารณาถึงการเป็นผู้ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย เปิดการรับฟังและพบปะได้ง่าย
- 3) พิจารณาถึงการเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์และนำเสนอการแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่นได้ดี
- 4) พิจารณาถึงการเป็นผู้ที่มีความโปร่งใสและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน

- 5) พิจารณาถึงความเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต โดยเฉพาะการไม่ใช้เงินซื้อเสียง เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง

## 2.6. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนและ  
ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- 1) ประชาชนและคนในชุมชน สามารถเข้าถึง  
ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ได้ง่าย  
มากที่สุด และมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ  
ชุมชนท้องถิ่นได้มาก
- 2) ประชาชนและคนในชุมชน จะสามารถ “ร้องทุกข์”  
หรือ “บอกปัญหา” และความต้องการแก่  
ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยตรง
- 3) ประชาชนและคนในชุมชน จะได้รับการ  
แก้ปัญหาและความต้องการได้ รวดเร็ว กว่า  
ส่วนราชการ



- 4) ประชาชนและคนในชุมชน จะได้รับบริการ  
สาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่รวดเร็วและ  
“มีคุณภาพที่ดี”
- 5) ประชาชนและคนในชุมชน “สามารถ  
ตรวจสอบ” การทำงานขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นของตนเอง ทั้งในเรื่อง  
“งบประมาณ” และ “ผลการดำเนินงาน”

“... ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบ  
งบประมาณและผลการดำเนินงาน  
ของท้องถิ่นได้...”

### 3. การวิเคราะห์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

#### จะกระจาย อะไร อย่างไร

**การกระจายอำนาจ (Decentralization)** เป็นการคืนอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะจากรัฐบาล ส่วนกลาง ไปให้ชุมชนท้องถิ่นโดยหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำภารกิจต่างๆ แทนรัฐบาล ส่วนกลาง

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลและ ส่วนราชการ ต้องคืนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลและเห็นว่าประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถรับรู้ข้อมูลปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ส่วนกลาง

ดังนั้น ส่วนกลางต้องกระจายอำนาจหรือคืนอำนาจให้แก่  
ท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1. การกระจายอำนาจภารกิจ หรือคืนอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อจัดทำ**  
บริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะแทนรัฐบาล ส่วนกลาง  
ซึ่งมีขอบเขตการจัดทำภารกิจตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท

ส่วนการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นหรือถ่ายโอนภารกิจ จาก  
ส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6  
ภารกิจ หรือ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ 6 ด้าน  
ได้แก่

- 1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** เช่น การคมนาคมและการ  
ขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง และ  
ควบคุมอาคาร เป็นต้น

- 1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต** เช่น การส่งเสริมอาชีพ  
งานสังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคม เด็กสตรี

เยาวชน คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การนันทนาการ การส่งเสริมกีฬา งานการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

**1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย** เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

**1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว** เช่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว

**1.5 ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม** เช่น การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม การจัดการ สิ่งแวดล้อมและมลพิษ  
ต่างๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

### 1.6 ด้านศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา

ท้องถิ่น เช่น การดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การ  
จัดการดูแล พิพิธภัณฑสถานและ หอจดหมายเหตุ

## 2. การกระจายอำนาจงบประมาณที่เหมาะสม เพียงพอต่อการ จัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดการกระจายงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยความเดิมระบุว่า กำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาลและในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

3. การกระจายอำนาจโดยการจัดสรรบุคลากร เพื่อช่วยสนับสนุนการทำงาน ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่เหมาะสม เพียงพอ กับรองรับการจัดทำภารกิจและการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น

### 3.1 การกระจายอำนาจภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะในระดับท้องถิ่น

ประเภทหรือลักษณะการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น<sup>9</sup> มีลักษณะอย่างไร และการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่มีอะไรบ้าง

#### 3.1.1. บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีหลายประเภทหรือหลายลักษณะ ดังนี้

---

<sup>9</sup> ส่วนนี้สรุปความ มาจากหนังสือ การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขียนโดย รองศาสตราจารย์ตระกูลมีชัย (ดูเอกสารบรรณานุกรม)

- (1) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางการปกครอง**  
ได้แก่ กิจกรรมที่เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน การป้องกันประเทศและการคลัง
- (2) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม** ได้แก่ การผลิต การจำหน่าย และการให้บริการ
- (3) **บริการสาธารณะทางสังคม** ได้แก่ บริการสาธารณะที่ให้ความช่วยเหลือสังคม สวัสดิการสังคม ชุมชนและการศึกษา เป็นต้น
- (4) **บริการสาธารณะทางสุขภาพ** ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล การรักษาและป้องกันโรค



- (5) การบริการสาธารณสุขทางวัฒนธรรม ได้แก่ พิพิธภัณฑสถาน ละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น
- (6) การบริการสาธารณสุขทางด้านกีฬาและนันทนาการ ได้แก่ สถานที่เล่นกีฬา สนามกีฬา สวนสาธารณะ เป็นต้น

### 3.1.2. การบริการสาธารณสุขและกิจกรรมสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น มีอะไรบ้าง

การบริการสาธารณสุข และกิจกรรมสาธารณสุข ในระดับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับว่า “การบริการสาธารณสุขในระดับชาติ” จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ มีอะไรบ้าง ทั้งนี้เพราะ การบริการสาธารณสุขระดับชาติ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ทำ เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การรักษาความ

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การบริการทางด้าน  
ยุติธรรม การบริการทางการเงินการคลังและ  
การบริการทางการศึกษาของชาติ

ส่วนการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจ  
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละ  
ระดับหรือแต่ละประเภท ก็ขึ้นอยู่กับการบัญญัติไว้ใน  
กฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ดำเนินการได้ เช่น

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย เช่น การ  
จัดให้มีน้ำสะอาด การเก็บขยะ และของเหลือใช้
- (2) บริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ เช่น การขนส่ง  
การผลิต การจำหน่ายพลังงาน และการตลาด
- (3) บริการสาธารณะทางสังคมและการศึกษา
- (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

## 3.2 อำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรม

### สาธารณะของ อปท. แต่ละประเภท

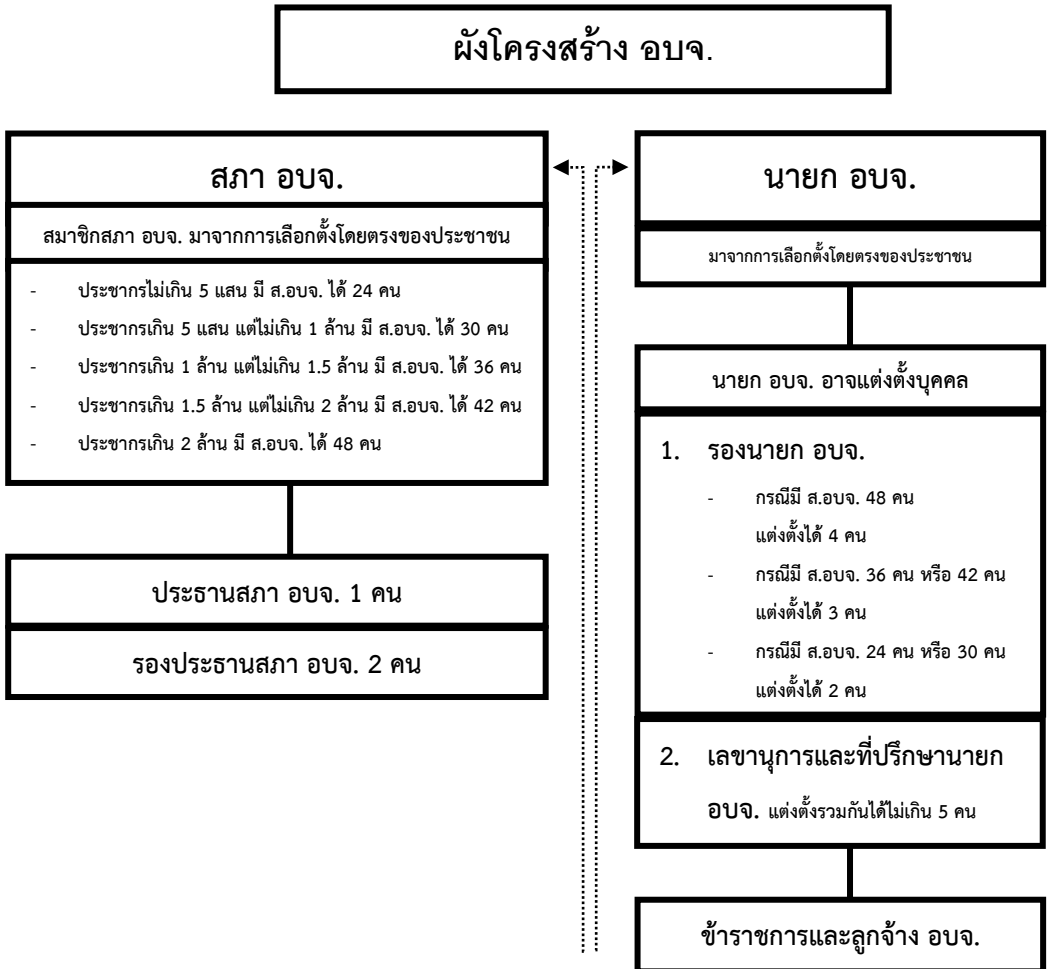
การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแต่ละประเภทได้จัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ไว้ตามกฎหมาย ดังนี้

#### 3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า อบจ. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัดทั้งจังหวัด โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ด้านการบริหารและ (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ (ส.อบจ.) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ยังใช้ส่วน จังหวัดในแต่ละจังหวัดและโครงสร้าง แสดงไว้ในผังภาพ ดังนี้

# 1. โครงสร้าง อบจ. และสมาชิกสภา อบจ.



## 2. อำนาจหน้าที่นายก อบจ.

- 1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายก อบจ. ต้องแถลงนโยบายต่อสภา อบจ. โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภา อบจ. ทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา อบจ. เป็นประจำทุกปี
- 2) มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 35/5 ดังนี้
  - (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบจ. ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
  - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบจ.
  - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก อบจ. เลขานุการนายก อบจ. และที่ปรึกษานายก อบจ.
  - (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบจ. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
  - (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ อบจ.

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ  
กฎหมายอื่น

- 3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบจ. ตาม  
กฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง อบจ.
- 4) มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจน  
แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม  
แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
- 5) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภา อบจ. ให้ทัน่วงที่มีได้  
นายก อบจ. อาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่มีใช้ข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายเพิ่มเติมได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก  
คณะกรรมการสามัญประจำสภา อบจ.

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภา อบจ.

- 1) เลือกประธานสภา อบจ. และรองประธานสภา อบจ. หรือมีมติให้ประธานสภา อบจ. หรือรองประธานสภา อบจ. พ้นจากตำแหน่ง
- 2) เลือกกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภา อบจ. และตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา อบจ.
- 3) รับทราบนโยบายของนายก อบจ. ก่อนนายก อบจ. เข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายก อบจ. ได้แถลงไว้ต่่อนายก อบจ. เป็นประจำทุกปี
- 4) อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 3 ปีของ อบจ.
- 5) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ อบจ.



- 6) ในที่ประชุมสภา อบจ. สมาชิกสภา นายก อบจ. มีสิทธิตั้ง  
กระทู้ถามนายก อบจ. หรือรองนายก อบจ.
- 7) เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายก อบจ. แลก  
ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการ  
อบจ. โดยไม่มีการลงมติ
- 8) เสนอข้อสอบถามต่อประธานสภา อบจ. ให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ  
ราชการส่วนภูมิภาคและให้หัวหน้าหน่วยราชการซึ่งมา  
ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับงาน  
ในหน้าที่
- 9) การปรึกษาหารือในสภา อบจ. ต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ของ อบจ. นั้นโดยเฉพาะ ห้ามปรึกษาหารือใน  
เรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546

##### 4.1) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต อบจ.

##### ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษ รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7 ทวิ) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่ กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วน จังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ได้ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ใน การดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- จัดทำแผนพัฒนาและประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด การส่งเสริมอาชีพ ความเป็นอยู่ของ ประชาชน การกินดีอยู่ดี

- สนับสนุนโครงการของส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- ค้ำครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น เป็นต้น และได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดจะกล่าวต่อไป

4.2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระเบียบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อมี

## อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่า  
จะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อ  
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงาม  
ของท้องถิ่น
- 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การ  
ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ

- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส



28) การจัดทำกิจการอื่นใดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ของ อบจ. ช่างดั้น เป็นการดำเนินการตาม แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2545 โดยลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วน จังหวัด ในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด มีดังนี้

- 1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัด
- 2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของ ท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงาน

ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถ  
ดำเนินการเองได้

- 3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มี  
ความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

### 3.2.2. เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นทบวงการเมือง มีหน้าที่และความรับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและในเขตเมือง ซึ่งมีลักษณะปัญหาแตกต่างไปจากพื้นที่ชนบท เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องที่อยู่อาศัย และเรื่องขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เป็นต้น

เทศบาล มี 3 ประเภท ได้แก่

**1. เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

**2. เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม

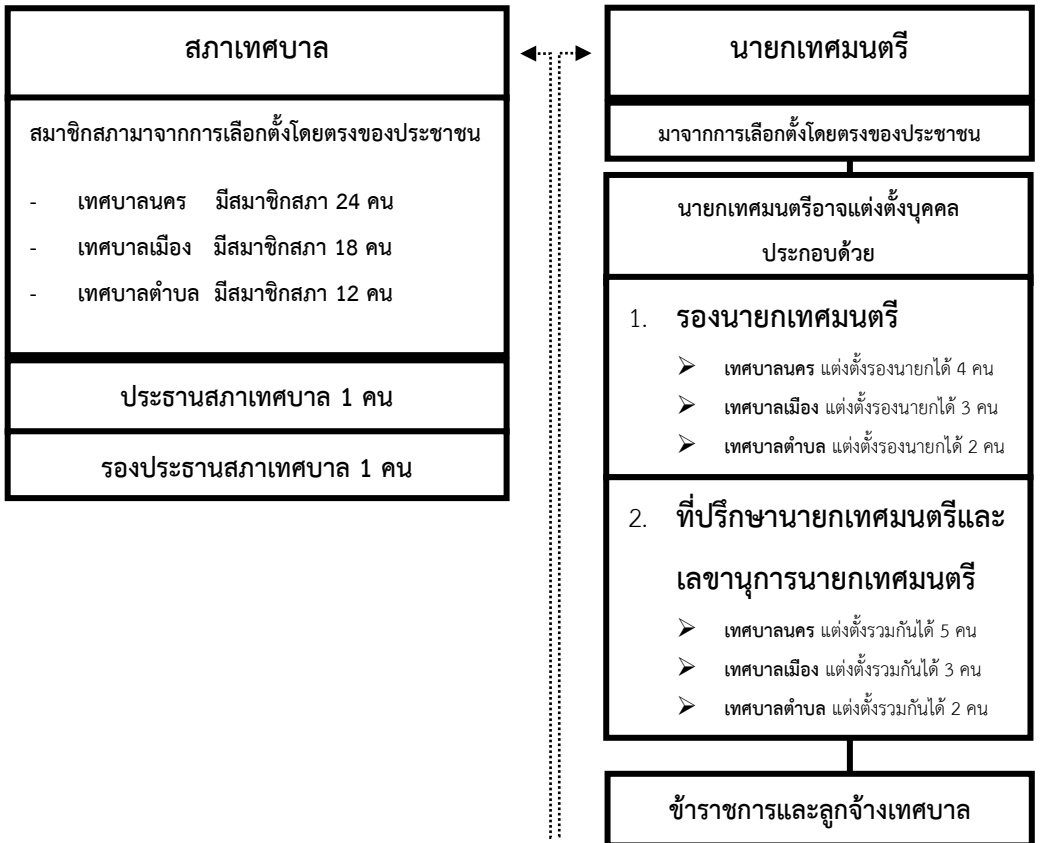
พระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

**3. เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

# 1. โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14)

พ.ศ. 2562

## ผังโครงสร้างเทศบาล



## 2. อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

- 1) ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี
- 2) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ดังนี้
  - (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
  - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
  - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
  - (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
  - (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น
- 3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล
  - 4) เสนอร่างเทศบัญญัติและให้คำรับรองการเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ
  - 5) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่
  - 6) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
  - 7) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทัน่วงทีมิได้ นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ใช้บังคับได้

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี สมาชิกเทศบาลทั้งหมดรวมเป็นสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

- 1) เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง
- 2) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล
- 3) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี



- 4) อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติและแผนพัฒนา 3 ปีของเทศบาล
- 5) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล
- 6) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ
- 7) ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถ เสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้และประกาศให้ประชาชน

#### 4. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ “หน้าที่เทศบาลต้องทำ” และ “กิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน” โดยพิจารณาจากความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่เทศบาลสามารถนำมาบริหารพัฒนาท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภท ทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองนั้นเทศบาลสามารถมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

**ตารางที่ 1 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล  
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง  
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50)**

อำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต้องทำ	อำนาจหน้าที่ที่สามารถทำได้
1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูล	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
4) ป้องกันการระงับโรคติดต่อ	4) ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน
5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน ของราษฎร
6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ รักษาคนเจ็บไข้
7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสง สว่างโดยวิธีอื่น
8) บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล	9) เทศพาณิชย์

**ตารางที่ 2 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง  
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง  
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (กำหนดไว้ในมาตราที่ 53)**

อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ	อำนาจหน้าที่เทศบาลพิจารณากระทำได้
1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50	1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	6) ให้มีการสาธารณสุขประการ
7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
	9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬาและพลศึกษา
	10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
	11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
	12) เทศพาณิชย์

**ตารางที่ 3 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร  
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง  
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)**

อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ	อำนาจหน้าที่เทศบาลพิจารณากระทำได้
1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53	1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่นๆ	4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	6) ให้มีการสาธารณสุขประการ
7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง	7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8) ส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว	8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9) กิจการอื่นตามมาตรา 54	9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬาและพลศึกษา
	10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
	11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
	12) เทศพาณิชย์

2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.2.1. เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- 18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีการควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร



- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2.2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามข้อ 1) ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.3. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การ

จัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ  
การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผย  
ข้อมูลข่าวสาร

3) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะ  
อื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้  
เป็นไปตามกฎหมายนั้นอีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่น  
มหรสพ พ.ศ. 2464
- 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2490
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่อง  
ขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

- 7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499

### 3.2.3. องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)

#### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ส.อบต. และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ด้านการ

บริหาร ซึ่งทั้ง 2 ส่วน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในเขต อบต. นั้น

จำนวนสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านและเขตเลือกตั้งในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล โดยถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่หมู่บ้านใดมีราษฎรอยู่ในหมู่บ้านที่อยู่ในเขต อบต. นั้นไม่ถึง 25 คน ให้รวมหมู่บ้านนั้นกับหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกันและเมื่อรวมกันแล้วจะมีราษฎรถึง 25 คน เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน การนับจำนวนราษฎรดังกล่าวให้นับ ณ วันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

1. อบต. ไตมี 1 เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ 6 คน
2. อบต. ไตมี 2 เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ เขตเลือกตั้งละ 3 คน รวม 6 คน
3. อบต. ไตมี 3 เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ เขตเลือกตั้งละ 2 คน รวม 6 คน

4. อบต. ใดมี 4 เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ เขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดสองเขตเลือกตั้งแรก ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกสภา อบต. เพิ่มขึ้นอีกเขตเลือกตั้งละ 1 คน รวม 6 คน
5. อบต. ใดมี 5 เขตเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ เขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน รวม 6 คน
6. อบต. ใดมี 6 เขตเลือกตั้งมากกว่า 6 เขตเลือกตั้งขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้ เขตเลือกตั้งละ 1 คน

ในกรณีที่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ถ้าในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้นยังไม่ครบจำนวนอีก ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะครบอายุขององค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่จะมีจำนวนสมาชิกไม่ถึง 6 คน

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7)  
พ.ศ. 2562

ผังโครงสร้าง อบต.



## 2. อำนาจหน้าที่ นายก อบต.

- 1) ก่อนเข้ารับหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี
- 2) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35/5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ ดังนี้
  - (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ



- (2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
  - (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
  - (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
  - (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น
- 3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วน ตำบล
  - 4) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

มอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

- 5) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบตามมาตรา 53 หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายองค์การบริหารส่วนตำบลจำต้องดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภา อบต.

- 1) เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภา อบต.

- 2) รับทราบนโยบายของนายก อบต. ก่อนนายก อบต. เข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายก อบต. ได้แถลงไว้ต่อสภา อบต. เป็นประจำทุกปี
- 3) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 46 ดังนี้
  - (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
  - (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 4) ในที่ประชุมสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. มีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายก อบต. หรือรองนายก อบต. อันเกี่ยวกับงานใน

หน้าที่ได้ เสนอบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายก  
อบต. แลกข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหา  
เกี่ยวกับการบริหาร อบต. โดยไม่มีการลงมติ

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 4.1 อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไข เพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

- 1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้าน  
เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
- 2) มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขต อบต. ดังนี้ (มาตรา 67)
  - (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบก
  - (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดินและ  
ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
  - (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - (7) ค้ำครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  - (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
- 3) อบต. อาจจัดทำกิจกรรมในเขต อบต. ดังนี้ (มาตรา 68)
- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
  - (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

1.4) หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อ

ประโยชน์ของประชาชนในตำบลต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้นำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (มาตรา 69)

#### **4.2 อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 16) ในส่วนนี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาล ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ

### 3.3.4. กรุงเทพมหานคร (กทม.)

**กรุงเทพมหานคร หรือ กทม.** เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง ต้องการการบริหารจัดการแบบเฉพาะ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ได้มีการแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวงอีกด้วย

โครงสร้างกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ด้านการบริหาร และ (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือ สก. ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร



สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร จำนวนเขตละ 1 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มี สิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขต แต่เขตใดมีราษฎรเกิน 150,000 คน ให้มี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นทุก 150,000 คนต่อสมาชิก สภากรุงเทพมหานคร 1 คน เศษของ 150,000 ถ้าเกิน 75,000 คน ให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร ยังกำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่มีสภาเขต ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกจำนวนอย่างน้อย 7 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนในเขตนั้น ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้สภาเขตทำหน้าที่เป็น ที่ปรึกษาและให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้อำนวยการเขต และทำ หน้าที่สอดส่องดูแลการทำงานของสำนักงานเขตด้วย

## 1. โครงสร้างกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างกรุงเทพมหานครปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งประกอบด้วย

1. สภากรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. เขตและสภาเขต

## 2. อำนาจหน้าที่สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และสภากรุงเทพมหานคร จะมีประธานสภา กทม. 1 คน รองประธานสภา กทม. อีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภา กทม. เลือกจากสมาชิกสภาโดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี

## อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มีดังนี้

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ประชุมของสภากรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่

1) การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2) ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดย

2.1) การตั้งกระทู้ถามว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2.2) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

3) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

4) ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภา การตั้งคณะกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร จัดวาระการประชุมและการพิจารณาข้อบัญญัติและกิจการอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

### 3. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2828 ดังนี้

- 1) เร่งกำหนดนโยบายและบริหารราชการเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามมาตรา 55 ได้กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ ทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าฯ มอบหมาย คำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ารองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ที่ถูกยกเลิกไป

นอกจากรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยังมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่

ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็น  
คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ได้อีกด้วย

- 4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และ  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- 5) วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานครให้เป็นไป  
ด้วยความเรียบร้อย
- 6) รักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- 7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมาย  
อื่น ๆ
- 8) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร  
และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร  
และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็น  
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือ  
คณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจะ  
ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

#### 4. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขต  
กรุงเทพมหานครที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 โดยต้องปฏิบัติ  
ตามกฎหมายอื่นที่ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ด้วย คือ

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบาย  
น้ำ

- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมการตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่  
จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่  
อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุขภาค
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการ  
รักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์



- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- (21) การจัดการศึกษา
- (22) การสาธารณสุข
- (23) การสังคมสงเคราะห์
- (24) การส่งเสริมการกีฬา
- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือตามกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานคร ยังมีอำนาจและหน้าที่ตามพรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 18 บัญญัติว่า

“ให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ  
บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ  
ตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

ในมาตรา 16 มีอำนาจและหน้าที่เหมือนเทศบาลและ อบต.  
รวมทั้งเมืองพัทยา และในมาตรา 17 มีอำนาจและหน้าที่เหมือน  
อบจ. เช่นกัน

“ ...ทำกรุงเทพฯ ให้เล็กลง

โดยการกระจายความเจริญ

สู่ภูมิภาคและท้องถิ่น... ”

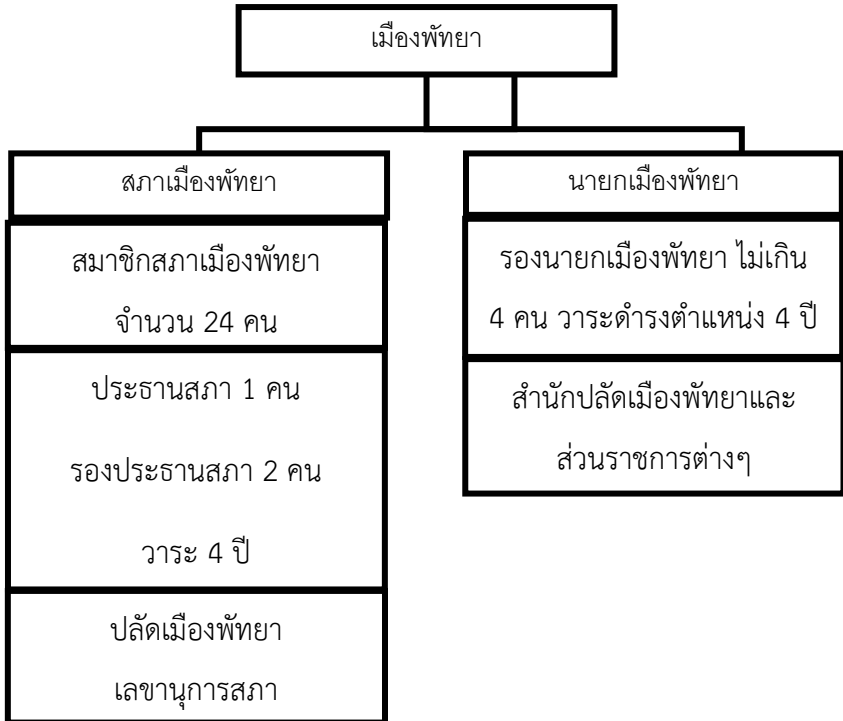
### 3.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะเมืองเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งต้องการการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว เมืองพัทยাজัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และปัจจุบันเมืองพัทยาบิหารงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

#### 1. โครงสร้างเมืองพัทยา

โครงสร้างเมืองพัทยา มีลักษณะคล้ายๆ เทศบาลนคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นผู้บริหารเมืองพัทยา ก็คือนายกเมืองพัทยาและส่วนที่เป็นสภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเมืองพัทยา มีจำนวน 24 คน ซึ่งทั้ง 2 ส่วน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อยู่ในวาระ 4 ปี

## ผังโครงสร้างเมืองพัทยา



## 2. อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

- 1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบาย
- 2) สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

## 3. อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

- 1) การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ
- 2) การตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก

- 3) การตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา รวมทั้งวิธีการประชุม
- 4) การเลือกสมาชิกสภาเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของ สภาเมืองพัทยา และการเลือกบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเมืองพัทยา เพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้ว รายงานต่อสภาเมืองพัทยา
- 5) การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ
- 6) การตั้งกระทู้ถามนายกเมืองพัทยาในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา
- 7) สมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเมืองพัทยา เพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลง

ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหา อันเกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพัทยา โดยไม่มีการลงมติ

#### 4. อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบ้านเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) การจัดการจราจร

- 7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย  
ของบ้านเมือง
- 8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- 9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ
- 11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่าย  
อาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่นๆ
- 12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การ  
บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 13) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของ  
เทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

นอกจากนี้เมืองพัทยายังมีอำนาจและหน้าที่ตาม พ.ร.บ.  
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 **มาตรา 16** ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่  
เช่นเดียวกับเทศบาล และ อบต. ดังนี้



- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริมการฝึก และการประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 3.2.6 การเพิ่มอำนาจหน้าที่ อปท. ในกฎหมายจัดตั้งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ พ.ศ.2562

กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด พ.ศ. 2562 เพื่อเพิ่มอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและเพิ่มอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับที่ 7 พ.ศ.2562 เพิ่มอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ

#### 1.1. ด้านการจราจร (มาตรา 67 (1/1))

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแล

การจรรยา และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นใน  
การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

## 1.2. ด้านการศึกษาท้องถิ่น (มาตรา 67 (1/1))

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่  
จัดการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา  
ศาสนาวัฒนธรรมและการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน  
รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและ  
พัฒนาเด็กเล็ก ตามแนวทางที่เสนอจากกองทุนเพื่อ  
ความเสมอภาคทางการศึกษา

## 2. การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับ ที่ 14) พ.ศ. 2562 เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะ

### 2.1. ด้านการดูแลจรรยา (มาตรา 50)

กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่รักษาความเป็น  
ระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจรรยาและส่งเสริม  
สนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

## 2.2. ด้านการศึกษาท้องถิ่น (มาตรา 50)

กำหนดให้เทศบาลจัดการส่งเสริมและสนับสนุน  
การศึกษา ศาสนาและการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน  
รวมทั้งการจัดการหรือการสนับสนุนการดูแลและ  
พัฒนาเด็กเล็ก

## 2.3. ด้านการจัดระเบียบจรรยาจร (มาตรา 53)

กำหนดให้เทศบาลจัดระเบียบการจราจรหรือ  
ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

## 3. การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2562 เพิ่มอำนาจหน้าที่ใน การจัดบริการสาธารณะ

### 3.1. ด้านการจราจร (มาตรา 45 (6/1))

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วยเหลือ  
ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและ  
การรักษาความสงบเรียบร้อย

### 3.2. ด้านการศึกษาท้องถิ่น (มาตรา 45 (7 ตรี))

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษารวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

#### 4. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ข้อมูลบางส่วนของการประมวลปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะของ อปท. โดยสรุปมีดังนี้

##### 1. ปัญหาที่เกิดจากรัฐและส่วนราชการ มีดังนี้

- 1) ปัญหาความไม่ชัดเจนในเชิงกฎหมายและความสัมพันธ์ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะระหว่างรัฐหรือส่วนราชการต่างๆ กับ อปท. ว่าบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใด ที่รัฐบาลส่วนกลางต้องทำและบริการสาธารณะใดที่ อปท. ต้องทำหรืออาจจะเขียนไว้ในกฎหมายว่าบริการสาธารณะใดที่ อปท. ทำไม่ได้และเป็นหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้น อปท. สามารถทำได้ รวมทั้งอาจจะต้องกำหนดไว้ว่าบริการสาธารณะใดที่จะต้อง “**กระทำร่วม**” หรือมอบให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นช่วยดำเนินการ



2) ปัญหาความไม่ชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะและ  
กิจกรรมสาธารณะระหว่างรัฐส่วนราชการกับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิด “ความซ้ำซ้อน” ในการ  
จัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ทำให้ อปท.  
ต้องถูกกล่าวหาว่า “ไม่ใช่หน้าที่และอำนาจของ อปท.”  
ส่งผลทำให้ อปท. ถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานตรวจเงิน  
แผ่นดิน (สตง.)

การที่ อปท. มีหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการ  
สาธารณะในพื้นที่ แต่ราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้รักษาการ  
ตามกฎหมาย ไม่ยอมถ่ายโอนอำนาจในการจัดบริการ  
สาธารณะนั้นๆ ให้กับ อปท. ทำให้เกิดปัญหาในการ  
ปฏิบัติงาน เพราะหน่วยตรวจสอบ อปท. ดีความเคร่งครัด  
ตามกฎหมายหากไม่ถ่ายโอน หน้าที่และอำนาจก็ไม่สามารถ  
ทำได้ เหมือนมีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ ซึ่งไม่สามารถแก้ไข  
ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ (คณะกรรมการฯ  
ขับเคลื่อนปฏิรูปฯ)

### 3) ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการในฐานะเจ้าของภารกิจบริการ สาธารณะ

- ขาดเจตนาธรรมและความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนบริการ  
สาธารณะให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วน  
ราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและ  
ขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และ  
แผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจทั้งฉบับแรกและฉบับ  
ที่สอง
- บริการสาธารณะบางภารกิจของส่วนราชการ เช่น ด้าน  
การศึกษาและการสาธารณสุข ส่วนราชการมีการปรับ  
ภารกิจ บทบาท และเพิ่มกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมิน  
ความพร้อมการถ่ายโอน ของ อปท. ทำให้ อปท. ที่  
ประสงค์รับการถ่ายโอน ไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน  
ความพร้อม
- ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณตามภารกิจบริการสาธารณะ  
ที่ถ่ายโอนแผนปฏิบัติการฯ ถ่ายโอนบริการสาธารณะ  
ฉบับที่สอง กำหนดเงื่อนไขว่า บริการสาธารณะใดที่ถ่าย

โอนไปให้ อปท. แล้ว ให้สำนักงานงบประมาณไม่มีการตั้งงบประมาณให้กับภารกิจของส่วนราชการนั้น เพื่อที่จะโอนถ่ายงบประมาณไปให้ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ในทางปฏิบัติ สำนักงานงบประมาณไม่มีข้อมูลตรวจสอบได้ว่าบริการสาธารณะใดของส่วนราชการที่ถ่ายโอนไปให้ อปท. แล้ว สำนักงานงบประมาณพิจารณาได้เพียงภาพรวมของงบประมาณในแต่ละกระทรวง กรม รายละเอียดเป็นเรื่องของกระทรวง กรม จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเอง และส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งงบประมาณ ภารกิจใดที่ถ่ายโอนไปแล้วก็ไม่ได้ตั้งงบประมาณให้ แต่ไม่ได้ตัดยอดวงเงินงบประมาณของกรมลง แต่มีการสร้างงานใหม่ ขยายภารกิจขึ้นมาทดแทนและให้บุคลากรที่เคยทำภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว ไปรับผิดชอบภารกิจใหม่ที่สร้างขึ้นมา ด้วยระบบการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการใช้ฐานงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมา และเพิ่มงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป ดังนั้นงบประมาณ

ของกรมจึงไม่มีผล มีแต่เพิ่มและสำนักงบประมาณก็ไม่  
สามารถพิจารณาควบคุมหรือตัดทอนได้ นอกจากนั้น มี  
หลายกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมอ้างว่า  
**“นักการเมืองในพื้นที่”** ร้องขอให้ขยาย ภารกิจบริการ  
สาธารณะ สร้างงานในพื้นที่โดยอ้างเหตุการณ์นั้น  
สามารถทำได้แบบคู่ขนานระหว่างส่วนราชการ กับ  
อปท. ซึ่งแผนปฏิบัติการฯ ถ้าย้อนภารกิจ ฉบับที่สอง ก็  
กำหนด ไว้เช่นนั้น

- ปัญหาทัศนคติของข้าราชการที่สังกัดราชการบริหาร  
ส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค มักมองว่า  
พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถและ  
ประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจน้อยกว่าส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาคและขาดความเชื่อมั่น หรือไว้ว่างใจว่า  
นักการเมืองท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น จะบริหาร  
ภารกิจที่ถ่ายโอนได้ดีกว่า สิ่งเหล่านี้ สะท้อนจาก  
ข้าราชการระดับสูงในระดับผู้บริหารกระทรวง กรม  
เกรงว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากรของตนไป

ให้ อปท. แล้วภารกิจจะเสียหาย ข้าราชการจะเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่มีความก้าวหน้าหรือขาดขวัญกำลังใจ ในระบบการบริหารงานระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. ดังคำกล่าวเปรียบเปรยว่า **“ผมจะให้ลูกสาว ไปอยู่กับคนอื่น ผมต้องมั่นใจได้ว่า บุคคลนั้นจะดูแลลูกสาวผมได้ดีเท่ากับหรือดีกว่าที่อยู่กับผม”**

## 2. ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) ปัญหาการออกรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งไม่ได้คำนึงขนาดพื้นที่รับผิดชอบ ประชากรและรายได้ของ อปท. ที่มีความเหลื่อมล้ำและศักยภาพหรือขีดความสามารถที่ไม่เท่ากัน ย่อมทำให้การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่ อปท. แต่ละแห่ง อาจจะไม่สามารถจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง เช่น อปท. ที่มีงบประมาณน้อยหรือไม่เพียงพอ ย่อมมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถดำเนินการได้ รวมทั้งปัญหาที่จะถ่ายโอนภารกิจมาให้กับ

อปท. ที่มีข้อจำกัดทั้งในแง่งบประมาณและขีดความสามารถด้านอื่นๆ จึงไม่สามารถที่จะรับรองการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดได้หรือการถ่ายโอนแบบปูพรม

- 2) กรณีที่ อปท. ไม่มีความสามารถที่จะดำเนินภารกิจบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ก็ควรเปิดโอกาสให้มีแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ อปท. ดังกล่าวโดยอาจใช้วิธีการแบบ “สหการ” หรือ “ความร่วมมือ” ระหว่าง อปท. ด้วยกันหรือการร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ การใช้วิธีการจ้างเหมาบริการหรือร้องขอให้ อปท. ขนาดใหญ่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด, อบจ.) รับผิดชอบดำเนินการก่อน จนกว่า อปท. นั้นจะมีความพร้อม
- 3) อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ ต้องมีระบบการบริหารจัดการให้ชัดเจนและชี้แจงประชาชนในเขตพื้นที่อปท. ว่าภารกิจใดเป็นภารกิจรับการถ่ายโอนและภารกิจใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. ดำเนินการเอง นอกจากนั้น การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการจะต้อง

ถ่ายโอนให้ครบถ้วนทั้ง ภารกิจ(งาน) งบประมาณ(เงิน) และ บุคลากร(คน) ตามภารกิจนั้นๆ มาให้กับ อปท. ด้วย โดยให้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องเตรียมความพร้อม ให้กับ อปท. นั้นๆ ด้วยเช่นกัน

- 4) การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยัง อปท. ที่ รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะทำให้ อปท. ไม่มี บุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะ ซึ่งทางส่งผลให้หลายๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้ อปท. กลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจนั้น แก่ อปท. ที่ไม่มีบุคลากรของ อปท. ที่มีความรู้ ความ ชำนาญในการดำเนินการตามภารกิจ การจะจ้างบุคลากร เพิ่มก็มีปัญหาเรื่องกรอบอัตราและงบประมาณด้านบุคลากร ที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่าย โอนไปให้ อปท. ขาดบุคลากรดำเนินงาน

### บทที่ 3

## การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการจัดสรรรายได้

การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น ด้านการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายและการจัดสรรดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 (4) ได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ



35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึง รายได้ของ อปท. นั้นด้วย

2. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560** ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อปท. โดยมาตรา 249 และ 250 กำหนดให้**การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น**และให้ อปท. มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเพื่อให้ อปท. มีรายได้เพียงพอสำหรับทำหน้าทีดังกล่าว จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้อง**ดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง** โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท.ทั้งนี้ระหว่างที่ อปท. ยังมีรายได้ไม่เพียงพอจึงบัญญัติให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนอปท. ไปพลางก่อน

### 3. แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) มาจาก 4 แหล่ง หรือ 4 ประเภท ดังนี้

- 1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุงท้องถิ่น จากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น
- 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ เฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีล้อเลื่อน ค่าทางหลวง ค่าธรรมเนียมอสังหาริมทรัพย์
- 3) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542
- 4) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

#### 4. การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยมีสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่รวมเงินกู้ ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สัดส่วนร้อยละของรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่รวมเงินกู้ และสัดส่วนร้อยละของรายได้ อปท. ต่อเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2564

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ อปท. ทั้งหมด			รายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้)	% รายได้รวม อปท. ต่อรายได้สุทธิ รัฐบาล
	รายได้ อปท. ทั้งหมด (%)	รายได้ อปท. (%)	เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. (%)		
2561	720,822.0 (100.0 %)	456,900.0 (63.4 %)	263,259.4 (36.6 %)	2,499,641.9	28.8
2562	751,480.1 (100.0 %)	475,350.0 (63.3 %)	276,130.1 (36.7 %)	2,550,000.0	29.5

ปีงบประมาณ	รายได้ อปท. ทั้งหมด			รายได้สุทธิของ รัฐบาล (ไม่รวม เงินกู้)	% รายได้ รวม อปท. ต่อรายได้ สุทธิ รัฐบาล
	รายได้ อปท. ทั้งหมด (%)	รายได้ อปท. (%)	เงินอุดหนุนที่ รัฐบาล จัดสรรให้ อปท. (%)		
2563	803,864.2 (100.0 %)	496,876.0 (61.8 %)	306,988.2 (38.2 %)	2,731,000.0	29.4
2564	789,803.3 (100.0 %)	467,552.9 (59.2 %)	322,250.4 (40.8 %)	2,677,000.0	29.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง), 2563 – 2564 สำนักงบประมาณ

จากตารางที่ 1 ข้างต้นสัดส่วนของรายได้ อปท. (รายได้ อปท. ซึ่งมาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินได้ต่างๆ ที่ อปท. จัดเก็บเองกับที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท.) ต่อรายได้ อปท. ทั้งหมด(รายได้ อปท. กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท.) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 63.4/63.3/61.8 และ 59.2 ตามลำดับ ซึ่งลดลงอย่างต่อเนื่องตลอดสี่ปีงบประมาณหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้รัฐดำเนินการให้

อปท. มีรายได้ของตนเองเป็นสำคัญหรือกล่าวคืออีกนัยได้ว่าการจัดสรรรายได้ให้ อปท.(จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้) ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบ่งชี้ถึงการดำเนินการของรัฐเพื่อทำให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวและระดับความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านรายได้ของ อปท. ลดลง โดยเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของสัดส่วนร้อยละดังกล่าวของปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2564

“... อปท. โดยส่วนใหญ่มีผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ทำให้รายได้ อปท. ลดลง ... ”

ตัวอย่าง ตารางที่ 2 รายได้ของ อปท. ทั้ง 4 ประเภท

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2558- 2563

ปี พ.ศ.	รายได้ ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	รายได้ที่ รัฐบาล จัดเก็บให้	รายได้ที่ รัฐบาลแบ่ง ให้	เงินอุดหนุน	รวมรายได้ ท้องถิ่น ทั้งสิ้น	รายได้รัฐบาล และสัดส่วน ต่อรายได้ รัฐบาล
พ.ศ. 2558	56,306.25	203,818.75	109,000.00	253,500.00	622,625.00	
พ.ศ. 2559	70,000.00	218,940.00	109,000.00	258,298.60	656,238.60	
พ.ศ. 2560	112,000.00	218,800.00	111,000.00	246,091.62	687,891.62	
พ.ศ. 2561	112,000.00	229,900.00	115,000.00	263,922.04	720,822.04	2,499,641.90 ร้อยละ 28.80
พ.ศ. 2562	112,000.00	240,350.00	123,000.00	276,130.06	751,480.06	2,550,000.00 ร้อยละ 29.47
พ.ศ. 2563	115,990.00	249,886.00	131,000.00	307,950.00	804,826.00	2,731,000.00 ร้อยละ 29.47

ที่มา สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2563)

## 5. การประเมินการกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ที่ผ่านมา เป็นอย่างไรบ้าง

การพิจารณาประเด็นการกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้กับ อปท. ในเชิงการประเมินจนถึงปัจจุบัน (2563) โดยพิจารณาจากเป้าหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 (4) ที่บัญญัติความว่า

**“สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปีงบประมาณ 2549”**

จึงสามารถกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก โดยพิจารณาจากสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ยังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 27 – 29.47 มาเป็นเวลาหลายปี (ดูตารางรายได้ของ อปท. ปี 2558 – 2563 ประกอบ) นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็

มักจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติและจากส่วนราชการ จากส่วนกลางในการปรับเปลี่ยนประเภทและหลักเกณฑ์

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ(2558) ได้ทำการวิจัย 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย โดยได้เขียนการประเมินการบริหารการ คลังท้องถิ่นของ อปท. ไว้อย่างน่าสนใจ จึงขอยกมาให้พิจารณาไว้ ดังนี้

**ประการแรก** อปท. ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องจากอำนาจทางภาษีอากรมีจำกัดและถูกกำหนดให้โดยรัฐบาล แต่เพียงลำพัง ในที่สุดจึงทำให้สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ของ อปท. อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำตลอดระยะเวลา 15 ปีของการ กระจายอำนาจ ดังพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ 2 ที่บ่งชี้ว่าแม้ อปท. จะมีรายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในปีงบประมาณ 2544 ราว 17.3 พันล้านบาท และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเป็น 50.3 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 หรือราว 3 เท่าตัวในรอบ 12 ปีที่ผ่านมา แต่ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าสัดส่วนรายได้จากภาษีที่ อปท.



จัดเก็บเองนั้น อยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก หรือเฉลี่ยราวร้อยละ 9.67 ระหว่างปีงบประมาณ 2544 - 2556 เพียงเท่านั้น (สัดส่วนสูงสุด (max.) เท่ากับ 13.30 ในปีงบประมาณ 2544 และสัดส่วนต่ำสุด (min.) เท่ากับ 8.27 ในปีงบประมาณ 2548) และในช่วง 3-4 ปีหลัง (พ.ศ. 2553 - 2556) สัดส่วนภาษีท้องถิ่นยังมีแนวโน้ม ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และสวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างชัดเจน

**ประการที่สอง** เพื่อให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อปท. ควรมีการจัดทำระบบแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ระบบข้อมูลทางการคลังและระบบการเงินการบัญชีที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถติดตามและรายงานข้อมูล รายรับรายจ่ายและฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. ได้อย่างถูกต้องตรงไปตรงมาและสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์ติดตามผลการทำงานของ อปท. และในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ที่เหมาะสมได้ต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาระบบมาตรฐานทาง

งบประมาณการเงินและการบัญชีของ อปท. ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร อาทิ ระบบงบประมาณของท้องถิ่นไม่สามารถแสดงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ชัดเจนสำหรับใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่างๆ ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถเชื่อมต่อเข้ากับระบบงบประมาณของรัฐบาลได้ จึงทำให้การติดตามผลการใช้จ่าย ในภาพรวมของรัฐมีอาจทำได้ นอกจากนี้ อปท. ขนาดเล็กๆ ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้ตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งการบันทึกข้อมูลทางการเงิน การบัญชี ยังไม่ถูกต้องตามมาตรฐานสากล (GAAP) เป็นต้น

**ประเด็นที่สาม** ภาครัฐส่วนกลางในระดับที่กำหนดนโยบาย เศรษฐกิจครั้งนั้น นอกจากจะมีได้สนใจพัฒนาระบบมาตรฐานทางงบประมาณและการเงินการบัญชีให้แก่ อปท. แล้วนั้น ก็ยังไม่มีแรงจูงใจที่เข้มข้น (หรือไม่สนใจ) ที่จะพัฒนาระบบงานของตนเอง ในการติดตามดูแลการบริหารการเงิน การคลังของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นเดียวกัน อาทิ การติดตามผลการใช้จ่ายของ อปท. (spending review) การประเมินความยั่งยืนและ

ความเสียหายทางการคลังของ อปท. (fiscal monitoring) รวมถึงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. เป็นต้น การทำงานของหน่วย กำหนดนโยบายกระจายอำนาจจึงมีลักษณะการ “กำกับดูแล/กำหนดนโยบายแบบตาบอดคลำช้าง” และไม่มีข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับ อปท. สำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม

**ประการที่สี่** การตราหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ของ อปท. ให้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการดำเนินการ กฎหมายกลุ่มแรกจะต้องตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อาทิ กฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนกฎหมายกลุ่มที่สองจะต้องตราขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนารายได้หรือการเพิ่มศักยภาพทางการเงินการคลังของ อปท. อาทิ กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกฎหมายกลุ่มที่สามเป็นกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

บริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. หรือเพื่อลดปัญหาข้อจำกัดในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของ อปท. อาทิ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจแก่อปท. ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่างๆ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษี پای เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จวบจนปัจจุบันการดำเนินการตรากฎหมายหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นมีความล่าช้าเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับเวลา 15 ปีที่ใช่ไปในการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ และสำหรับกฎหมายบางฉบับแม้ว่าจะได้รับการยกร่างขึ้นแล้ว อาทิ ร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เป็นต้น แต่ร่างกฎหมายเหล่านี้กลับมิได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลและ/หรือฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย การดำเนินการเหล่านี้ก็ต้องสะดุดลงตามการเปลี่ยนแปลงทาง

การเมืองของฝ่ายรัฐบาล ส่วนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. หรือเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่ อปท. มากขึ้น ก็ยังไม่มี การดำเนินการอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะสามารถ ผลักดันในเรื่องดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่อย่างไรหรือจะสามารถ ดำเนินการได้เมื่อใด เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดทศวรรษเศษที่ผ่านมา เราจึง มองไม่เห็นทิศทางที่ชัดเจนว่าจะมีความก้าวหน้าในการกระจาย อำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. อย่างไร ทั้งในระดับมหภาค และ ในระดับการปฏิบัติการและสามารถกล่าวได้ว่าไทยเราประสบ ความสำเร็จในเรื่องนี้เพียงช่วงเวลาสั้นๆ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2543 – พ.ศ.2544 เท่านั้น แต่หลังจากนั้น การกระจายอำนาจ ทางการคลังให้แก่ อปท. แทบจะหยุดนิ่งอยู่กับที่ โดยมีระดับ พัฒนาการที่เคลื่อนไหวไปตามจังหวะของระบบงานประจำที่ รับผิดชอบโดยส่วนราชการต่างๆ เพียงเท่านั้น

## 6. ย้อนดูรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย<sup>10</sup>

ย้อนดูข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยการเปรียบเทียบรายได้ของ อปท. แต่ละประเภท (ยกเว้น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) โดยเมื่อรวมองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ทั้งหมด 5,334 แห่ง มีสัดส่วนรายได้มากที่สุด เป็นเงิน 221,029.30 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.86 ของรายได้ อปท. ทั้งหมดและมีสัดส่วนรายได้ที่ใกล้เคียงกับเทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง เป็นเงิน 203,200.51 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.80 ขณะที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) จำนวน 76 แห่ง มีสัดส่วนรายได้น้อยที่สุด เป็นเงิน 67,670.50 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.59 ของรายได้ อปท. ทั้งหมด

ข้อมูล อปท. ที่มีรายได้สูงที่สุดในปีงบประมาณ 2559 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร โดยมีรายได้รวม 88,319.94 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.12 ของรายได้ อปท. ทั้งหมดและ อปท. ที่มีรายได้ต่ำสุด

<sup>10</sup> ประมวลที่มาของข้อมูล จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลรายได้ของ อปท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 อ้างใน หนังสือรายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ สถาบันพระปกเกล้า 2561

ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) ำงเหนือ ำงหวัดลำปาง โดย มีรายได้รวม 15.83 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.00271 ของรายได้ อปท. ทั้งหมด

### ข้อมูล อปท. ที่มีรายได้สูงสุด 10 อันดับแรก ในปี 2559

ลำดับ	อปท.	รายได้
1	กรุงเทพมหานคร	88,319.94 ล้านบาท
2	เมืองพัทยา	3,645.48 ล้านบาท
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา	3,609.42 ล้านบาท
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี	3,295.90 ล้านบาท
5	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี	2,360.28 ล้านบาท
6	เทศบาลนครนนทบุรี	2,335.70 ล้านบาท
7	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ	2,280.63 ล้านบาท
8	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	2,062.69 ล้านบาท
9	องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	1,931.53 ล้านบาท
10	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	1,864.01 ล้านบาท

ข้อมูล อปท. ที่มีรายได้ต่ำสุด 10 อันดับแรก ในปี 2559  
(จากต่ำสุดขึ้นมา)

ลำดับ	อปท.	จังหวัด	รายได้
1	องค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ	จังหวัดลำปาง	15.83 ล้านบาท
2	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโดน	จังหวัดสระบุรี	16.10 ล้านบาท
3	องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระโจม	จังหวัดนครนายก	16.52 ล้านบาท
4	องค์การบริหารส่วนตำบลบางตะบูน	จังหวัดเพชรบุรี	16.62 ล้านบาท
5	องค์การบริหารส่วนตำบลวังกรด	จังหวัดพิจิตร	16.58 ล้านบาท
6	องค์การบริหารส่วนตำบลบางบัว	จังหวัดสุพรรณบุรี	16.81 ล้านบาท
7	องค์การบริหารส่วนตำบลคำแมด	จังหวัดขอนแก่น	16.99 ล้านบาท
8	องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ	จังหวัดร้อยเอ็ด	17.08 ล้านบาท
9	องค์การบริหารส่วนตำบลพระหลวง	จังหวัดแพร่	17.11 ล้านบาท
10	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย	จังหวัดร้อยเอ็ด	17.26 ล้านบาท



## บทที่ 4

### การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและ กิจการของสภาท้องถิ่น

---

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือพลเมืองในท้องถิ่น ให้ความสำคัญส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นหรือกิจการของสภาท้องถิ่น ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญที่จะเปิดพื้นที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนหรือพลเมืองในท้องถิ่น กลุ่มองค์กรชุมชนในนามภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่องทางต่าง ๆ ส่วนกลุ่ม องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม ก็จะต้องตื่นตัวและหาช่องทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยรู้สึกว่าการท้องถิ่นเป็นของตนเองและรู้สึกเป็นเจ้าของ

## 4.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและ กิจการของสภาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือพลเมืองและภาค  
ประชาสังคม มีหลายช่องทางที่จะร่วมบริหารท้องถิ่นหรือ  
กิจการของสภาท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

- 1) สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทน  
ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยตรง เมื่อเห็นว่าตนเองมีความพร้อมที่จะทำ  
หน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนดีสมัครรับเลือกตั้ง  
และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หาก

เห็นว่าบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

- 3) เมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่น เราจะต้องไปเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยคัดเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรมเหมาะสมที่จะเข้าไปทำหน้าที่ ทั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือเป็นหน้าที่ของประชาชน การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรจะทำให้เสียสิทธิทางการเมืองหลายอย่าง ประการสำคัญ การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กร**

ปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดทิศทางการบริหารและดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

- 4) พลเมืองและประชาสังคมควรให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**
- เป้าหมายในการบริหารและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นได้ ประชาชนต้องให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะเพียงลำพังผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถ  
นำพาร่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่เป้าหมาย  
นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**5) การใช้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาความต้องการ  
และคำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการบริหารและ  
ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย  
อาจแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง  
หรือผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน สมาชิก  
สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เวทีรับฟังความ  
คิดเห็นหรือช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ได้กำหนดไว้

**6) สนับสนุนการเสียดูแลการ ค่าธรรมเนียม  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง  
ครบถ้วน** เพราะการที่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นจะมีรายได้สำหรับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่าย

เพื่อพัฒนาท้องถิ่น และรายจ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมี  
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงิน  
อุดหนุนหรือเงินจัดสรรจากรัฐบาลเท่านั้น  
จำเป็นต้องได้รับเงินจากภาษีอากรและ  
ค่าธรรมเนียมที่ประชาชนชำระให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นจึงจะมีรายได้เพียงพอสำหรับการพัฒนา  
ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ : การเสีย  
ภาษีอากรเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของประชาชนด้วย

- 7) ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง ข้อบัญญัติของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ มติ หรือ  
คำแนะนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ  
ความสงบเรียบร้อยและมีการพัฒนาที่ดีของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- 8) การมีส่วนร่วมเข้าฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่ไม่สามารถออกความเห็นได้ การเข้าฟังการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ทราบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบถึงงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบถึงแผนงานโครงการและผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและติดตาม**

**ตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น** เพราะในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนต้องมี  
ส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เสนอปัญหาความ  
ต้องการ วิเคราะห์ปัญหา และร่วมกันกำหนด  
แนวทางดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น และเมื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนต้องติดตาม  
ตรวจสอบว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาและสนอง  
ความต้องการของประชาชนตามข้อเสนอของ  
ประชาชนหรือไม่ พร้อมทั้งติดตามตรวจสอบว่า  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำแผนงาน  
โครงการตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นไปจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม



ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใด  
หรือไม่

**10) การมีส่วนร่วมเข้าซื้อกันเสนอให้สภาองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น**  
เพื่อเป็นกรอบให้ประชาชนในองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นประพฤติปฏิบัติโดยประชาชนผู้มี  
สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เข้าซื้อ  
ร้องขอต่อประธานสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้

**11) การมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบการทำงาน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดส่อง  
ดูแลพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์กรปกครอง**

ส่วนท้องถิ่น ประธานสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น รองประธานสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เลขานุการสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รอง  
ประธานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการ  
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงาน  
และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมี  
ส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น หากมีการกระทำที่ควรยกย่องชมเชย  
และสนับสนุน หากพบการกระทำความผิด  
บกพร่อง ควรแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
แก้ไขให้ถูกต้องแต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ไม่ดำเนินการ หรือเป็นความผิดร้ายแรงควรแจ้ง  
ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้  
กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ  
ต่อไป

12) การเฝ้าระวังติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรมและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นไปอย่างถูกต้องหากพบการกระทำความผิดต้องทักท้วงให้มีการแก้ไข หากไม่ได้ผลต้องแจ้งนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

13) การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3

ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไปและการลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

**14) การมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ** แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการหรือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

- (1) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และ จารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่น และของชาติ
- (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมาย บัญญัติ
- (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็น ประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือ ด่วนเกินการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อ ความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน หรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการ

พิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงาน  
ของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดย  
ให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมใน  
การพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมาย  
บัญญัติ

- (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิ  
บุคคล และชุมชนตามวรรคหนึ่ง  
หมายความรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐใน  
การดำเนินการดังกล่าวด้วย

15) ประชาชนควรมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ  
ตามลำดับการมีส่วนร่วม ดังนี้

- (1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- (2) การแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
- (3) การดำเนินการ
- (4) การตัดสินใจ

(5) การติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบ

(6) การริเริ่มการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเกิดขึ้นมากที่สุดคือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารการร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะและการติดตามประเมินผล และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า บทบาทอำนาจหน้าที่โดยรวมของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นผู้ผดุงธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรักษาความชอบธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

## 4.2 การส่งเสริมพลเมืองให้มีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วน

### ท้องถิ่น

ข้อเสนอเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่มีกระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นพลเมือง เพื่อให้ประชาชนที่มีฐานะเป็นพลเมือง ใส่ใจในกิจการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น รู้จักสิทธิหน้าที่ของตน มีความสนใจในกิจการของชุมชน สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนมีความหวงแหนทรัพยากรและรู้สึกเป็นเจ้าของ ที่สำคัญที่สุด พลเมืองมีความพร้อมที่จะกำหนดทิศทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง

จึงเห็นว่า “**พลเมือง**” จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนนำพาและมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ การรวมตัวของพลเมืองที่เป็นกลุ่มก้อนจึงเป็นพลังของชุมชนท้องถิ่น (Empowerment) ซึ่งกลุ่มก้อนที่ว่านี้ จะมีหลากหลายลักษณะ เป็นต้นว่า “**สภาเมือง**” “**สภาองค์กรชุมชน**” “**สภาผู้นำ**” เป็นต้น



ซึ่งกลุ่มองค์กรชุมชนเหล่านี้ก็เป็นกลไกหนึ่งเช่นกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในลักษณะ **“แผนแม่บทชุมชน”**

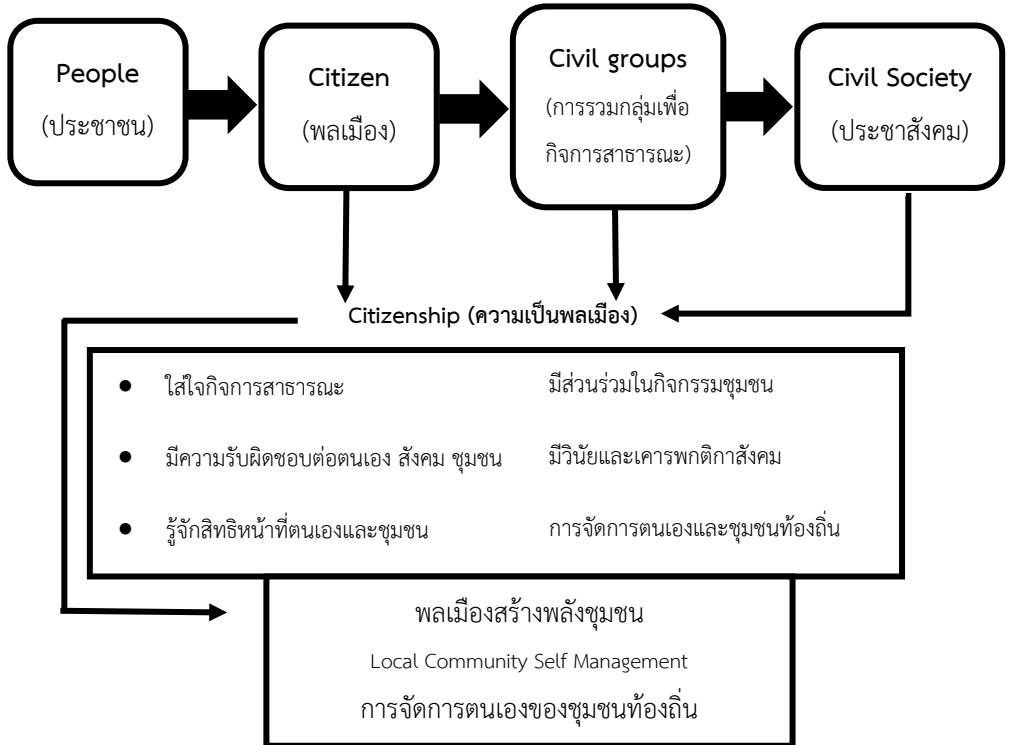
นอกจากนี้ หลาย ๆ ชุมชนท้องถิ่นยังมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนากลไกอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ทั้งในรูปของกลไกตามบริบททางวัฒนธรรมชุมชน เช่น การจัดให้มีเวทีลานความคิด หรือทางภาคเหนือเรียกว่าเวที **“ช่วงกำกั๊ด”** หรือ **“ลานบ้านลานเมือง”** และในรูปของความคิดใหม่ที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ในลักษณะต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่น อาทิ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม้เรียง ศูนย์คำคูณ เป็นต้น เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นสถาบันการบริหารจัดการท้องถิ่นในระดับชุมชนท้องถิ่น พบว่า หลาย ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้กลไกดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไปขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และขับเคลื่อนแผนพัฒนา

ท้องถิ่น ตลอดจนการก่อให้เกิดโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เกิดเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ตอบโจทย์การแก้ปัญหาในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเช่นกัน

ดังนั้น กระบวนการส่งเสริมพลเมืองให้เป็นพลังของชุมชนมีความหมายและความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริม สนับสนุน เปิดพื้นที่ให้กลุ่มพลเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ดังเช่น กลุ่มประชาคมที่เอาการเอางานในกิจการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งขอเสนอแผนผังแสดงกระบวนการส่งเสริมพลเมือง ดังนี้

## แผนผังแสดงกระบวนการส่งเสริมพลเมืองให้เป็นพลังของชุมชน



สำหรับแนวทางที่เป็นตัวอย่างเทศบาลขอนแก่นที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมและสร้างประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรง เป็นต้นว่า

**1) การกำหนดกติการ่วมกันของชุมชน** ในบางชุมชนได้มีการรวมตัวกันของสมาชิกเพื่อสร้างกติการ่วมกันเพื่อใช้บังคับกับคนในชุมชน โดยได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกของชุมชน ซึ่งแม้กติกาชุมชนดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่สมาชิกทุกคนในชุมชนต่างยึดถือและประพฤติปฏิบัติร่วมกัน โดยมองถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับร่วมกันจากการเคารพกติกาของชุมชน เช่น สภาเมืองขอนแก่น การออกกฎระเบียบสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ด้อยโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันปี 2550 เช่น ด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการสงเคราะห์ ด้านส่งเสริมอาชีพ ด้านกฎหมาย เป็นต้น

## 2) การจัดทำแผนและผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ประการหนึ่งของคนในชุมชน คือ การมีส่วนร่วมเสนอความต้องการ โดยให้มีการจัดเวทีร่วมคิด ร่วมทำของกรรมการชุมชนผ่านการจัดทำแผนชุมชน แผนชุมชนเป็นแผนที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดผ่านเวทีประชาคมในชุมชน เพื่อสะท้อนปัญหาและนำเสนอความต้องการ ทั้งนี้ ชุมชนจะพยายามผลักดันเพื่อให้ข้อเสนอของชุมชนได้รับการผนวกเข้าเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลนครได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยเฉพาะ สภาเมืองขอนแก่น ได้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วม เป้าหมายในการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญของเทศบาลนครขอนแก่น ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการดูแลและพัฒนาเมืองของตนเอง นโยบายด้านการมีส่วนร่วมได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม มีการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

ดังกล่าว ได้แก่ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีบุคลากรและแผนงาน ในการดำเนินการรองรับนโยบายเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนกับเทศบาลโดยตรง

**3) การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน** เป็น การรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อจัดการตนเองในลักษณะของการ สร้างหลักประกันให้แก่คนในชุมชน ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด เจ็บ ตาย กองทุนสวัสดิการชุมชนแต่ละกองทุน มีรูปแบบที่ต่างกัน แต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อกำหนดการสร้างหลักประกันให้แก่สมาชิก เช่น โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เกิดจากแนวคิดการสร้างสังคม การให้อย่างมีความสุข สู่การริเริ่มโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน ขึ้นในปี 2549 การขับเคลื่อนโครงการทำได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะให้ผู้ ที่มีปัญหาโดยเฉพาะ เด็ก เยาวชนชายขอบ หรือกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ให้โอกาสกลุ่มเหล่านี้ในการนำเสนอทางออก และให้ภาคีสภาเมือง ร่วมกับเทศบาลเข้าแก้ไขปัญหา รวมทั้งภาคีอื่น ๆ ร่วมปรึกษาหารือ ค้นหาวិธีการเยียวยา ซึ่งทำให้เด็กและเยาวชนมีทางเลือก กลับตัว

เป็นคนดีและมีอาชีพ ทำให้สังคมเมืองขอนแก่นเกิดบรรยากาศของ  
มิตรภาพ ที่ส่งผลถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ  
ทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ

จึงกล่าวได้ว่า “**สภาเมืองขอนแก่น**” เป็นเวทีประชาธิปไตย  
ทางตรงที่มีส่วนร่วมและมีความสำคัญในการเป็นกลไกขับเคลื่อน  
งานต่าง ๆ ของเทศบาลนครขอนแก่นเป็นอย่างดี

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งเป็นการให้สิทธิพลเมืองในการมีส่วนร่วม  
ร่วมกำหนดเมือง อนาคตเมือง และแสดงความคิดเห็นในการพัฒนา  
เมือง ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญ ซึ่ง โกวิทย์ พวงงาม<sup>11</sup>  
ได้เสนอตัวอย่างให้เรียนรู้จากเมืองสตอกโฮล์มของสวีเดน โดยทำให้  
เป็นเอกลักษณ์ว่าเมืองเป็นของทุกคน หรือเมืองสำหรับทุกคน  
“**Stockholm : a city for every one**” และมีคำที่น่าประทับใจ  
ในการบรรยายเมืองสตอกโฮล์มว่า ชาวสตอกโฮล์มทุกคนสามารถมี

---

<sup>11</sup> โกวิทย์ พวงงาม, “คอลัมน์ประชาคมท้องถิ่น,” **สยามรัฐสัปดาห์  
วิจารณ์** ปีที่ 61 ฉบับที่ 31 (วันศุกร์ที่ 18 – วันพฤหัสบดีที่ 24 เมษายน 2557).

ส่วนร่วมและเสนอความคิดเพื่อพัฒนาเมือง กำหนดภาพลักษณ์ของกรุงสตอกโฮล์มในอนาคต เพื่อให้เป็นเมืองที่มีนวัตกรรมและการเติบโตทุกด้านที่เป็นประโยชน์สูงสุดของพลเมือง ซึ่งข้อเสนอของพลเมืองในแต่ละปี ทั้งเสนอผ่านสภาเมือง (City Council) และเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเมือง (City Executive Board) รวมทั้งเสนอต่อนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ทั้งทางตรงทางอีเมล ทางโทรสาร หรือช่องทางอื่น ๆ และทุกความคิดก็สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ได้ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง Stockholm

อีกเมืองหนึ่งซึ่งเป็นเทศบาลชื่อ Aimere Municipality ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นเทศบาลที่เกิดจากการสร้างเมืองใหม่ อันเกิดจากการถมทะเล เพราะดั้งเดิมเมื่อ 12 ปีที่แล้ว เมืองนี้เป็นพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 2 เมตร กล่าวคือ เป็นพื้นที่น้ำเกือบทั้งหมด (Low land) ปัจจุบันเมือง Almere ได้ถูกสร้างให้เป็น “เมืองพื้นที่สีเขียว (Carden city)” ซึ่งในการถมทะเลและการปรับพื้นที่นั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ (Netherland)



ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่ดำเนินงานในด้านการปลูกป่าหรือทำให้เป็นป่าก่อนออกแบบเมืองให้ผู้คนเข้ามาอยู่อาศัยเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล Almere

การออกแบบเมืองและการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองสีเขียว รวมทั้งการทำให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันนั้น มีหลักให้ทุกคนในเมือง Almere ต้องรับผิดชอบเมืองร่วมกัน และร่วมออกแบบเมืองไว้ 7 ประการ<sup>12</sup> ของเทศบาล ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง “People make the city”** เป็นการทำให้ประชาชนต้องร่วมสร้างเมือง โดยมีวิคิดในการหาตัวแบบคน Almere ที่เป็นผู้ช่วยสร้างเมือง เป็นต้นว่า เยาวชนตัวอย่าง โดยหาจากผู้เป็นนักเรียนที่มีชื่อของเมือง Almere หรือผู้ที่เป็นนักกีฬา

---

<sup>12</sup> ประมวลจาก โกวิทย์ พวงงาม, **มองมุมใหม่ การบริหารท้องถิ่น : ประสบการณ์เรียนรู้จากต่างประเทศสู่ไทย** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553).

(ผู้สูงอายุ) ที่เคยยิ่งใหญ่ในอดีต หรืออาจจะเป็นนักแสดงตลกของเมือง Almere เป็นต้น

**ประการที่สอง “Design Healthy System”** เป็นการออกแบบระบบเมืองที่มีสุขภาพที่ดี ที่เน้นการใช้พลังงานในอาคาร บ้านเรือนการประหยัดพลังงานจากการคมนาคมทางรถยนต์ รถไฟ

**ประการที่สาม “Keep Innovating”** เป็นการกระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ ๆ โดยพยายามทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะส่งเสริมเด็กให้เกิดความคิดใหม่ ๆ ในการสร้างเมืองของตนเอง นอกเหนือจากประชาคมภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การประกวดการสร้างบ้าน การรักษาสุขภาพแวดล้อมในเขตชุมชน การใช้พลังงานในอาคารบ้านเรือนอย่างประหยัด เป็นต้น

**ประการที่สี่ “Anticipate Changes”** เป็นการทำให้ทุกภาคส่วนมีการคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนร่วมกัน ซึ่งจะทำให้มีการมองภาพของการสร้างหรือการใช้ประโยชน์ในบางเรื่องเพื่ออนาคต และมีความ

ยืดหยุ่น ดังเช่นการก่อสร้างอาคารหรือตึกในบางตึกต้องมีความยืดหยุ่นในการคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

**ประการที่ห้า “Combine city and nature”** เป็นการผสมผสานเมืองให้เข้ากับธรรมชาติ โดยการสร้างเมืองให้เข้ากับธรรมชาติ ซึ่งเมือง Almere มีจุดโดดเด่นที่สำคัญคือการพัฒนาพื้นที่สีเขียวกับการพัฒนาเมืองให้ควบคู่ไปด้วยกัน หรือการทำให้เมืองกับธรรมชาติมีการผสมกลมกลืนไปด้วยกัน

**ประการที่หก “Connect place and context”** เป็นการทำให้สถานที่กับสภาพแวดล้อมต้องไปด้วยกัน โดยความพยายามที่จะทำให้ที่พักอาศัยอยู่ใกล้กับความเป็นธรรมชาติหรือการทำให้มีพื้นที่ที่มีแหล่งพักผ่อนหย่อนใจมากที่สุด

**ประการที่เจ็ด “Cherish diversity”** เป็นการพัฒนาที่มีความหลากหลาย โดยการจัดประเภทของผังเมืองให้มีความละเอียดโดยแบ่งพื้นที่ให้หลากหลาย เช่น พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นมาก จะต้องปรับประเภทผังเมืองให้มีความเหมาะสมกับ

สภาพที่มีประชากรมาก ในทำนองเดียวกัน พื้นที่ที่มีประชากรปานกลางหรือน้อยจะต้องปรับสภาพให้เหมาะสมกับพื้นที่ดังกล่าวเช่นกัน เช่น การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่สีเขียว พื้นที่เขตย่านการค้าหรือพื้นที่ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

เวทีถกานความคิดของประชาชนในรูปแบบที่เรียกขานกันทางเหนือว่า “**ช่วงก่ากิด**”<sup>13</sup> ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่มีลักษณะการปรึกษาหารือ พบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อนำเสนอข้อมูลปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาเสนอให้องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดอนแก้ว อ.แมริม จ.เชียงใหม่ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผลักดันกิจกรรมหรือโครงการแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นของกลุ่มต่าง ๆ เช่น เวทีช่วงก่ากิด กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มแกนนำสตรี และกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ เป็นต้น

---

<sup>13</sup> ประมวลจาก โกวิทย์ พวงงาม, **ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใต** (กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553).

นับเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนในการมีเวทีลานความคิดอย่าง “**ช่วงก่ำกืด**” จากกลุ่มต่าง ๆ สู่ชุมชนท้องถิ่น และนำเสนอโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ผู้นำชุมชนในรูปของ “**สภาชุมชน**” ที่ถือว่าเป็นการรวมตัวของผู้นำในรูปประสิทธิภาพผู้นำชุมชน เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำเสนอข้อมูลมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชน โดยร่วมกันจัดทำแผนชุมชน มีตัวอย่างที่บ้านหนองกลางดง ตำบลศิลาลอย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรียกสภาผู้นำชุมชนว่า “**สภา 59**” เพราะ สภา 59 มาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ อย่างหลากหลาย

นอกจากนี้ มีกรณีที่ชาวบ้านและชุมชนร่วมกัน “**จัดการตนเองเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่า**” ที่มีกลุ่มสภาองค์กรชุมชนตำบลสวนหม่อนเป็นแกนหลัก ซึ่งการขับเคลื่อนได้เชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สวนหม่อน จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้เชิญชวนกลุ่มภาคีเครือข่ายในระดับต่าง ๆ มาร่วมทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ได้แก่ ผู้นำท้องที่ มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใน

ตำบล มีสภาองค์กรชุมชนตำบลสวนหม่อน มี อบต. สวนหม่อน มี  
สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่จาศิริ ศูนย์เครือข่ายพื้นที่การศึกษาเขต  
ที่ 2 สำนักงานป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติโคกหลวง ร่วมกันผลักดันเพื่อ  
การอนุรักษ์ป่าโคกหลวง มีพื้นที่ 1,513 ไร่ ภารกิจร่วมกันก็คือ วาง  
กติการะเบียบการรักษาป่า การเฝ้าระวัง การป้องกัน ติดตาม ดูแล  
รักษา จนทำให้ป่าโคกหลวงมีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง

ในระดับชุมชนท้องถิ่นเอง ได้มีการจัดการตนเองในการ  
พิทักษ์ป่า กรณีการเกิดขึ้นของ “**ราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า**”  
ตำบลบ้านโคก ภายใต้การบริหารของ “**คณะกรรมการป่าชุมชนภู  
ขวาง**”<sup>14</sup> เพื่อร่วมกันกำหนดกฎระเบียบในการจัดการดูแลรักษา  
ป่าไม้ไม่ให้ถูกบุกรุก ในการดูแลป่าภูขวาง คณะกรรมการป่าชุมชนภู  
ขวางได้กำหนดกฎ ระเบียบในการดูแลรักษา ทั้งกติกาในการใช้  
ประโยชน์จากป่าภูขวางร่วมกัน เช่น กติกาให้เฉพาะชาวบ้านใน

---

<sup>14</sup> สภาพัฒนาเมือง, **ประชาธิปไตยชุมชน กลไกขับเคลื่อนภาค  
พลเมืองเข้มแข็ง** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,  
2553).

ตำบลบ้านโคกมีสิทธิเข้าเก็บของป่า หรือจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่กำหนดได้ หากคนภายนอกเข้าไปเก็บจะต้องถูกปรับหรือรับโทษตามกฎหมาย การกำหนดกติกาที่เป็นข้อห้ามและบทลงโทษ เช่น ห้ามตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ห้ามเก็บกล้วยไม้ป่า มอส เฟิร์น ห้ามทำลายป่าข้อบังคับโดยเด็ดขาด หากมีผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามก็จะมีบทลงโทษหรือดำเนินการตามกฎหมาย

จากความตั้งใจในการรักษาผืนป่าภูขวางของชาวบ้านโคกสามารถผลักดันการบูรณการเพื่อขยายที่ทำกิน และฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาสมบูรณ์ได้ สามารถขยายการทำงานเป็นเครือข่ายงานด้านอนุรักษ์ได้ทั้งในระดับตำบลและอำเภอ ตลอดจนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการและคนในชุมชน และนำไปสู่การรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนต่อไป

### 4.3 ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องเปิดพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน พลเมืองและประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. โดยการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ โดยสรุปดังนี้

**ประการที่ 1** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับ “การส่งเสริมความเป็นพลเมืองในชุมชนท้องถิ่น” เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจกับประชาชน ผู้นำชุมชนท้องถิ่น กลุ่ม องค์กรชุมชน ตลอดจนกลุ่มอาสาสมัครประเภทต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น เช่น มีส่วนร่วมในกิจการสภา มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชน ประชาชนชาวบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะการหาวิธีการยกย่องชมเชยแก่บุคคลที่ทำกิจกรรมเพื่อ



สาธารณประโยชน์ หรือการกระทำในลักษณะผู้ก่อการดีของชุมชน  
ท้องถิ่น

**ประการที่ 2** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึง  
การเปิดพื้นที่เวทีปรึกษาหารือร่วมไตร่ตรอง (Deliberative  
Democracy) เวทีลานความคิด ให้กับกลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มสภา  
เมือง สภาผู้นำ และภาคีเครือข่ายในเขตพื้นที่ให้มากขึ้น โดยเฉพาะ  
การส่งเสริมกลุ่มที่รวมกันเป็นประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งเป็น  
ภาคีอย่างแข็งขันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหรือ  
ประชาคมที่มีอิสระ ไม่คิดพึ่งพิงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะ  
เป็นผู้ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการ  
สร้างศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น

**ประการที่ 3** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้เป็นวาระ  
การประชุมประจำปีของเมือง หรือของเทศบาล ขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบล (อบต.) โดยจัดให้มีการประชุมประจำปี (รอบปี) เพื่อ  
รายงานการดำเนินกิจการของ อบต. ในรอบปี โดยให้พลเมืองและ

ภาคีองค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ได้มาร่วมประชุมและเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน

**ประการที่ 4** ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมกลุ่มองค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม เพื่อทำโครงการ กิจกรรม สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ และกิจกรรมที่ทำทลายปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนกระทำกิจกรรมสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดนวัตกรรม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมอบให้เป็นรางวัลการทำกิจกรรมโดดเด่นแก่กลุ่มต่าง ๆ ในรอบปี

## 4.4 การมีส่วนร่วมถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภา ท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดใน อปท. นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนดังกล่าว โดยจะขอนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ทั้งปี พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 มาเสนอเปรียบเทียบกัน ดังนี้

## ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ ในประเด็นการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550	รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560
<p><b>มาตรา 286 วรรค 1</b></p> <p>ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อปท. ใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดของ อปท. นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p><b>มาตรา 286 วรรค 2</b></p> <p>การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</p>	<p><b>มาตรา 285</b></p> <p>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อปท. ใด เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดของ อปท. นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อการตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา 254</b></p> <p>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อปท. มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

ที่มา: สำนักบริหารการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ 2 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ เรื่องการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จะมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของกฎหมายซึ่งจะให้ข้อสังเกตไว้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงถอดถอนไว้อย่างชัดเจน ขณะที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ใช้คำว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงถอดถอน ขณะที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ใช้คำว่า มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีคำว่าลงคะแนนเสียงถอดถอนแต่อย่างใด

3. นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้มีการตรากฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ใช้มาจนถึง

ปัจจุบัน โดยยังไม่มีมาตรการกฎหมายฯ ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2564 สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ได้ผ่านวาระรับหลักการ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...

4. อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มี พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนน เสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 2542 ได้ มีประชาชนได้มีส่วนร่วมเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ที่เห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป มาแล้ว จำนวน 16 ครั้ง และได้ถอดถอนสำเร็จ 4 ครั้ง ดังตารางแสดงไว้ ดังนี้

ตารางแสดงข้อมูลและสมาชิกสภาท้องถิ่นและสถิติการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน  
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

	อปท. ที่ยื่นถอดถอน	ตำแหน่งถอดถอน	ผู้มีสิทธิในอปท.	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอดถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอดถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอดถอน	ไม่ควรถอดถอน	
1	อบต. ห้วยไก่น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	นายก อบต.	1,949	683  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	28 มกราคม  2550	1,313  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,116  (ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของ ผู้มาใช้สิทธิ)	156	พ้นจาก ตำแหน่ง

	อปท. ที่ยื่นลวด ถอน	ตำแหน่ง ถอนถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อถอน ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ถอนถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอน ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอน ถอน	ไม่ควร ถอนถอน	
2	อบต. ป่าแฝก  อ.พรเจริญ  จ.หนองคาย	นายก อบต.	3,916	892  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	17 มีนาคม  2550	1,349  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,124	180	ไม่ผ่าน จาก ตำแหน่ง



	อปท. ที่ยื่นลวด ลอน	ตำแหน่ง ลวดลอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อลวด ลอน	ผู้มาใช้สิทธิ ลวดลอน	ผู้มาใช้สิทธิลวด ลอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ลวด ลอน	ไม่ควร ลวดลอน	
3	อบต. หาดสูง อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์	นายก อบต.	1,525	414  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	18 มีนาคม 2550	533  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	457	63	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง
4	อบต. พระธาตุ อ.เขียงกลาง จ.น่าน	นายก อบต.	2,811	650  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	12 มกราคม 2551	1,651  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	920  (น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ มาใช้สิทธิ)	698	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง

	อปท. ที่ยื่นลวด ลอน	ตำแหน่ง ลวดลอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อลวด ลอน	ผู้มาใช้สิทธิ ลวดลอน	ผู้มาใช้สิทธิลวด ลอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ลวด ลอน	ไม่ควร ลวดลอน	
5	อบต. นาเสี้ยว  อ.เมือง  จ.ชัยภูมิ	นายก อบต.	5,999	1,893  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	27 มกราคม  2551	3,134  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	2,851  (ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของ ผู้มาใช้สิทธิ)	250	พ้นจาก ตำแหน่ง
6	เทศบาลตำบล บ้านเกาะ อ.เมือง จ.อุดรดิตถ์	นายกเทศมนตรี	6,618	1,377  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	7 ธันวาคม  2551	2,401  ( <u>ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ</u> )	2,133	223	<u>ไม่พ้น</u> จาก <u>ตำแหน่ง</u>

	อปท. ที่ยื่นถอด ถอน	ตำแหน่ง ถอดถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อถอด ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ถอดถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอด ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอด ถอน	ไม่ควร ถอดถอน	
7	อบต. โนนแดง  อ.บ้านขัว  จ.ชัยภูมิ	นายก อบต.	3,576	797  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	7 มีนาคม 2553	1,827  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,626	121	พ้นจาก ตำแหน่ง
8	อบต. รุแลนกา  อ.บ้านเขว้า  จ.ชัยภูมิ	นายก อบต.	3,076	714  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	17 ตุลาคม 2553	1,604  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	703	836	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง

	อปท. ที่ยื่นลวด ถอน	ตำแหน่ง ถอนถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อถอน ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ถอนถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอน ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอน ถอน	ไม่ควร ถอนถอน	
9	เทศบาลตำบล สงเปลือย อนามน จ.กาฬสินธุ์	นายกเทศมนตรี	5,710	1,385  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	4 ธันวาคม 2553	2,369  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	2,146	171	<u>ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง</u>

	อปท. ที่ยื่นลวด ถอน	ตำแหน่ง ลวดถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อลวด ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ลวดถอน	ผู้มาใช้สิทธิลวด ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ลวด ถอน	ไม่ควร ลวดถอน	
10	อบต. หนองแดง  อ.สีชมพู  จ.ขอนแก่น	นายก อบต.	5,328	1,043  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	27  กุมภาพันธ์ 2554	1,423  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,149	247	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง
11	เทศบาลตำบล  บ้านฝาง  อ.บ้านฝาง  จ.ขอนแก่น	นายกเทศมนตรี	3,592	719  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	3 เมษายน 2554	1,980  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,709	184	พ้นจาก ตำแหน่ง

	อปท. ที่ยื่นถอด ถอน	ตำแหน่ง ถอดถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อถอด ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ถอดถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอด ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอด ถอน	ไม่ควร ถอดถอน	
12	อบต. จอมศรี  อ.เชียงคาน  จ.เลย	นายก อบต.	3,628	758  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	27  พฤศจิกายน 2554	1,188  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	1,084	81	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง
13	อบต. ชุมแพ  อ.ชุมแพ  จ.ขอนแก่น	นายก อบต.	4,684	1,308  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	16 ตุลาคม 2554	3,138  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	2,351  (น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ มาใช้สิทธิ)	702	ไม่พ้น จาก ตำแหน่ง

	อปท. ที่ยื่นลวด ลอน	ตำแหน่ง ลวดลอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อลวด ลอน	ผู้มาใช้สิทธิ ลวดลอน	ผู้มาใช้สิทธิลวด ลอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ลวด ลอน	ไม่ควร ลวดลอน	
14	เทศบาลตำบล ดงเจน อ.กุฎามยาว จ.พะเยา	นายกเทศมนตรี	7,054	1,967  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	10 มีนาคม 2556	4,309  (ผู้มาใช้สิทธิเกิน กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	2,593  (น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้ มาใช้สิทธิ)	1,641	<u>ไม่พ้น</u>  <u>จาก</u>  <u>ตำแหน่ง</u>
15	เทศบาลตำบล แคมป์สน อ.เขาค้อ จ.เพชรบูรณ์	นายกเทศมนตรี	4,038	924  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	30 สิงหาคม 2557	1,616  ( <u>ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง</u> <u>กึ่งหนึ่งของผู้มี</u> <u>สิทธิ</u> )	1,427	359	<u>ไม่พ้น</u>  <u>จาก</u>  <u>ตำแหน่ง</u>

	อปท. ที่ยื่นลวด ถอน	ตำแหน่ง ถอนถอน	ผู้มีสิทธิ ใน อปท.	จำนวนผู้ เข้าชื่อถอน ถอน	ผู้มาใช้สิทธิ ถอนถอน	ผู้มาใช้สิทธิถอน ถอน	ผลการลงคะแนน		ผล
							ควรให้ถอน ถอน	ไม่ควร ถอนถอน	
16	อบต. แม่ฮ้อ  อ.พาน  จ.เชียงราย	นายก อบต.	7,752	2,096  (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5)	18 มกราคม  2560	3,141  (ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มี สิทธิ)	2,595	473	<u>ไม่ผ่าน</u>  <u>จาก</u>  <u>ตำแหน่ง</u>



## สรุปสถิติการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1. มีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา  
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ทั้งสิ้น 16 ครั้ง ได้แก่

1.1 ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ จ.น่าน จ.  
หนองคาย และ จ.นครสวรรค์

1.2 ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ จ.น่าน จ.ชัยภูมิ  
และ จ.อุตรดิตถ์

1.3 ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ จ.ชัยภูมิ  
จำนวน 2 ครั้ง และ จ.กาฬสินธุ์

1.4 ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 4 ครั้ง ได้แก่ จ.ขอนแก่น  
จำนวน 3 ครั้ง และ จ.เลย

1.5 ปี พ.ศ. 2556 จำนวน 1 ครั้ง คือ จ.พะเยา

1.6 ปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1 ครั้ง คือ จ.เพชรบูรณ์

1.7 ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 1 ครั้ง คือ จ.เชียงราย

2. ตำแหน่งที่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา  
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 นายกเทศมนตรีตำบล จำนวน 5 ครั้ง

2.2 นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จำนวน 11 ครั้ง

3. ผลของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา  
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.1 มีการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง  
จำนวน 4 ครั้ง

3.2 มีการลงคะแนนเสียงไม่ให้พ้นจากตำแหน่ง  
จำนวน 12 ครั้ง สาเหตุ

3.2.1 ผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จำนวน 8 ครั้ง

3.2.2 มีคะแนนเสียงที่ลงน้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มา  
ใช้สิทธิ จำนวน 4 ครั้ง

**ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น  
หรือผู้บริหารท้องถิ่น**

พ.ศ. ....

**ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560**

**ผ่านวาระรับหลักการในสภาผู้แทนราษฎร มีสาระสำคัญ ดังนี้**

1. ยกเลิก พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 254

2. กำหนดนิยามผู้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3. กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกต้องห้ามมิให้ได้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4. กำหนดวิธีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้สองกรณี ดังนี้

4.1 การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.2 การเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

5. กำหนดพฤติการณ์ของสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเป็นเหตุให้ถูกเข้าชื่อเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง

6. กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไว้สองกรณี ดังนี้

61 การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อเกินกึ่งหนึ่งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

6.2 การเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือไม่น้อยกว่า 1/5 ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

7. กำหนดให้มีหนังสือแสดงเจตนาว่าประสงค์จะถอดถอนพร้อมทั้งเอกสารที่ต้องยื่นต่อผู้กำกับดูแล

8. กำหนดให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเพื่อให้ผู้มีรายชื่อได้ใช้สิทธิคัดค้านหากเห็นว่าตนมิได้สมัครใจหรือมิได้ลงลายมือชื่อเพื่อให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการส่งให้ถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อ

9. กรณีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากมีการถอนชื่อแล้ว จำนวนเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

ให้ผู้กำกับดูแลยุติเรื่อง หากมีการถอนชื่อหรือไม่ถอนชื่อและมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งให้ผู้กำกับดูแลประกาศให้ประชาชนทราบและให้ถือวันประกาศเป็นวันพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกถอดถอนฯ

10. กรณีการเข้าชื่อขอให้มีการสอบสวนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากมีการถอนชื่อแล้วจำนวนไม่ถึง 5,000 คน หรือไม่ถึง 1/5 สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่าให้ผู้กำกับดูแลยุติเรื่อง หากมีการถอนชื่อหรือไม่ถอนชื่อและมีจำนวนเกิน 5,000 คน หรือเกิน 1/5 สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่าให้ผู้กำกับดูแลตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยดำเนินการ ดังนี้

10.1 ผู้กำกับดูแลตั้งคณะกรรมการสอบสวนและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 7 วัน

10.2 ผู้ถูกกล่าวหาจัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา โดยคณะกรรมการสอบสวนสามารถขยายเวลาการยื่นคำชี้แจงได้อีกไม่เกิน 30 วัน

10.3 คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาการสอบสวนได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วัน

11. กรณีตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้กำกับดูแลจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ถูกหยุดปฏิบัติหน้าที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

12. ผลการสอบสวนของผู้ถูกกล่าวหา มีดังนี้

12.1 กรณีผลการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้กำกับดูแลสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยพลัน ไม่ว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย

12.2 กรณีผลการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้กำกับดูแลสั่งยุติเรื่อง ทั้งนี้ จะใช้เหตุเดียวกันนี้มาเป็นเหตุในการยื่นขอให้มีการสอบสวนอีกมิได้ แต่ไม่ตัดสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

13. กำหนดฐานความผิดของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อ ผู้ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ หรือผู้เรียกรับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินการเข้าชื่อ หรือมิให้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

“

*...ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อ  
เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและ  
ผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายที่กำหนดไว้...*

”



#### 4.5 การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ก็ยังคงรักษาหลักการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัตินี้ ก็ยังไม่มีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แต่อย่างใด ทั้งนี้จากการสำรวจข้อมูลโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีหนังสือด่วนที่ มท. 0804.5/ว.1479 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2563 ได้แจ้งให้ทุกจังหวัดสำรวจข้อมูลจำนวนข้อบัญญัติและเทศบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชน สรุปว่าทุกจังหวัดได้แจ้งผลสำรวจว่า ไม่มีข้อบัญญัติและเทศบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่มีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อาจจะมีเหตุผลหลายสาเหตุ เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความยุ่งยากมากจนเกินไป เช่น กำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อที่มากเกินไป ผู้เข้าชื่อจะต้องจัดทำร่าง ซึ่งอาจจะทำไม่ได้ เพราะไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรืออาจเป็นเพราะว่าประชาชนไม่รู้ว่ามีพระราชบัญญัตินี้ และอาจจะไม่เข้าใจในวิธีการนำเสนอต่าง ๆ รวมทั้งการที่ไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือทางราชการ

จึงเห็นว่าจะต้องแก้ไขประเด็นที่กล่าวมาดังกล่าว ซึ่งการเสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ที่มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก็ได้ ลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อลง และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เป็นต้น ดังเหตุผลที่เขียนไว้ในหลักการ ดังนี้

โดยที่ มาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัตินี้

1. ยกเลิก พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้มี พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... แทนเนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ดังกล่าวเกือบทุกมาตรา

2. กำหนดนิยาม และแก้ไขเพิ่มเติมนิยาม คำว่า “ อปท.” “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” “ผู้บริหารท้องถิ่น” “ประธานสภาท้องถิ่น” “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เพื่อให้เกิดความชัดเจน

3. กำหนดข้อบัญญัติที่ประชาชนไม่สามารถเข้าชื่อเสนอได้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเสนอ

4. ลดจำนวนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจากเดิม “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็น” “ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือน้อยกว่าหนึ่ง ในห้า” สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

5. กำหนดเกี่ยวกับเอกสารที่ต้องยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น

6. กำหนดให้ผู้เข้าชื่อสามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติให้ หรือดำเนินการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ หรือขอให้ดำเนินการให้ทั้งสองกรณี

7. กำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง หากเห็นว่าไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้แทนผู้เข้าชื่อเพื่อแก้ไขให้

ถูกต้อง เว้นแต่ความไม่ถูกต้องเกิดจากการปลอมลายมือชื่อ ให้ยุติ  
การดำเนินการ

8. กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อ  
พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยมีผู้แทนของผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า  
สองคนร่วมเป็นกรรมการวิสามัญ

9. กำหนดฐานความผิดของผู้กระทำความผิดฐานปลอม  
ลายมือชื่อ

10. กำหนดให้กรณีทีร่างข้อบัญญัติต้องตกไปเพราะเหตุอายุ  
สภาท้องถิ่นหรือยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน 120 วันนับแต่มีการเรียก  
ประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก ผู้แทนของผู้เข้าชื่อได้ยืนยันเป็นหนังสือ  
ให้พิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นต่อไป ให้ประธานสภาท้องถิ่น  
ดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นโดยเร็ว

ผังภาพ เปรียบเทียบ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับร่าง พ.ร.บ. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ  
ท้องถิ่น พ.ศ. ...



## บทส่งท้าย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) จะมีความก้าวหน้าไปอย่างไรหรือจะให้ไปถึงขั้นความสำเร็จโดยปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือแนวทางการพัฒนาประเทศใหม่ จากที่เคยใช้แนวทางการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เปลี่ยนมาเป็น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) เป็นฐานในการพัฒนาประเทศแทน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะ

จากการศึกษาประสบการณ์การกระจายอำนาจใน ต่างประเทศที่ใช้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะแทนรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมีอยู่หลายประเทศ ดังเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น และทำให้ประเทศดังกล่าว ประชาชนได้รับการดูแลคุณภาพชีวิตจากการจัดบริการสาธารณะ

และกิจกรรมสาธารณะได้ดี มีคุณภาพ ทำให้ประเทศมีความเจริญ  
รุดหน้าไปมาก

เงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประสบ  
ความสำเร็จไปสู่เป้าหมายที่ต้องการเพราะ “ผู้นำของประเทศ”  
และ “รัฐบาล” เห็นด้วยว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะสามารถ  
แก้ปัญหาประเทศได้ดีกว่า จึงประกาศเป็นนโยบายแนวทางในการ  
พัฒนาประเทศต้องการกระจายอำนาจ และอีกประการหนึ่ง  
“พรรคการเมือง” ทุกพรรคเห็นพ้องต้องกันที่จะผลักดันนโยบาย  
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไปสู่ความสำเร็จ นอกจากนี้การสร้าง  
ความรู้ความเข้าใจให้ “ประชาชนและทุกภาคส่วน” มีความเชื่อว่า  
“การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” จะเป็นทางออกในการแก้ปัญหา  
ของประเทศและประชาชนได้ดีไปกว่าการรวมศูนย์อำนาจ  
โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่มี  
คุณภาพและประสิทธิภาพ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) เองก็จะต้อง  
ปรับตัวเพื่อการพัฒนาตนเองทั้งในแง่การพัฒนาความรู้



ความสามารถและมีความเป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะผู้นำท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมีความวิสัยทัศน์ มียุทธศาสตร์ ในการพัฒนาท้องถิ่นที่มี **“ความเป็นนักบริหาร”** เพื่อให้ให้หลักประกันประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ดี นอกจากนั้น ต้องให้ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หลักประกัน **“ความโปร่งใส”** ที่มีความเป็น **“ธรรมาภิบาลท้องถิ่น”** ที่จะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ ศรัทธาแก่ประชาชน กลุ่มองค์กร ภาคประชาสังคมและทุกภาคส่วน เพื่อตอบโจทย์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้าไปได้ดีกว่าการรวมศูนย์อำนาจ

## บรรณานุกรม

- ☐ โกวิทย์ พวงงาม. 2559. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ. บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- ☐ โกวิทย์ พวงงาม. 2559. ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น(บทความวิชาการ) ในหนังสือ **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่ จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า**
- ☐ คณะทำงานศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2564** เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สภาผู้แทนราษฎร (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม)
- ☐ ตระกูล มีชัย. 2559 **การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กรุงเทพฯ. จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า

- ☐ บัญญัติ พุ่มพันธ์. 2546. **คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น.**  
พิษณุโลก พิมพ์ที่ รัตนสุวรรณการพิมพ์ พิษณุโลก
- ☐ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ 2558. **15 ปี การกระจายอำนาจไทย.** กรุงเทพฯ. พิมพ์ที่โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ☐ สำนักงบประมาณของรัฐสภา. 2564. **รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564**  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม)
- ☐ อรทัย ก๊กผล. 2562. **รายงานสถานการณ์ การกระจายอำนาจ ประจำปี 2561** กรุงเทพฯ. จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า

## ประวัติ ศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม เคยดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในอดีต ดังนี้

- นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (2561-2562)
- คณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2558-2562)
- นายกสมาคมนักพัฒนาชุมชน สังคม ท้องถิ่น แห่งประเทศไทย (2557-2558)
- อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2538-2562)
- อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2535-2538)
- ข้าราชการกรมการพัฒนารัฐบาลชน กระทั่งรวมมหาดไทย (2521-2534)

ปัจจุบัน ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคพลังท้องถิ่นไท ตั้งแต่เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 จนถึงปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม มีผลงานด้านตำราและด้านวิจัย ที่สำคัญ เช่น ตำราการปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 9) การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 7) การวิจัยปฏิบัติการ อย่างมีส่วนร่วมเชิงประยุกต์ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วม และความโปร่งใส การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น

**งานวิจัยที่สำคัญ** เช่น การขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองของเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนและการ

ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น (ITA) ฯลฯ

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม เป็น ผู้ทำงานรณรงค์  
ขับเคลื่อน เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น และ เชื่อมั่นว่าการเสริมสร้างพลังของชุมชนท้องถิ่นให้  
เข้มแข็งจะเป็นพลังของ แผ่นดินที่จะเป็นรากฐานสำคัญในการ  
พัฒนาประเทศ ให้มีความยั่งยืนและ มั่นคงต่อไป



**สนับสนุนการพิมพ์จาก**

**KONRAD ADENAUER STIFTUNG**