

บทที่ 2

หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครอง

2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง⁴

2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวคือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.2.1 มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ คือกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง

ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครอง ย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง ในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

2.1.2.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจก็คือ การมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายให้ราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือให้องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง และที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

⁴ ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 174.

2.1.2.3 มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy)

ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ ก็คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายความว่า จิตชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชา สั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบ ในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง⁵

2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นหลักการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งขึ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่เป็นการกระจายอำนาจ

2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.2.2.1 ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ ถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

2.2.2.2 มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ เป็นต้น ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

2.2.2.3 ส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งอำนาจไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 179.

2.3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดุลแลเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง⁶

การกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญสามประการ ดังนี้

2.3.2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการ

2.3.2.2 มีการเลือกตั้งองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 183.

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

2.3.2.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอิสระ (Autonomy) กล่าวคือ มีอำนาจที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนิน กิจการได้ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.3.3 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง⁷

การกระจายอำนาจปกครอง สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.3.3.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้งและมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองหากเจ้าหน้าที่ของ ท้องถิ่น ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้ว ก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์กรปกครองทางเขตแดน (collectivites territoriales) เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของส่วนกลาง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน การให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติ และภารกิจหรือกิจการของ ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าว ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ นี้ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 99-101.

2.3.3.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้นๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก ออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารตนเอง ซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้นๆ การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน ที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

2.3.4 ความแตกต่างระหว่างการบังคับบัญชากับการกำกับดูแล⁸

2.3.4.1 อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควร และมีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ บัญญัติไว้เป็นประการอื่น

2.3.4.2 อำนาจกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจในการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้กำกับดูแลไม่อาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจการตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดได้

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่รัฐต้องมีอำนาจกำกับดูแลก็เพื่อความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ แต่ก็เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขจำกัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียว แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง สององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจของตนเองที่จะต้องจัดทำ แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐเป็น

⁸ สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข. (2545). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรบริหารส่วนตำบล. หน้า 19-25.

ผลประโยชน์ที่สูงกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่น รัฐจึงต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้นโยบายที่สำคัญของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพทั่วถึงทั้งประเทศ นอกจากนี้การกำกับดูแลยังมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผสมผสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน เพื่อปฏิบัติการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะจะให้รัฐแต่เพียงลำพังจัดทำบริการสาธารณะย่อมเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในรัฐสมัยใหม่ ที่ภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความหลากหลายและซับซ้อน ในขณะเดียวกันระบบการแบ่งการปกครองของรัฐต่างๆ ในสังคมโลกก็มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการตอบสนองทั้งต่อการบริหารภารกิจต่างๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความผาสุกของประชาชน

2.3.5 การกระจายอำนาจปกครองในประเทศไทย

การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชนตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศตามความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78) นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁰

2.3.5.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในมาตรา 282 ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของไทย

⁹ สถาบันนโยบายศึกษา. (2539). เทสบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. หน้า 12.

¹⁰ มานิตย์ จุมปา. (2546). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). หน้า 537-549.

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง¹¹

(1) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

(2) ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

(3) ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน

(4) ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง

(5) ท้องถิ่นมีอิสระในทางการเงินและการเงินแห่งท้องถิ่น

2.3.5.2 การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล กฎหมายต่างกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเป็นอิสระพอควร แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของการปกครองส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย ฉะนั้น โดยหลักแล้วการปกครองส่วนกลาง คือ รัฐบาลจึงยังคงมีอำนาจที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 283)

โดยหลักการกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการดำเนินงาน มาตรการใดทั่วไปที่รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การกำกับด้านการปกครองและตัวบุคคล การกำกับในด้านการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น หรือการสั่งให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อพิจารณาเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี มีความประพฤติเสื่อมเสีย

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น. หน้า 19.

หรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือแก่ทางราชการ ส่วน การควบคุม ด้านตัวบุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและ ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความ เหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

(2) การกำกับด้านการเงิน โดยรัฐบาลกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับไว้ อย่างเข้มงวดควขัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณ เรื่องการเก็บ รักษาเงิน เรื่องเบิกจ่าย เรื่องการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

(3) การกำกับด้านกิจการ คือ การกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของ ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการอนุมัติการตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางก็เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลกลางจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่ง การในเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้น จะขัดกับหลักความเป็นอิสระ ของท้องถิ่น

2.3.5.3 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการ ปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

อนึ่ง เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมี สาระสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่าง รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

2.3.5.4 การจัดองค์กรในการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ใช้วิธีการออกเสียงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 285)

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน (มาตรา 288)

2.3.5.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

นอกจากประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย (มาตรา 287) ซึ่งเป็นสิทธิทำนองเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย (มาตรา 170)

2.3.5.6 การตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

2.3.5.7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289)

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตามกฎหมายในการ (มาตรา 290)

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

นอกเหนือจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้อีกหลายประการ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะมีการปรับปรุงภารกิจต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อน หรือเพื่อแบ่งภารกิจใหม่ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีมากขึ้นกว่าเดิมและภารกิจบางประเภทก็มีลักษณะทำทางที่ไม่เหมาะสมกับขนาด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การผังเมือง การขนส่ง และวิศวกรรมจราจร ซึ่งภารกิจเหล่านี้แม้จะเป็นสิ่งที่

จำเป็นและควรที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ แต่ปัญหาเรื่องบุคลากรที่มีความสามารถก็ยังเป็นสิ่งสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลน ดังนั้น การกำหนดภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติการกิจดังกล่าวได้ จึงไม่เหมาะสม¹²

2.3.5.8 พนักงานส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจกรรมตามภาระหน้าที่ได้นั้น ต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่างๆ อันถือว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของทุกหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยตัวบุคคล 2 ประเภทที่สำคัญ คือ

ประเภทแรก ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายการเมืองได้ตำแหน่งมาโดยการเลือกตั้ง

ประเภทสอง พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2.4. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้¹³

2.4.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.4.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจ

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. หน้า 246 – 247

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 12.

มากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.4.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.4.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.4.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้¹⁴

2.4.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเช่นนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.4.2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การ

¹⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2526). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 13.

รรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.4.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4.2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.4.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการคือ¹⁵

2.4.3.1 มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.4.3.2 มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า

¹⁵ อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. หน้า 22.

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณห้าหมื่นคน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพ ในการบริหาร รายได้ และบุคลากรเป็นต้น

2.4.3.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4.3.4 เมืองการนิเทศบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยพลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือ รัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.4.3.5 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.4.3.6 มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของทางราชการ

2.4.3.7 มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.4.3.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลอยู่

2.4.4 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

2.4.4.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลัก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมเดียวกันนี้ก็ยังคงเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐด้วย เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

(1) แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁶

แนวคิดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

กลุ่มแรก มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลายซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้นไม่ได้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แต่เดิม หากแต่มีขึ้นเนื่องจากรัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเท่าที่รัฐได้มอบหมายไปเท่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงสามารถเข้าแทรกแซงและกำกับดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายไปนั้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กลุ่มที่สอง มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าในขณะนั้นท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้นและลดบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ จึงต้องอาศัยพิจารณาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่า มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก 9 ประการ ดังนี้¹⁷

(2.1) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 34 – 39.

¹⁷ วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น. หน้า 161- 166.

(2.1.1) ผลประโยชน์มหาชนของรัฐ คือการพิจารณาประโยชน์ที่ได้จากการบริการสาธารณะนั้นเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นเรื่องที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ของคนทั่วประเทศ มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็น ต้องมีองค์กรส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็น ผู้ควบคุม นโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยนโยบายนั้นต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(2.1.2) ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วน ได้เสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ

(2.2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากการกิจการในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่เหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

(2.3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไป หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้นคนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

(2.4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

(2.5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดการบริการระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

(2.5.1) เป็นหน่วยจัดการบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

(2.5.2) เป็นหน่วยจัดการบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมด สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดการบริการ นั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

(2.6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึงขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม que อ่อนอวยให้อำนาจจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่อ่อนอวยให้มีต้นทุนการจัดการบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยการจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะ ที่ว่าการจัดการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

(2.7) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดการออกจากกัน (Separation of Policy Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไป ในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดการที่นำจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดหรือมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบล หรือหลายๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะ

เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

(2.8) หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

(2.8.1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าว จึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิงและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

(2.8.2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในภาพรวม เป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

(2.9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

(2.9.1) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(2.9.1.1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

(2.9.1.2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งพอที่จะสรุปเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

- หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพ

ในทางเศรษฐกิจ

- หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2.9.2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

(2.9.2.1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

(2.9.2.2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ดังที่กล่าวไปแล้ว จึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นได้เป็น

- เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของท้องถิ่นโดยตรง
- เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการ

อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

(2.9.2.3) การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของ ท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมนั้นสามารถ ตัดทอนภาระหน้าที่โอนให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

(2.9.2.4) บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการด้านการศึกษาค้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษารับต่อไป และการวัดมาตรฐานทางการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ สำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการ จัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม

ทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นต้องให้การดูแลร่วมกัน

(2.9.3) ความหลากหลายในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ

แม้จะได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายประการด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เพียงข้อใดข้อหนึ่งมาใช้ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่างๆ มักนำหลักเกณฑ์หลายข้อมาผสมผสานกันและปรับใช้ให้เข้ากับสภาพการปกครองภายในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะพบว่าส่วนมากมักมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรืองบประมาณมากนัก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์จากการบริการและศักยภาพขององค์กรที่จะจัดทำประกอบอยู่ด้วยเสมอ

2.4.4.2 หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้¹⁸

(1) การพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

¹⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น. หน้า 64.

งบประมาณหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีที่มาหลายประเภทด้วยกัน แต่เราสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษี และรายได้อื่นๆ นอกเหนือจากภาษี¹⁹

(1.1) รายได้จากภาษี

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

(1.1.1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้เสียภาษีในพื้นที่ โดยหลักการทั่วไปภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราของภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่ในกรณีของไทยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราภาษี และจะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ ซึ่งภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้เองมี ดังนี้

(1.1.1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีที่เจ้าของโรงเรือนจะได้รับ สำหรับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้

(1.1.1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่างๆ สุดแล้วแต่มูลค่าของที่ดิน

(1.1.1.3) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่างๆ ทั้งที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการแจ้งความหรือในการโฆษณา โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของป้ายและภาษีที่ใช้

(1.1.1.4) อากรฆ่าสัตว์ อากรฆ่าสัตว์เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่างๆ จากผู้นำโค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงไปฆ่าในเขตการปกครองของท้องถิ่น

(1.1.2) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า

(1.1.2.1) ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยท้องถิ่นเรียกเก็บรวมในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบไปด้วยภาษียดังต่อไปนี้

- ภาษีการค้า เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากยอดขายรายเดือนของหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจกรรมซื้อขายหรือประกอบการผลิตสินค้าเกือบทุกประเภทที่เกิดขึ้นในประเทศในอัตราต่างๆ กันสุดแล้วแต่ประเภท โดยท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีการค้าที่เก็บได้

- ภาษีเครื่องดื่ม เป็นภาษีรูปแบบหนึ่งที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่ไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มเหล่านี้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

- อากรมหรสพ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชม เช่น การแสดงการละเล่นต่างๆ (ละคร หรือร้องเพลง ฯลฯ) ภาพยนตร์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น การเสียภาษีมาในรูปของการติดอากรแสตมป์ในมูลค่าที่กฎหมายกำหนด ท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นๆ

- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเตา น้ำมันเบนซิน น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ จากน้ำมันปิโตรเลียม โดยผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

(1.1.2.2) ภาษีแบ่งส่วนรายได้ (Shared Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ทั้งจำนวนแล้วจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษีต่อไปนี้

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษียึดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- ภาษีการพนัน

(1.2) รายได้อื่นๆ ที่นอกเหนือจากภาษีอากร

ประกอบด้วยรายได้ที่มาจากแหล่งต่างๆ ต่อไปนี้

(1.2.1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น รายได้ที่มาจกแหล่งนี้ดังเช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับ

ใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

(1.2.2) รายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น เป็นรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินและดอกเบี้ยจากเงินสะสมในธนาคาร หรือในกรณีที่ท้องถิ่นประกอบกิจการ เทศพาณิชย์ ท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากกิจการเหล่านี้

(1.2.3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐบาลจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

(1.2.3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

(1.2.3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน ท้องถิ่นจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้มากนัก การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็นโครงการลงทุน ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมิใช่กิจกรรมประเภทที่ดำเนินการต่อเนื่อง

(1.2.4) เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายรับจากการฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่งจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแหล่งรายได้ของท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจในการจัดเก็บและกำหนดประเภทและอัตราภาษีเกือบทั้งหมดของท้องถิ่นเอาไว้ โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการหารายได้เพื่อมาพัฒนาท้องถิ่นของตน

สำหรับการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ภายในไม่เกินปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ. 2549 ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเป็นร้อยละ 23.50 แล้ว แต่อย่างไรก็ดีก็จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้ รัฐบาลดำเนินการด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเกือบร้อยละ 50 ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้การคลัง

ท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลอยู่มาก แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม

ในปัจจุบันรายได้ของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลางแล้วมีส่วนที่แตกต่างกันมาก คือ รัฐบาลกลางมีรายได้รวมมากกว่าร้อยละ 75 ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายได้รวมไม่ถึงร้อยละ 25 (ในปี พ.ศ. 2548) รายละเอียด ตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล

รายได้ ปีงบประมาณ	รายได้ท้องถิ่น (ล้านบาท)	รายได้รัฐบาล (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)
2544	156,531	772,574	20.57
2545	176,155	803,651	21.99
2546	184,066	829,496	22.19
2547	241,947	1,063,600	22.75
2548	282,000	1,200,000	23.50

ที่มา : ส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการจัดสรรภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับ ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 2.1)

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้รับจัดสรรภาษี ประเภทภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ ภาษี โรงแรม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม

(2) เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้รับการจัดสรรภาษีประเภทภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าแสตมป์ยาสูบ ภาษีการพนัน อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ

และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีเพื่อการศึกษา อกรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

ในปัจจุบันการจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้จัดสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นก้อนตามรูปแบบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีรายได้มากกว่าเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลมีรายได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากที่สุด ทำให้มีตัวหารมากตามไปด้วย (โปรดดูภาคผนวก 1)

ตารางที่ 2.2 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ประเภทภาษี / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. (ท้องถิ่นขนาดเล็ก)	อบจ. (ท้องถิ่นขนาดใหญ่)
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	X
2. ภาษีบำรุงท้องที่	/	X
3. ภาษีป้าย	/	X
4. ภาษีสรรพสามิต	/	X
5. ภาษีสุรา	/	X
6. ค่าแสดมปียาสูบ	/	X
7. ภาษีการพนัน	/	X
8. อากรฆ่าสัตว์	/	X
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	/	X
10. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	/	X
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่น การพนัน		
1. ภาษีน้ำมัน	X	/
2. ภาษียาสูบ	X	/
3. ภาษีโรงแรม	X	/
1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	/
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	/	/
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/
5. อากรรังนกอีแอ่น	/	/
6. ค่าภาคหลวงแร่	/	/
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/

ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. หน้า 21 – 22.

(2) การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 ดังนี้

(2.1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ดังนี้

(2.1.1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า “ ก.ถ. ” มีจำนวน 18 คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ก.ถ.เป็นไตรภาคีประกอบด้วย

(2.1.1.1) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2.1.1.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(2.1.1.3) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

สำหรับ ประธาน ก.ถ. ได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการตาม ข้อ 1 – 3 จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นคณะใด ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

(2.1.2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 คณะ คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในแต่ละคณะจะมีกรรมการ จำนวน 18 คน

องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามคณะเป็นไตรภาคี จากผู้แทนส่วนราชการ 6 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ดังนี้

(2.1.2.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

(2.1.2.2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2.1.2.3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กรณี ก.จ. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 คน

- กรณี ก.ท. มีผู้แทนเทศบาล 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรี 3 คน และปลัดเทศบาล 3 คน

- กรณี ก.อบต. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราตำแหน่ง

และมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.3) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนด หลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ในจังหวัดนั้น ๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.3.1) โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ละแห่ง มี คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะหนึ่งจำนวน 12 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คน (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 คน ประกอบด้วย นายกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และ(4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

(2.1.3.2) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาล ทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 5 คน (3) ผู้แทนเทศบาล 6 คน (แยกเป็น ประธานสภาเทศบาล 2 คน นายกเทศมนตรี 2 คน และปลัดเทศบาล 2 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

(2.1.3.3) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในเขต จังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกัน คณะหนึ่ง จำนวน 27 คน ทำหน้าที่ บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน) (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

(2.1.3.4) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา คณะหนึ่งจำนวน 12 คน ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของพนักงานเมือง พัทยา ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (2) นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี 3 คน (3) ผู้แทนเมืองพัทยา 4 คน (ประกอบด้วย นายก เมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา 1 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

(2.1.3.5) โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27 กำหนดว่า “ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526 มาตรา 15 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพ มหานคร ทำ หน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพ มหา นคร โดยมีองค์ประกอบ คือ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยฯ ซึ่งได้รับ มอบหมายเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (3) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร 4 คน (ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานคร สามัญ 2 คน และผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร 1 คน) และ (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน

(2.1.4) ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ค. คณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความสัมพันธ์ ดังนี้

(2.1.4.1) ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหาร และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ธ. กำหนด

(2.1.4.2) เมื่อคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว มาตรฐานทั่วไปนั้นจะใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

(2.1.4.3) ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการ และความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น

(2.1.4.4) การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อน ขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

(2.1.4.5) ในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใดๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้

(2.1.4.6) ในกรณีที่ ก.ธ. เห็นว่า การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางที่ ก.ธ. กำหนด หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างระหว่างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ ก.ธ. แจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง แต่ถ้ามิได้ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้ ก.ธ. มีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้น

(2.2) อัตราค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า “ ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ” ดังนั้น จำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรายได้ กล่าวคือ ถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มาก ก็สามารถกำหนดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้มาก หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย ก็กำหนดจำนวนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้น้อย ส่วนการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างได้เองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปในการกำหนดตำแหน่งและกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการเอาไว้เป็นแนวทาง

(โปรดดูผนวก 2)

(3) หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น

หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นอยู่ ในบางประเทศ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(3.1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environmental Service and Convenience of Communal Service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน ถนนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน

ชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ดำเนินการ

(3.2) งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective Service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

(3.3) งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อให้บริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสาธารณะ สำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

(3.4) งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการ อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานขนานูบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี่เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

ลักษณะที่สอง บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น

2.4.4.3 หลักการสำคัญที่ใช้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและหลายลำดับชั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเพียงพอ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามลำดับชั้น

ได้แก่เทศบาล จังหวัด และภาค ประเทศญี่ปุ่น เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นสองลำดับชั้น ได้แก่ เทศบาล และจังหวัด การเมืองปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบและหลายลำดับชั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ให้ชัดเจน แต่เนื่องจากในต่างประเทศไม่ปรากฏหลักในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน จึงต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับในประเทศต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่า มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอยู่ 4 ประการคือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)²⁰

(1) หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะไม่มีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย ๆ เพราะรัฐบาลระดับชุมชนย่อย ๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

(2) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชน (Accountability) หลักการนี้สนับสนุนหลักการเรื่อง “ ผลประโยชน์สาธารณะ ” ข้างต้น กล่าวคือ กิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การ สาธารณสุขและสุขภาพพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี และเอกลักษณ์ของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม เป็นผู้จัดการและอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของชุมชนที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค (หลายๆ จังหวัดรวมกัน) หรือเป็นกิจกรรม ที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความ

²⁰ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาผู้แทนราษฎร. (2546). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 195-197.

ต้องการของผู้คนทั้งประเทศ หรือปัญหาของชาติโดย ส่วนรวม ก็สมควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ดังนี้เป็นต้น

(3) หลักประสิทธิภาพ (Management Efficiency) หมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี ลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันว่า “Public goods” นั้น มักจะมีลักษณะโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนเพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอควรจึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดทำบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องจัดบริการให้คนทั้งประเทศใช้ บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน

(4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักการนี้มีความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมานานในประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครอง ท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม เท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้น ถือว่าการกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ (ในที่นี้หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มการให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายอำนาจย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว