

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องบทบาทด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2550 ได้นำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบอ้างอิงประกอบในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบเทศบาล พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล แนวคิดในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ และแนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) นั้น เป็นคำที่มีลักษณะเป็นพหุมิติ (multi-dimensional) กล่าวคือมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ กฎหมาย การเมืองและการปกครอง¹

นักวิชาการตะวันตกหลายท่าน เป็นต้นว่า วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาเทศบาลที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน²

แดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหาร

¹ Mutalib, M.A & Mohd Akbar Ali Khan, (1982) *Theory of Local Government* (New Delhi: Sterling Publishers Pvt

² Holloway, William V. (1951) *State and Local Government in the United States* New York: McGraw-Hill

ท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน³

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่เป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่นี้ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย เป็นเพียงองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย และมีหน่วยงานที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง⁴

ซวงส์ ฉายะบุตร ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้⁵

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อยู่จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง⁶

แฮริส จี. มอนตากู (Harris G. Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด⁷

³ Wit, Daneil., (1967) *A Comparative Survey of Local Government and Administration* Bangkok: Kurusapha Press

⁴ Robson อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล (2547), *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

⁵ ซวงส์ ฉายะบุตร(2539), *การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ 2 เซ็นเตอร์

⁶ Clark, John J.(1957), *Outline of Local Government of The United Kingdom* (London: Sir Issac Pitman and Son

⁷ Mongtagu, Harris G.(1984), *Comparative Local Government Great Britain: William Brendon and Son*

อีไมล์ เจ. ซัดดี้ (Emile J. Sady) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้⁸

ในขณะที่นักวิชาการไทยหลายท่าน ได้ให้ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น” เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง⁹

ปรัชญา เวสารัชช์ ให้ความหมายว่า “เป็นการปกครอง ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ ถึงแม้จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุมหรือผู้เข้าร่วมในรูปอื่นๆ¹⁰

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผล สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง¹¹

⁸ Saddy อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต (2523), *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์

⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519), *การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร นานอักษรการพิมพ์

¹⁰ ปรัชญา เวสารัชช์ (2528), “การเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย* (นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 824.

¹¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526), *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร พิระพัสนา

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น¹²

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้¹³

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

¹² อุทัย หิรัญโต, อ้างแล้ว

¹³ ชวงค์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้¹⁴

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่าง รอบคอบ

5. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่

¹⁴ ชวงค์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว

แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

1.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1.3.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(*Basic Democracy*) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมา ซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด¹⁵ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง

(*Self Government*) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตน

¹⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 6-7.

ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของคน¹⁶

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของ ระบบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวคอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น¹⁷

1.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาราชการของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาราชการของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้¹⁸

1) การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

¹⁶ อนันต์ อนันตกุล อ้างถึงใน พินิจสุตา สิริธรรังศรี และ สมศักดิ์ คลประสิทธิ์,(2541) “รายงานการวิจัย เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาของประเทศไทย” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

¹⁷ ลิขิต ธีรเวคิน อ้างถึงใน พินิจสุตา สิริธรรังศรี และ สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, อ้างแล้ว, หน้า 9.

¹⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 28-29.

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือ กิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาอย่างต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็ให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวิริยะ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ¹⁹

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิбы่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิбы่นยัดใส่” เกิดความคาดหวัง ทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบ

¹⁹ วิทยุ อังคนารักษ์(2518), การปรับปรุงอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด : กรณีการบริหารและการปกครอง กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น

พึงพาไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย²⁰ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวม เป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบ สนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

1.4 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ²¹

1.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมี

²⁰ ลิขิต ชีรวิน อ้างถึงใน พิณสุดา สิริขันธ์ศรี และ สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, อ้างแล้ว, หน้า 11.

²¹ อุทัย หิรัญโต, อ้างแล้ว, หน้า 22.

ประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

1.4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

1.4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

1.4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

1.4.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

1.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

1.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป²² รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

²² อนันต์ อนันตกุล อ้างถึงใน พินิจดา สิริธรรค์ และ สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, อ้างแล้ว, หน้า 12.

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบเทศบาล

2.1 ความเป็นมา

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเป็นแนวคิดมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ยังไม่มีมีการดำเนินการใดๆ จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นในอนาคต โดยมีลำดับเหตุการณ์สำคัญดังต่อไปนี้²³

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 75 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่นใน พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2543 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546²⁴

2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น

²³ ประหยัด หงษ์ทองคำ อ้างถึงใน ปราน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว, หน้า 123.

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <http://www.krisdika.go.th> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2549

2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้



(3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ที่มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป

3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

2.3 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์การเทศบาลประกอบด้วย **สภาเทศบาล** และ **นายกเทศมนตรี**

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า **พนักงานเทศบาล**

1. **สภาเทศบาล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

1.1	สภาเทศบาลตำบล	มีสมาชิกทั้งหมด	12	คน
1.2	สภาเทศบาลเมือง	มีสมาชิกทั้งหมด	18	คน
1.3	สภาเทศบาลนคร	มีสมาชิกทั้งหมด	24	คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ

เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อด่วนท
กฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

ก. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า
ด้วยเทศบาล

ข. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ
เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจ
สูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่า
นายกเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับ
ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย
และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่าง
ดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการ
จังหวัดไม่เห็นด้วย

2. นายกเทศมนตรี

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ
ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น
นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับ
แต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็น
ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์
ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ
นายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวน
รวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณี
เทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- (2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ
- (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

เทศบาลแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

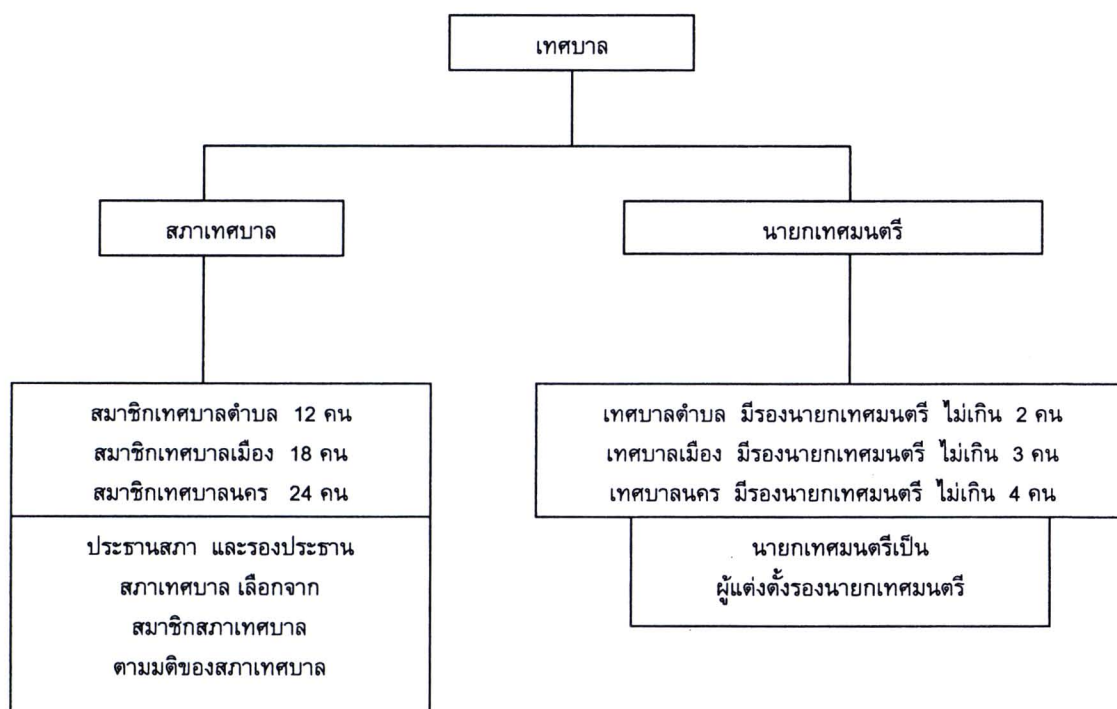
การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือ

คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้ และในการปฏิบัติหน้าที่ ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ถ้าในเขตเทศบาลใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โครงสร้างเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

2.4 หน้าที่ของเทศบาล

2.4.1 เทศบาลตำบล

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ซึ่งต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

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

(9) เทศพาณิชย์

2.4.2 เทศบาลเมือง

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำของเทศบาลตำบล
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

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

2.4.3 เทศบาลนคร

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง

- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับ กิจการที่อาจกระทำได้ของ เทศบาลเมือง

2.5 การทำการนอกเขตเทศบาลและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น

เทศบาลอาจทำการนอกเขต เมื่อ

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน

- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด เมื่อ

- (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขภาพ ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกันและ

- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีนี้ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้ง หรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

2.6 สหการ

ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

2.7 เทศบัญญัติ

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3)ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคล ซึ่งมีได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่า

ราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้นให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาเทศบาล การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวันเว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุนไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น

ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งที่มีได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น ถ้าอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาเทศบาลที่กล่าวนี้ ให้ทำเป็นเทศบัญญัติ

2.8 การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

2.9 การควบคุมเทศบาล

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลใน อำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จาก เทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ใน กรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใด ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการและ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติ ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง เพื่อให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อนไม่ กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือ สวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความ ประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นที่สุด

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามีสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายในสี่สิบห้าวัน

ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

2.10 คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน

ให้ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*เป็นเลขานุการคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป

กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

เทศบาลจัดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาการมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และมีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตชุมชนเมือง ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจ มี

ประชากรอยู่กันหนาแน่น และมีปัญหาที่หลากหลาย สลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นให้ทันกับสภาพเหตุการณ์ดังกล่าวและสามารถรองรับการกระจายอำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางถ่ายโอนมาให้ตามแผนการกระจายอำนาจ

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

หากพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองหรือจัดระเบียบบริหารราชการ โดยยึดหลักการที่สำคัญ คือ หลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ในการบริหารราชการของเทศบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดถือหลักการตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บท เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือแม้กระทั่งมติคณะรัฐมนตรี ขอบังคับกระทรวงมหาดไทย ด้วยก็ตาม

อย่างไรก็ดี กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของเทศบาลมีจำนวนมากและค่อนข้างเป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติ หรือเป็นแนวปฏิบัติราชการ ในที่นี้จึงจะนำเสนอเฉพาะกฎหมายหลักที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ดังต่อไปนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยกำหนดหลักการดังนี้

3.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเอง

ในทุกด้าน การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย และมีการจัดโครงสร้างที่คล่องตัว การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

3.1.2 ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง ที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย

3.1.3 เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ

3.1.4 ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน

3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อยู่ในรูปของ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อยู่ในรูปของ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิกานั้นใช้กับทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ

ส่วนระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด

เทศบาล จึงเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ซึ่งน้อยเกินไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทำให้ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในหลายๆ ด้าน มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้แก่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ในอดีตที่ผ่านมาเทศบาลมีรายได้โดยเฉพาะจากภาษีค่าน้ำประปา ซึ่งการที่มีรายได้นี้นั้นเป็นเหตุให้เทศบาลบางแห่งในอดีตไม่มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงานของตนเอง รัฐธรรมนูญจึงแก้ไขโดยให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลใหม่ ซึ่งจะ使得ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 284 โดยอาศัยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นผู้จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามหมวด 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่มีอยู่อย่างมากมายและหลากหลายในอดีตนั้น ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำให้ขาดการติดต่อและไม่มีการเชื่อมโยงระหว่างกัน

ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงแก้ไขด้วยการจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นขึ้นองค์กรหนึ่งซึ่งจะทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นเข้าด้วยกันเรียกว่า “คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น” (ก.ถ.) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 288 เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน กฎหมายที่กำหนดถึงรายละเอียดในเรื่องนี้ได้แก่ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ดังนี้

3.4.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” มีจำนวน 18 คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น และกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้

3.4.2 คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 คณะ คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในแต่ละคณะจะมีกรรมการ จำนวน 18 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามคณะเป็นไตรภาคีจากผู้แทนส่วนราชการ 6 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การกำหนดโครงสร้างการแบ่ง

ส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำกับดูแล ernenaและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

3.4.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัด นั้นๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและ วิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การ สอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนด ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ernenaและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นในการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจในการ ทำให้ท้องถิ่นนั้นประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนไม่มีช่องทางที่จะมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบท้องถิ่นของตนเองได้ จึงต้องมีกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่าง ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ของการเสนอร่างข้อบัญญัติโดยประชาชนตาม มาตรา 287 ของ รัฐธรรมนูญ นั้นกำหนดไว้ดังนี้

- (1) ประชาชนผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัตินั้น ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อนั้นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย
- (3) การเข้าชื่อนั้น ต้องขอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณา ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้
- (4) คำร้องขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย
- (5) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นแล้วคือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งใช้บังคับแก่เทศบาล อันเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วย

3.6 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

การปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการให้อิสระในการปกครองตนเองคือการให้ท้องถิ่นมีผู้แทนเป็นของตนเองเพื่อทำหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและบทบัญญัติของกฎหมาย

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และโดยที่มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นแล้วคือ “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545” ซึ่งใช้บังคับแก่เทศบาล อันเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การมีส่วนร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการที่สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบที่สำคัญของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามมาตรา 286 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ ดังนี้

(1) ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนนั้น ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

(2) การลงคะแนนเสียงนั้น ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อถอดถอนตลอดจนรายละเอียดต่างๆ นั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นบัญญัติไว้ซึ่งก็คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งใช้บังคับแก่เทศบาลอันเป็นหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3.8 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายกลาง หรือกฎหมายทั่วไป สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และโดยที่เทศบาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง และมีใช้หน่วยงานที่เกี่ยวเนื่องมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับ ดังนั้น ถ้าหากมีบทกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ในการออกคำสั่งทางปกครองอย่างไร เจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ เจ้าหน้าที่เทศบาลจะใช้กฎหมายเฉพาะฉบับดังกล่าวไม่ได้ แต่ต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บังคับแก่กรณี

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่เทศบาลจะต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้นๆ บังคับแก่กรณีเสมอ ได้แก่

3.8.1 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม กรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาหรือโอกาสในการโต้แย้ง โดยอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) **วิธีการในการพิจารณาและการมีคำสั่งทางปกครอง** ถ้าตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายนั้นคุ้มครองสิทธิหรือโอกาสมากกว่าในการจะป้องกันประโยชน์ของตน เช่น ตามมาตรา 31 กฎหมายนี้กำหนดให้คุ้มครองสิทธิขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ แต่ในบทกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล กำหนดว่าก่อนทำคำวินิจฉัยจะต้องมีการแจ้งสรุปข้อเท็จจริงที่พิจารณาได้ให้คู่กรณีทราบก่อน ก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะ เพราะเป็นขั้นตอนที่เพิ่มมากขึ้นจากสิทธิที่ไปขอตรวจดู

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้จะเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้ตามมาตรา 34 แต่ถ้าบทกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลกำหนดให้คำสั่งต้องทำเป็นหนังสือ ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ เพราะการได้รับแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือย่อมมีความแน่ชัดและจะมีเหตุผลประกอบด้วย ซึ่งทำให้มีโอกาสในการโต้แย้งได้ง่ายกว่า

คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้มีผลตั้งแต่ได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตามมาตรา 42 แต่ถ้ามีกฎหมายฉบับใดบังคับว่าต้องมีการแจ้งคำสั่งล่วงหน้า 3 วัน หรือ 7 วัน เจ้าหน้าที่ก็

ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเพราะจะเป็นการให้โอกาสในการปฏิบัติตามที่เป็นประโยชน์มากกว่า

2) **คุณลักษณะของเจ้าหน้าที่** การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลางย่อมทำให้การพิจารณามีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น ถ้ากฎหมายเฉพาะมีเหตุต้องมีให้พิจารณามากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 ก็ต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

3.8.2 มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ เป็นเรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินงานภาครัฐ เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานสูงขึ้น ดังนั้น นอกจากเนื้อหาของคำสั่งจะต้องมีสาระประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุน และเหตุผลตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๓๗ แล้ว ก็ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย

3.8.3 ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ทั้งนี้ตามมาตรา 3 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้ในกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้เช่นใดก็ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ โดยไม่นำขั้นตอนอุทธรณ์บังคับตามมาตรา 44 มาใช้บังคับ

3.9 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมาตรา 4 แห่งกฎหมายดังกล่าว นิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" ว่าหมายถึง "ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด" และนิยามคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ว่าหมายถึง "กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย"

โดยที่เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น บุคคลทุกประเภทที่ทำงานให้แก่เทศบาล ไม่ว่าจะเป็น สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล ปลัดเทศบาล รวมถึงลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ เช่น บุคคลที่ต้องช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้นำข้อความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น ดังนี้

แยกการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

3.9.1 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1) แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากการกระทำละเมิดที่มีใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยหากเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อน

2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงินคืนแก่หน่วยงานของรัฐภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับความเสียหายไปก่อนแล้วขึ้นใหม่ โดยหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยโดยเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้เฉพาะกรณีความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้มากน้อยเพียงใดนั้น ก็จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป โดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับชดเชยเงินเต็มจำนวนความเสียหาย

3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิไล่เบี้ยกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนว่า เจ้าหน้าที่แต่ละคนไม่ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไปว่าแต่ละคนสมควรต้องร่วมรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด โดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับชดเชยเงินเต็มจำนวนความเสียหาย

3.9.2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้มากน้อยเพียงใดนั้นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป โดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับชดเชยเงินเต็มจำนวนความเสียหาย ส่วนกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจากการ

กระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนว่า เจ้าหน้าที่แต่ละคนไม่ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ว่าแต่ละคนสมควรต้องร่วมรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด โดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับชดใช้จนเต็มจำนวนความเสียหาย

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ความรับผิดกรณีการกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

1) กรณีการกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ทะเลาะวิวาทชกต่อยกับบุคคลอื่น เจตนาทุจริตขยกทรัพย์ของทางราชการหรือเอารถของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ระหว่างนั้น เกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการเสียหาย หรือกระทำการใดๆ ให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหายอันไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

2) กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

(1) ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้วหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการละเมิดนั้นเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ย หรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) การกำหนดจำนวนความรับผิด

เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบและถูกไล่เบี้ยหรือเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การกำหนดจำนวนเงินหรือความรับผิดเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งกำหนดไว้ว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความ

ร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือหากเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในการกำหนดความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐมาหักออกจากความรับผิดชอบด้วย

3.10 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอื่นไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องเป็นไปตามบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อจำกัดและข้อยกเว้นไว้ดังนี้

3.10.1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์เผยแพร่

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นอย่างน้อย ได้แก่

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- 4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลและข่าวสารดังกล่าวไว้แล้วข้างต้นไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายจ่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรับตามที่เห็นสมควร

3.10.2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้เป็นอย่างน้อย

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามราชกิจจานุเบกษา

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิขอเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งจะวางหลักเกณฑ์หรือค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้

3.10.3. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนอาจขอได้

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 หรือให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจค้นตามมาตรา 9 หรือที่จัดให้ประชาชนต้องการรับทราบ ก็สามารถขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้แก่ตนเองได้ ทั้งนี้ ต้องระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเข้าใจได้ตามสมควร เว้นแต่บุคคลนั้นจะขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันควรและต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ตามคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

9.10.4. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้ 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยเด็ดขาด มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจมิให้เปิดเผย มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

4. แนวคิดในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ

4.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

ในประเทศเสรีประชาธิปไตยยอมรับกันว่าการใช้อำนาจรัฐย่อมจะต้องถูกตรวจสอบได้ โดยหลักการพื้นฐานที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้แก่

4.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งได้แบ่งอำนาจของรัฐเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ทั้ง 3 อำนาจมีองค์กรที่ใช้อำนาจแยกจากกันเพื่อให้เกิดการคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกัน หลักการนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าอำนาจเมื่อมีอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจโดยทุจริตและเพื่อยับยั้งการใช้อำนาจที่ทุจริตต้องมีอำนาจอื่นถ่วงดุลหรือคานอำนาจ

4.1.2 หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (the Rule of Law) ที่เรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งหมายความว่าใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ในทุกกรณี หากเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองก็เป็นอำนาจของศาลปกครอง หากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติก็จะถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ตรวจสอบ

หลักพื้นฐาน 2 ประการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งมีปรากฏอยู่หลายมาตรา เช่น มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสองที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เป็นต้นและโดยที่การเลือกตั้งเป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เป็นกิจการของรัฐที่มีลักษณะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ หากแต่เป็นกิจการที่มีลักษณะของการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ดังนั้น โดยหลักการหรือในทางทฤษฎีแล้วจึงย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรตุลาการ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน(check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่บริหารหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนำหลักการมาจากมองเตสกีเออ (ค.ศ. 1689-1755) ในหนังสือ The Spirit of Law ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจ อาจกล่าวได้ว่า มองเตสกีเออคือ ผู้ที่สนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษคนแรกๆ หลังจากที่มาเยือนอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 เขาได้กล่าวชมความสำเร็จของการปกครองของอังกฤษ และมีข้อสังเกตว่า “การที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ และองค์กรต่างๆ ไม่มีองค์กร หรือ อำนาจใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลย ถ้าอำนาจเหล่านั้น ไปรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว”

มองเตสกีเออได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า²⁵

- 1) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)
- 3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี (อำนาจตุลาการ)

มองเตสกีเออ ตอกย้ำว่า “เมื่อใดอำนาจนิตินบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสระภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราช ... เช่นเดียวกัน อิสระภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิตินบัญญัติ และบริหาร หากรวมอยู่กับ นิตินบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการเพราะตุลาการอาจประพฤติดุร้ายวิรุณแรงและกดขี่ ... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล”²⁶

พิจารณาจากข้อความข้างต้น มองเตสกีเออไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมชาติ บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินขอบเขต ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรามักจะได้ยินคำกล่าวที่ว่าอำนาจย่อมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้แต่ถ้าหากอำนาจนิตินบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวนี้ จะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิตินบัญญัติ บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือถ้าอำนาจตุลาการมารวมเป็นอำนาจนิตินบัญญัติเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเขาจึงต้องไม่ให้มีอำนาจต่างๆนี้ ขึ้นต่อกัน คือต้องให้เป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน นั่นเองเจตนาแท้จริงของมองเตสกีเออ ไม่ใช่ บอกว่าอำนาจอธิปไตยต้องแบ่งออกเป็น 3

²⁵ มานิตย์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543)

²⁶ พรชัย เลื่อนจวิ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546)

อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่างๆ ใช้ เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะมองว่าอำนาจเป็นสิ่งยั่ววนใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น จึงอาจจะเรียก หลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกอย่างหนึ่งได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย²⁷

การแบ่งแยกอำนาจทั้งสามนี้ออกจากกันหรือหากจะมีการแบ่งแยกก็มักจะเป็นไปในทางทฤษฎีเท่านั้น ส่วนในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจทั้งสามยังรวมกันอยู่ ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลก็ได้ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 สาขาอย่างเด็ดขาด และบริบูรณ์ในกิจการทั้งปวง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ประเทศที่ยังยึดอุดมการณ์เผด็จการมากเท่าใด อำนาจทั้งสามก็ยิ่งจะถูกรวบเอาไว้จนเป็นอำนาจเดียวกันมากยิ่งขึ้นเพียงนั้นกล่าวโดยสรุป การแบ่งแยกอำนาจคือการมอบอำนาจอธิปไตยใน 3 ลักษณะให้ 3 องค์กรของรัฐได้นำไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติซึ่งจะต้องทำหน้าที่ออกกฎหมาย และศาลยุติธรรมในฐานะองค์กรด้านตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่างๆ ภายใต้ระบบแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้นโดยลักษณะแล้วสมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระและจะไปร่วมอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด

4.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อาจแยกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ

4.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนโดยการเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญ ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยการลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

²⁷ มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว

สำหรับรายละเอียดการเริ่มต้นกระบวนการในการนำซื้อถดถอนนั้นได้กำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงถดถอนสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องให้ดำเนินการส่งคำร้องนั้นให้แก่บุคคลที่จะถูกลงคะแนนถดถอนจัดทำคำชี้แจงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด หลังจากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับคำชี้แจง เพื่อกำหนดการจัดให้มีการลงคะแนนถดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป

4.2.2 การเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นอกเหนือจากการเข้าชื่อถดถอนของประชาชนแล้ว ประชาชนยังอาจทำการเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ หากข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กล่าวคือ

- 1) เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น
- 2) เป็นเรื่องการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่ชอบธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

โดยที่ระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้กำหนดให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์อาจร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ดังนั้น การเริ่มต้นกระบวนการสอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาจเริ่มต้นได้ ไม่เพียงเฉพาะกรณีที่เกิดจากการร้องเรียนของผู้เสียหายเท่านั้น การให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์สามารถร้องเรียนได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการเริ่มต้นเพื่อนำไปสู่การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

5. แนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน

อรรถ ก๊กผล ได้ทำการศึกษารูปแบบและลักษณะของความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมที่พบในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย²⁸ ซึ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบนี้ จะทำให้การกำหนดมาตรการป้องกันและสามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์การทับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่ารูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหลายลักษณะ เช่น การรับผลประโยชน์ต่างๆ การรู้ข้อมูลภายใน การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การทำธุรกิจกับตัวเอง การนำโครงการสาธารณะมาลงในเขตเลือกตั้ง ยกเว้นการจ้างงานหลังเกษียณ (Post-employment) และการทำงานพิเศษ (Outside Employment) และการให้ของขวัญและเงินอุดหนุน (Gift) ที่ไม่ปรากฏอยู่ในเรื่องร้องเรียน

สำหรับรูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีหลากหลายลักษณะ สำหรับรูปแบบที่เป็นปัญหาลำดับรองลงไปคือการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ซึ่งพบว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และในหลายกรณีเป็นผู้รับเหมาดำเนินโครงการนั่นเอง ส่วนรูปแบบอื่นๆ อาทิ การรู้ข้อมูลภายใน มักพบควบคู่ไปกับรูปแบบอื่นๆ การใช้ของหลวงเสมือนของคนก็พบแต่มักเป็นกรณีที่ประชาชนมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย

²⁸ อรรถ ก๊กผล, *ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2547 วันที่ 1 – 2 ธันวาคม 2547), หน้า (3-4) - (3-11).

5.1 การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบที่เป็นปัญหามากที่สุดของความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในทุกประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือการที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของปัญหานี้อาจแสดงด้วยเรื่องร้องเรียนและการร้องทุกข์กล่าวโทษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่นในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าเรื่องร้องเรียนในช่วง 2540-2544 จากจำนวนประเด็นการร้องเรียน 1,176 ประเด็นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใสถึงร้อยละ 64.37 ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะคือ

5.1.1 การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาเทศบาล เป็น “สภาผู้รับเหมา” จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

5.1.2 การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้ มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก่งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปแบบใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

5.1.3 การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครอง

ท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งของผลประโยชน์ได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

5.2 การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมนักวิพากษ์วิจารณ์คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของงบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวกหรือประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า “งบพัฒนาจังหวัด” ที่มีในอดีต โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งและสามารถจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการ หรือตอบแทนห้วคะแนน ส่วนใหญ่ลงในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะนี้ในอดีต เป็นสาเหตุของการไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร และการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า บางจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจต่อรองสูง หรือเป็นรัฐมนตรีก็สามารถดึงโครงการเข้าจังหวัด หรือพื้นที่เลือกตั้งได้มาก ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พยายามแก้ปัญหา โดยมาตรา 180 (6) ระบุว่า ในการพิจารณางบประมาณประจำปี ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้มีการยกเลิกงบพัฒนาจังหวัดหรืองบ ส.ส. ในท้ายที่สุด

ในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายห้ามในเรื่องนี้และพบว่าเป็นลักษณะที่ทำกันทั่วไปที่สภาเทศบาลเข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกกันว่า “หารงบ” หมายถึงลักษณะที่ผู้บริหารมอบงบประมาณจำนวนหนึ่งกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อใช้งบประมาณไปดำเนินโครงการที่ต้องการ การให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรและใช้งบประมาณในลักษณะนี้ที่เด่นชัดและเป็นระบบมากที่สุดคืองบประมาณยุติของ

กรุงเทพมหานคร หรือ “งบปรญญติ ส.ก.” ผลจากการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้งบประมาณเอง และก็เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่โปร่งใส เพื่อประโยชน์ส่วนตน ความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบหมดไป และมีผลต่อความอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีลักษณะสมยอมกัน นั้นหมายถึงการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายผู้ว่าและสภากรุงเทพมหานครได้ขาดหายไป

6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวิทยานิพนธ์ งานวิจัย และบทความที่เกี่ยวข้องกับสภาเทศบาลทั้งในด้านบทบาททางนิติบัญญัติ พฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่น พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และการปรับโครงสร้างของการปกครองในรูปแบบเทศบาล มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์ ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล การศึกษาเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล ระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ที่กระทรวงมหาดไทยเคยเสนอผ่านการพิจารณาจาก คณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2529 เพื่อเสนอทางเลือกในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลที่จะได้นำมาใช้ในประเทศไทยในอนาคตอันจะเป็นการแก้ปัญหาบางประการในการปกครองท้องถิ่น รูปเทศบาลที่ใช้แบบคณะเทศมนตรีกับสภา (mayor-council) ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษานี้จะได้แสวงหาความจริงในด้านเกี่ยวกับความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสำนึก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในรูปแบบเทศบาลของกลุ่มตัวอย่างในเทศบาลเมืองลำปาง คือ สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกิจการเทศบาล โดยเฉพาะคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด และประชาชนในเขตเทศบาลในเมืองลำปาง จำนวน 204 คน เครื่องมือในการวิจัยหลักเป็นแบบสอบถามเพื่อการสัมภาษณ์ สร้างโดยผู้วิจัย ประกอบด้วยข้อมูลส่วนบุคคล คำถามวัดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ความสำนึกทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในรูปแบบเทศบาลและความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเทศบาลทั้งที่เสนอใหม่และที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การศึกษาวิจัยปรากฏผลว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งอันจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขรูปแบบเทศบาลเดิมที่ใช้อยู่ได้เป็นอย่างดี สุดท้าย สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการจะให้โครงสร้างเทศบาลเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นระบบผู้บริหารมีอำนาจมาก หรือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มี

อำนาจมาก (strong mayor) เพื่อเป็นทางเลือกในการที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบเทศบาลดั้งเดิมที่ใช้มาจากอดีตถึงปัจจุบัน

รศ.พล บุญโชติรัตน์ ทำการศึกษาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล โดยศึกษาว่าเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยจัดตั้งมานานกว่า 60 ปี แล้ว แต่ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ว่ามีปัญหาทางด้านโครงสร้าง การคลัง อำนาจหน้าที่และการควบคุมกำกับ อย่างไร ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไร และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเทศบาลให้เจริญมากขึ้นเพียงใด โดยศึกษาว่า ประการแรก โครงสร้างของเทศบาลมีลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งเทศบาลมากขึ้นเพียงใด ประการที่สอง เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีสาเหตุมาจากอะไร ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีความเหมาะสมที่ทำให้เทศบาลนำไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ประการที่สี่ การควบคุมกำกับเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่อย่างไรบ้าง ในการดำเนินการศึกษา จะใช้วิธีแบบพรรณนา และการวิเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ โดยการค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร ตำรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และแนวความคิดของนักวิชาการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับ ใช้ข้อมูลจริง ใน บาง ส่วน มาประกอบการพิจารณา ผลการศึกษาได้พบว่า สาเหตุที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถ พัฒนา ก้าวหน้าเท่าที่ควร คือ

ประการแรก การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐมุ่งประสงค์จะฝึกสอนประชาธิปไตย หรือสิทธิการปกครองตนเองเป็นสำคัญโดยไม่ได้คำนึงว่า เทศบาลจะสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ตามความมุ่งหมายของการจัดตั้งหรือไม่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร

ประการที่สอง การแบ่งองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล รูปแบบนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่ายเนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการแย่งชิงกันเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้ประชาชนเอือมระอา และส่งผลเสียถึงการเมืองระดับชาติ

ประการที่สาม เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลกำหนดประเภทของรายได้ และลักษณะที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลมีน้อยประเภท อัตราการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราที่ต่ำในจำนวนรายได้และประเภทของภาษีอากรจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลว่าจะแบ่งสรรให้เทศบาลได้รับเป็นจำนวนเท่าใด หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เป็นธรรม ในการใช้ตัวแปร พื้นที่ ประชากร และรายได้ และมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกมากและการกู้เงินมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น คือ กู้ได้จากกองทุนส่งเสริมกิจการ เทศบาล การกู้เงินนี้เทศบาลก็กู้ได้ในอัตราน้อย

และดอกเบี้ยเงินฝากที่เกิดจากเงินสะสมของเทศบาลก็ได้รับในอัตราที่น้อยและการจะกู้เงินจากองค์กรเอกชน หรือองค์กรของรัฐบาลก็ไม่สามารถกู้ได้ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้กู้ได้ แต่ในทางปฏิบัติเทศบาลไม่สามารถกู้ได้ เนื่องจากต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังต้องค้ำประกัน

ประการที่สี่ สืบเนื่องจากปัญหาด้านการคลัง จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมกำกับเทศบาลมาก เช่น การยุบสภาเทศบาล การออกระเบียบข้อบังคับเกินขอบเขตของกฎหมาย ทำให้เทศบาลไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างเต็มที่

สำหรับแนวความคิดของผู้วิจัยที่จะแก้ไขปัญหานี้ เรื่องนี้ คือ

ประการแรก หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ไม่ควรมองในด้านส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยเพียงด้านเดียว ควรพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลด้วย

ประการที่สอง ควรปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลโดยไม่จำเป็นที่จะต้องเลียนแบบการปกครองประเทศ ควรแก้ไขเป็นรูปแบบสภาเทศบาล และผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เพื่อจะได้มีประสิทธิภาพในการบริหารและประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาลได้ตรงตามความต้องการของตนเอง

ประการที่สาม ควรปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้เทศบาลมีแหล่งที่มาของรายได้เพิ่มขึ้น เพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ จัดทำแผนที่ภาษีและระบบการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ประชากร และควรให้เทศบาลสามารถกู้เงินจากองค์กรเอกชนหรือองค์กรของรัฐได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ควรส่งเสริมให้เทศบาลจัดตั้งสหการเทศบาลให้มาก เพื่อประหยัดงบประมาณ

ประการที่ห้า แบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐกับท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยรัฐดำเนินการเฉพาะกิจการที่ใหญ่ ๆ เช่น ด้านการต่างประเทศ ด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้นควรให้เทศบาลดำเนินการเอง

ประการที่หก ควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ รัฐเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและให้คำแนะนำเกี่ยวกับความรู้ทางด้านวิชาการ และเทคโนโลยีเท่านั้น



7. สภาพทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

7.1 ประวัติความเป็นมา

เชียงใหม่ เป็นเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่งในดินแดนล้านนาไทยที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ต่อเนื่องยาวนานถึง 700 กว่าปี เริ่มจากการตั้งอาณาจักรที่มีความเป็นปึกแผ่น และการเปลี่ยนแปลงร่วมสมัยเดียวกันกับการก่อตั้งราชอาณาจักรสุโขทัยในราวพุทธศตวรรษที่ 18 โดยที่ผู้สร้างเมืองได้แก่ “พญามังราย” กล่าวคือ พระองค์ทรงรวบรวมบ้านเล็กเมืองน้อยให้เข้ามาเป็นแผ่นดินเดียวกัน และทรงเห็นที่ราบอันอุดมสมบูรณ์ริมฝั่งแม่น้ำปิง และป่าเชิงดอยสุเทพเป็นที่ราบกว้างใหญ่ จึงทรงดำริให้สร้างเมืองขึ้นมา โดยมีพญาเจ้าเมืองแห่งเมืองพะเยา และพญาร่วงแห่งกรุงสุโขทัย พระสหายทั้งสองพระองค์มาร่วมวางแผนเมือง ซึ่งตรงกับวันที่ 12 เมษายน 1839 และขนานนามเมืองนี้ว่า “นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่” ราชวงศ์ของพญามังราย ปกครองเมืองเชียงใหม่นาน 262 ปี จากนั้นจึงตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าอีก 216 ปี

เชียงใหม่ถือเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนาไทย จึงทำให้มีชนหลายชาติหลายกลุ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนแห่งนี้ ถึงกระนั้น เชียงใหม่กลับต้องถูกรุกรานและจำตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาและพม่าอยู่หลายยุคหลายสมัยด้วยกัน โดยที่ครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในสมัยกรุงธนบุรี พระเจ้าตากสินมหาราชทรงคืนนครเชียงใหม่คืนจากพม่า และทรงกวาดล้างอิทธิพลของพม่าจากล้านนาไทยได้สำเร็จ เมื่อปี 2317 เมืองเชียงใหม่จึงได้กลับมาเป็นประเทศราชของกรุงธนบุรี ต่อเนื่องจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ท้ายที่สุด ในปี 2440 ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงยุบเมืองประเทศราชเข้ากับราชอาณาจักรไทย เมื่อคราวจัดแบ่งการปกครองราชอาณาจักรสยามออกเป็นมณฑล พระองค์ได้ยกฐานะเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็นมณฑลพายัพ ซึ่งต่อมาในปี 2476 ภายหลังจากที่ประเทศสยามได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงการปกครองจากรูปแบบมณฑลมาเป็นจังหวัด อันมีผลทำให้เมืองเชียงใหม่มีฐานะเป็นจังหวัดมาจนถึงปัจจุบัน

เนื่องด้วยความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม ทำให้มีคำกล่าวว่า **เชียงใหม่เป็นเสมือนเมืองหลวงที่สองรองจากกรุงเทพมหานคร** ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภาคเหนือในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว การศึกษา และเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมนานาชาติของภาคเหนือ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในปัจจุบัน

สำหรับประวัติการจัดตั้ง **เทศบาลนครเชียงใหม่** นั้น เดิมทีเป็นสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ.2458 ขึ้นตรงต่อมณฑลพายัพ ต่อมาใน พ.ศ.2475 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว สถาปนาพระราชวังจึงมีมติสมควรจัดตั้งชุมชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาล ด้วยเหตุนี้ สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 52 ตอน 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 นับว่าเป็น เทศบาลนครแห่งแรกในประเทศไทย โดยมีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 17.5 ตารางกิโลเมตร

สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งอยู่ที่เลขที่ 1 ถนนพหลโยธิน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิงด้านทิศตะวันตก ทว่า ต่อมาความเจริญของตัวเมืองมีมากขึ้น เกิดเป็นชุมชนหนาแน่น และขยายตัวโดยรอบ ใน พ.ศ.2526 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2526 ให้มีพื้นที่รับผิดชอบ 40.216 ตารางกิโลเมตร ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน 2526 เป็นต้นมา

ปัจจุบัน เทศบาลนครเชียงใหม่ มีจำนวนบุคลากรมากถึง 2,032 คน แยกเป็น พนักงานเทศบาล 715 คน ลูกจ้างประจำ 174 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ 377 คน และพนักงานจ้างทั่วไป 766 คน (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ.2549)

ขณะที่ในส่วนของงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 นั้น เทศบาลได้ประมาณการรายรับไว้ทั้งสิ้น 763,857,000 บาท และได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ จำนวน 500,895,591 บาท

7.2 สภาพทั่วไป

7.2.1 ที่ตั้งและลักษณะของชุมชน

ชุมชนเมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงตอนกลางเชิงคอดอยสุเทพ มีแม่น้ำปิงไหลผ่านใจกลางเมืองในแนวเหนือ - ใต้ ชุมชนดั้งเดิมหรือบริเวณเมืองเก่าตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำปิง ต่อมาเมื่อชุมชนได้พัฒนาให้มีความเจริญขึ้น โดยมีการขยายตัวข้ามแม่น้ำปิงมาทางฝั่งตะวันออก และภายหลังจากที่ได้มีการตัดถนนล้อมเมือง ชุมชนได้พัฒนาออกไปหลายทิศทางตามเส้นทางคมนาคม และโครงข่ายสาธารณูปโภค ธุรกิจการพัฒนาดินและที่พักอาศัยได้ขยายตัวเป็นอย่างมาก สภาพที่แท้จริงของชุมชนเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันไม่ได้คงอยู่แต่เฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น แต่ได้ขยายออกไปตามบริเวณชานเมืองและชนบทโดยรอบ

ปัจจุบัน เทศบาลนครเชียงใหม่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบลในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลาน ตำบลพระสิงห์ ตำบลป่าตัน ตำบลสุเทพ (บางส่วน) ตำบลป่าแดด (บางส่วน) ตำบลฟ้าฮ่าม (บางส่วน) ตำบลหนองป่าครั่ง (บางส่วน) ตำบลท่าศาลา (บางส่วน) ตำบลหนองหอย (บางส่วน) และตำบลช้างเผือก (บางส่วน)

อนึ่ง ในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบภายในเขตเทศบาลทั้งหมด (40.216 ตารางกิโลเมตร) เทศบาลได้ทำการแบ่งเขตพื้นที่การให้บริการออกเป็น 4 แขวง อันได้แก่ แขวงนครพิงค์ (11.7 ตารางกิโลเมตร) แขวงกาวิละ (11.4 ตารางกิโลเมตร) แขวงเมืองราช (7.7 ตารางกิโลเมตร) และแขวงศรีวิชัย (9.2 ตารางกิโลเมตร) เพื่อให้บริการแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลกว่า 70,000 หลังคาเรือน ซึ่งมีประชากรรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 160,000 คน จากจำนวนชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งหมด 80 ชุมชน

7.2.2 อาณาเขต

เทศบาลนครเชียงใหม่มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมือง และอำเภอแม่ริม
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลหนองหอย และตำบลป่าแดด อำเภอเมือง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลหนองป่าครั่ง และตำบลฟ้าฮ่ามบางส่วน อำเภอเมือง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับอุทยานแห่งชาติ ดอยสุเทพ อำเภอเมือง

7.2.3 จำนวนประชากร

จำนวนประชากรจากสถิติตามทะเบียนราษฎรจนถึงปี 2549 รวม 149,959 คน แยกเป็นชาย 70,063 คน หญิง 79,896 คน

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ.2540-2549)

พ.ศ.	ชาย	หญิง	รวม	+ / - (%)	จำนวนบ้าน	+ / - (%)
2540	91,043	98,852	189,895	+ 4.57	63,240	+ 1.99
2541	82,125	89,010	171,135	- 9.88	65,104	+ 2.95
2542	81,836	89,252	171,088	- 0.03	65,564	+ 0.71
2543	81,847	89,865	171,712	+ 0.37	66,399	+ 1.27
2544	82,525	91,331	173,856	+ 1.25	67,178	+ 1.17
2545	74,819	84,584	159,403	- 8.31	67,809	+ 0.94
2546	74,401	84,305	158,706	- 0.44	69,073	+ 1.83
2547	78,835	87,937	166,772	+ 5.08	68,053	- 1.48
2548	70,403	80,608	151,011	- 9.45	69,253	+ 1.76
2549	70,063	79,896	149,959	- 0.70	69,512	+ 0.37

ที่มา : สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ.2549)

จำนวนตัวเลขประชากรดังกล่าวข้างต้น เป็นจำนวนตัวเลขของประชากรที่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรอยู่ในเขตเทศบาลเท่านั้น ยังมีประชากรอีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางเข้ามาประกอบอาชีพ นักเรียน นักศึกษา และนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามายังเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละวัน กลุ่มประชากรจำนวนนี้เป็นส่วนที่ไม่ทราบจำนวนแน่ชัด (ประชากรแฝง) ซึ่งเป็นประชากรที่เข้ามาใช้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มากมายมหาศาล ซึ่งนับเป็นกลุ่มประชากรที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของเมืองอย่างยิ่ง

7.3 ข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน

อาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบของทางเทศบาลนครเชียงใหม่ และพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในบริเวณรอบๆ พื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น โดยภาพรวมแล้ว พร้อมด้วยสาธารณูปโภคต่างๆ ครบครัน ทั้งไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านคมนาคม การศึกษา สาธารณสุข ทั้งยังมีสำนักงานของส่วนราชการต่างๆ ตั้งอยู่ในเขตท้องที่อำเภอเมืองเชียงใหม่มากมาย ซึ่งรวมถึงสถานกงสุลของนานาประเทศด้วยเช่นกัน

7.3.1 การคมนาคมขนส่ง

ด้วยเชียงใหม่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ ส่งผลให้มีระบบการคมนาคมที่สะดวกต่อการเดินทางไปยังอำเภอต่างๆ และต่างจังหวัด ทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และทางเครื่องบิน ทว่า ระบบการจราจรในเขตเมืองยังคงค่อนข้างที่จะไร้ระเบียบ และยังคงขาดรูปแบบการขนส่งมวลชนที่ดี เพื่อให้บริการประชาชนโดยทั่วไป

โดยมีถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของทางเทศบาล จำนวน 702 สาย ความยาวรวมทั้งหมด 256.55 กิโลเมตร แยกเป็นถนน ค.ส.ล. ความยาวรวม 107.57 กิโลเมตร ถนนลาดยาง ความยาวรวม 148.05 กิโลเมตร และถนนลูกรัง ความยาวรวม 0.93 กิโลเมตร

นอกจากนี้ เมืองเชียงใหม่ยังมีการพัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของผู้คนเพื่อประกอบกิจกรรมต่างๆ เช่น การประกอบอาชีพ การท่องเที่ยว และการศึกษา เป็นต้น ทำให้การคมนาคมและขนส่งภายในเขตเมืองเชียงใหม่ มีความคับคั่งเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดของแต่ละประเภทการคมนาคมได้ ดังนี้

1) รถยนต์

ในปี 2548 สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่และสาขาได้ทำการจดทะเบียนตาม พ.ร.บ. รถยนต์ และตาม พ.ร.บ. การขนส่งทางบก รวมทั้งสิ้น 1,257,660 คัน เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 6.32

2) รถไฟ

จังหวัดเชียงใหม่มีเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อกับหลายจังหวัด โดยเป็นจุดสิ้นสุดของเส้นทางรถไฟสายเหนือที่เดินทางมากจากกรุงเทพฯ ซึ่งมีระยะทางรวมทั้งสิ้น 751 กิโลเมตร ปัจจุบัน สถานีรถไฟเชียงใหม่เปิดให้บริการรถหลายชนิด ทั้งนี้ ในปี 2547 มีสถิติจำนวนผู้โดยสารถึง 432,533 ราย รวมรายได้จากการโดยสารทั้งสิ้น 199,385,688 บาท

3) เครื่องบิน

ในช่วงปี 2547 ท่าอากาศยานนานาชาติเชียงใหม่ สามารถรองรับการขึ้นลงของเครื่องบินโดยสารขนาดใหญ่ จำนวน 21,222 เที่ยวบิน จำนวนผู้โดยสารทั้งสิ้น 2,868,694 คน โดยเป็นการขนถ่ายสินค้าทางอากาศ 25,695 ตัน และมีการขนถ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์อีก 28 ตัน

7.3.2 การสื่อสาร

จนถึงปี 2547 การให้บริการโทรศัพท์ของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีจำนวนหมายเลขโทรศัพท์ทั้งหมด 122,067 เลขหมาย มีจำนวนผู้เช่าทั้งสิ้น 103,916 เลขหมาย โดยที่ในจำนวนนี้ บ้านพักเป็นประเภทที่มีผู้เช่าเลขหมายมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ธุรกิจ โทรศัพท์สาธารณะ ราชการ และ ทศท. เอง ตามลำดับ ส่วนบริษัทผู้รับสัมปทานอื่น รวมแล้วมีจำนวนเลขหมายทั้งหมด 129,434 เลขหมาย และมีจำนวนผู้เช่าทั้งสิ้น 107,489 เลขหมาย

7.3.3 สาธารณูปโภค

1) ไฟฟ้า

การบริการไฟฟ้าของจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าเขต 1 (เชียงใหม่) ภาคเหนือ โดยรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แหล่งผลิตแม่เมาะ โดยมีสถานีควบคุมการจ่ายไฟฟ้า 5 สถานี ซึ่งใน พ.ศ.2547 มีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งสิ้น 496,448 ราย และมีปริมาณกระแสไฟฟ้าที่ใช้ในจังหวัดเชียงใหม่ 1,630.46 ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง

2) ประปา

จังหวัดเชียงใหม่มีการประปา 6 แห่ง โดยการประปาเชียงใหม่เป็นแห่งที่ดูแลในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ และในปี 2547 ได้มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น 55,613,872 ลบ.ม. ซึ่งสามารถบริการประชาชน จำนวน 76,939 ราย

7.4 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

7.4.1 สถานประกอบการและสถานบริการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

จากการสำรวจสถานประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถแสดงจำนวนสถานประกอบการแยกตามประเภทกิจการได้ดังนี้

- สถานีบริการน้ำมัน 59 แห่ง
- ป้ายหลอด 6 แห่ง
- ศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า 3 แห่ง
- ตลาดสด 23 แห่ง
- โรงแรม 183 แห่ง
- เสริมสวยแต่งผม 131 แห่ง
- โรงภาพยนตร์ 19 แห่ง
- ร้านอาหาร (ตาม พ.ร.บ.สาธารณสุข) 705 แห่ง

7.4.2 การท่องเที่ยว

จังหวัดเชียงใหม่นับเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวในเขตภาคเหนือตอนบนในอดีตได้รับการขนานนามว่า “นพบุรีศรีนครพิงค์” หรือ “เวียงพิงค์” เชียงใหม่ในวันนี้เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ และขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมแบบล้านนาไทย ตลอดจนน้ำใจไมตรีของชาวเชียงใหม่เอง ซึ่งเป็นที่ดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวมาเยือนจังหวัดเชียงใหม่ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแหล่งท่องเที่ยวในตัวเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ วัด อย่างเช่น วัดพระธาตุดอยสุเทพ วัดพระสิงห์ วัดเจดีย์หลวง ฯลฯ และโบราณสถานต่างๆ อาทิ ประตูเมือง กำแพงเมือง กำแพงดิน พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่ และย่านที่นักท่องเที่ยวนิยมไปเลือกซื้อสินค้ากันในตลาดข้างม่อย ถนนท่าแพ ตลาดวโรรส ถนนพระปกเกล้า ในทาบาร์ซ่า ตลอดจนสถานบันเทิงต่างๆ เป็นต้น สำหรับในช่วงเทศกาลสำคัญ เช่น ประเพณีปีใหม่เมือง (สงกรานต์) ยี่เป็ง (ลอยกระทง) ฯลฯ จะมีนักท่องเที่ยวมากเป็นพิเศษ จนมักจะมีปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการจราจรติดขัด แออัด ปัญหามลพิษ ขยะ ฯลฯ

โดยที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว นักทัศนาจร และผู้มาเยือน ประกอบด้วย โรงแรม เกสต์เฮาส์ บังกะโล รีสอร์ท บ้านญาติหรือเพื่อน ที่พักในอุทยานแห่งชาติต่างๆ บ้านรับรองของทางราชการและเอกชนอื่นๆ เป็นต้น

ในปี 2547 จังหวัดเชียงใหม่มีการขยายตัวของเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นทุกปี โดยมีจำนวนโรงแรมทั้งสิ้น 214 แห่ง ห้องพักรวมแล้ว 14,103 ห้อง และมีจำนวนผู้มาเยือน นักทัศนาจร และนักท่องเที่ยว (ทั้งที่เดินทางมาท่องเที่ยวเอง และใช้บริการบริษัทนำเที่ยว) รวมกันมากถึง 7,797,086 คน แยกเป็นชาวไทย 4,202,198 คน และชาวต่างชาติ 3,594,888 คน โดยนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มาเยือนเยือนจังหวัดเชียงใหม่มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ตามลำดับ

7.5 ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลนครเชียงใหม่

7.5.1 ภูมิอากาศ

ใน พ.ศ.2547 จังหวัดเชียงใหม่มีอุณหภูมิระหว่าง 11.3 - 41.0 องศาเซลเซียส โดยที่เดือนเมษายน เป็นเดือนที่อุณหภูมิเฉลี่ยสูงที่สุดในรอบปี วัดได้ 30.3 องศาเซลเซียส ขณะที่เดือนธันวาคม คือ เดือนที่อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำที่สุดในรอบปี วัดได้ 19.9 องศาเซลเซียส และมีความชื้นสัมพัทธ์ตลอดทั้งปีเฉลี่ยร้อยละ 73 จำนวนวันฝนตกตลอดทั้งปีมากถึง 111 วัน รวมปริมาณน้ำฝนแล้วประมาณ 1,208.9 มิลลิเมตร

7.5.2 ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ปัญหามูลฝอยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัญหาแรกเรื่องสถานที่กำจัดมูลฝอยที่ต้องรองรับปริมาณขยะมูลฝอยในแต่ละวันเป็นจำนวนมาก และยังไม่สามารถหาสถานที่ๆ เหมาะสมแห่งใหม่ได้ เนื่องจากประชาชนและชุมชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้นไม่เข้าใจวิธีการกำจัดมูลฝอยที่ถูกหลักวิชาการเท่าที่ควร ทำให้เกิดการร้องเรียนและต่อต้านการก่อสร้างพื้นที่กำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ตน ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ตามมา ส่วนปัญหาที่สองนั้น เป็นปัญหามูลฝอยตกค้างในชุมชน และขาดการจัดการบรรทุกเก็บมูลฝอยที่มีขนาดการบรรทุกที่เหมาะสม และเข้าไปบริการเก็บรวบรวมมูลฝอยได้ทั่วถึง ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีเอกชนที่ได้รับอนุญาตจัดเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยไม่สามารถปฏิบัติงาน และระมัดระวังให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรได้ นอกจากนี้ จำนวนรถบรรทุกขนส่งมูลฝอยยังมีไม่พอเพียงและมีขนาดไม่เหมาะสมกับความกว้างของถนนและระยะทางวิ่งที่ต้องให้บริการ จึงเกิดปัญหาด้านการจัดเก็บและการขนส่งขยะขึ้นมา

นอกจากนี้ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและเมืองในด้านต่างๆ ส่งผลให้มีประชากรหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก ทั้งเพื่อประกอบอาชีพ ศึกษาเล่าเรียนค้าขาย ทำธุรกิจ ท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ.2542 เป็นต้นมา

จากสาเหตุของปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่ต้องใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการด้านต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาขยะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก โดยใน พ.ศ.2548 เทศบาลนครเชียงใหม่มีปริมาณขยะที่ต้องจัดเก็บโดยเฉลี่ยถึง 323.59 ตันต่อวัน

7.5.3 คุณภาพน้ำ

แม่น้ำสายหลัก (แม่น้ำ และลำน้ำสายต่างๆ ที่ไหลลงบรรจบกับแม่น้ำเจ้าพระยา) ซึ่งไหลผ่านพื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น คือ แม่น้ำปิง และลำน้ำสายรอง (ลำน้ำ

ต่างๆ ที่ไหลลงบรรจบกับแม่น้ำปิง) อาทิ คลองแม่ข่า ตลอดจนบริเวณคูเมือง ซึ่งคุณภาพน้ำโดยเฉลี่ยของแหล่งน้ำเหล่านี้ จากข้อมูลสถานการณ์คุณภาพน้ำในช่วงปี 2547 โดยส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งมีการเฝ้าระวังและตรวจสอบคุณภาพน้ำในลำน้ำสำคัญต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง พบว่าแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่มีสถานที่ตั้งอาคารขนาดใหญ่และสถานประกอบการต่างๆ ของชุมชนเมือง ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างชัดเจนต่อลำน้ำ คุณภาพของน้ำในจุดที่ผ่านชุมชนจะต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์ม (Fecal Coli form Bacteria) ในปริมาณสูง และส่งผลกระทบต่อเนื่องลงไปสู่ด้านท้ายน้ำของแหล่งกำเนิดด้วย นอกจากนี้ คุณภาพน้ำยังมีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราการไหลของน้ำในลำน้ำ และการชะล้างมลพิษจากผิวดินลงสู่ลำน้ำในฤดูฝน

จึงสรุปได้ว่าปัญหาน้ำเสียในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่นั้น เกิดจากปัญหาน้ำเสียจากชุมชน และปัญหาน้ำเสียจากย่านธุรกิจ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัจจุบันทางเทศบาลฯ ได้จัดให้มีระบบการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ทั้งบ่อพักน้ำเสีย ท่อระบายและท่อรวบรวมน้ำเสีย อาคารดักน้ำเสีย สถานีสูบน้ำเสีย โรงบำบัดน้ำเสีย เป็นอาทิ

7.5.4 คุณภาพอากาศ

สถานการณ์คุณภาพอากาศที่เกิดขึ้น และเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง คือ ปัญหามลพิษทางอากาศ จากปัจจัยด้านที่ตั้งของพื้นที่ในเขตเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ และมีภูเขาล้อมรอบ ทำให้ไม่สามารถระบายอากาศได้ดีนัก นอกจากนั้น ในช่วงฤดูหนาวสภาพอากาศนิ่งและแห้งเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดการสะสมสารมลพิษที่ไม่สามารถแพร่กระจายตัวได้ โดยที่ทางเทศบาลฯ ได้เฝ้าแต่ระวังและติดตามคุณภาพอากาศในพื้นที่ โดยได้รับการสนับสนุนและร่วมมือจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ โดยได้ใช้ข้อมูลจากสถานีตรวจคุณภาพอากาศแบบกึ่งถาวร จำนวน 2 สถานี คือ บริเวณศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ และบริเวณโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย ซึ่งภายในสถานีได้มีการติดตั้งเครื่องตรวจวัดสารมลพิษ เพื่อให้ทราบถึงมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้น และใช้ดัชนีคุณภาพอากาศ 5 ดัชนี ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ก๊าซโอโซน (O₃) และฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM - 10) ตามลำดับ

จากผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศของสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศศูนย์ราชการ และโรงเรียนยุพราชวิทยาลัย ในปี 2549 พบปริมาณฝุ่นที่เกินมาตรฐานไปเล็กน้อย พบก๊าซโอโซนเกินมาตรฐานเป็นครั้งคราว และมีปริมาณสารพิษอื่นอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2549) ซึ่งมลพิษทางอากาศส่วนใหญ่เป็นผลพวงจากการใช้ยานพาหนะที่มักจะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอนเกินมาตรฐานเฉลี่ยอยู่เป็นประจำ

ลักษณะข้างต้นนี้เริ่มปรากฏขึ้นในหลายๆ พื้นที่ ถือเป็นอันตรายยิ่งต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบทำให้ประชาชนเป็นโรคระบบทางเดินหายใจ ซึ่งจะเป็นปัญหามากในช่วงฤดูหนาว ปัญหานี้ จึงเป็นหนึ่งในปัญหาที่จะต้องให้ความสำคัญทั้งในการเฝ้าระวัง การป้องกัน และการควบคุมการสะสมของฝุ่นละอองอย่างต่อเนื่อง

7.6 ข้อมูลด้านสังคม

7.6.1 การศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา เป็นการดำเนินการจัดการศึกษาทั้งภาครัฐบาลและเอกชน รวมมีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 80 แห่ง ซึ่งมาจากหลากหลายสังกัดด้วยกัน โดยมีโรงเรียนในสังกัดเทศบาล จำนวน 11 โรงเรียน (จำนวนครูรวม 247 คน จำนวนนักเรียนกว่า 5,000 คน) ทั้งยังมีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหลายแห่งที่มีชื่อเสียง อาทิ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ เป็นต้น

7.6.2 ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ โดยมีวัดจำนวนมากถึง 70 วัด และมีโบสถ์คริสต์มัสยิดอิสลาม และศาสนสถานของศาสนาอื่นๆ อีกหลายแห่งด้วยกัน

7.6.3 การสาธารณสุข

ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีโรงพยาบาลและสถานบริการด้านการบริการสาธารณสุข ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน จำนวน 29 แห่ง และเป็นโรงพยาบาล 18 แห่ง ซึ่งโรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่ถือเป็นหนึ่งในนั้น (มีจำนวน 22 เตียง บุคลากรทางการแพทย์ทั้งสิ้น 23 คน จำนวนผู้ป่วยราวๆ 50,000 คนต่อปี) โดยที่มีศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลแยกย่อยลงมาอีก 8 แห่ง และยังมีศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) 73 แห่ง

7.6.4 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เทศบาลนครเชียงใหม่ได้แบ่งภารกิจออกตามเขตรับผิดชอบเป็น 6 สถานี ซึ่งแต่ละสถานี ต่างมีรถบรรทุกน้ำ รถยนต์ดับเพลิง รถบันได และอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องครบครัน

7.6.5 การรักษาความสงบเรียบร้อย

ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่นี้ได้รับการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบและเขตอำนาจการสอบสวนของตำรวจออกเป็น 4 สถานีตำรวจด้วยกัน ได้แก่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองเชียงใหม่ สถานีตำรวจภูธรตำบลแม่ปิง สถานีตำรวจภูธรตำบลกู่พิงค์ และสถานีตำรวจภูธรตำบลช้างเผือก เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

7.6.6 ทรัพยากรอื่นๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่

สรุปออกเป็นเรื่องๆ ได้ดังนี้

- 1) สถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) จำนวน 3 แห่ง
- 2) สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จำนวน 12 แห่ง แยกเป็นสวนหย่อมบริเวณเกาะกลางถนนตามมุมแยกมุมเลี้ยว จำนวน 7 แห่ง และสวนสาธารณะ 5 แห่ง
- 3) สุสานและฌาปนสถาน จำนวน 15 แห่ง แยกเป็นเทศบาลดำเนินการเอง 11 แห่งที่เหลือมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ
- 4) สวนสาธารณะ จำนวน 16 แห่ง เป็นของเทศบาลเอง 1 แห่ง โดยทางเทศบาลยังมีรถสุขาเคลื่อนที่รวม 3 คัน และมีห้องน้ำไฮเทคอีก 5 จุด
- 5) โรงฆ่าสัตว์เทศบาล จำนวน 1 แห่ง

7.7 ข้อมูลด้านโครงสร้างการบริหาร

เทศบาลนครเชียงใหม่ ประกอบด้วยคณะผู้บริหารเทศบาล 10 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน ดังนี้

7.7.1 คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย

- 1) นายบุญเลิศ บุญอุปการณ์ นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่
- 2) นายมนัส ศิริมหาราช รองนายกฯ สำนักงานการศึกษา
- 3) นายพูลสวัสดิ์ วรวัลย์ รองนายกฯ สำนักงานการช่าง
- 4) นายชาติรี เชื้อมโนชาญ รองนายกฯ สำนักงานการคลัง
- 5) นางวิภาวัลย์ วรพุฒิพงศ์ รองนายกฯ สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

- 6) นายพรชัย จิตรนวเสถียร เลขานุการนายกเทศมนตรี
- 7) นายสุนทร ยามศิริ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
- 8) นายไท ไรจน์รัตนจินดา ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
- 9) นายพิทักษ์ ดันติศักดิ์ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
- 10) นายบวร อิศระชีวะวัฒน์ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

7.7.2 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 24 คน

ดังนี้

- 1) นายทวีพงษ์ หินคำ ประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่
- 2) นายเพทาย เตโชพาร รองประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่
- 3) นายพิสิทธิ์ชัย ศรีบุญเรือง สมาชิกสภาเทศบาล

- 4) นายวรัท ทรงสิริอาชา สมาชิกสภาเทศบาล
- 5) นายพจนา ศรีศิลป์นันท์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 6) นายสุภพล จันทร์ภิรมย์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 7) นายเสาร์คำ จอมภักดี สมาชิกสภาเทศบาล
- 8) นายวิชัย พริยะอานันท์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 9) นายธนากร ฟุ้งกิตติกุล สมาชิกสภาเทศบาล
- 10) นายพอพันธุ์ ประพันธ์วงศ์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 11) นายทัศนัย บุณยปกรณ์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 12) นางสาวพรฤดี พุทธิศรี สมาชิกสภาเทศบาล
- 13) นายพรากร วรงค์ถือเกียรติ สมาชิกสภาเทศบาล
- 14) นางนภาพร ยามศิริ สมาชิกสภาเทศบาล
- 15) นายณพวงศ์ รัฐไผท สมาชิกสภาเทศบาล
- 16) นายบุญรักษ์ ดันตยานุสรณ์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 17) นายพจนารถ ศรียารัณย สมาชิกสภาเทศบาล
- 18) นายธงชัย จิตรนวเสถียร สมาชิกสภาเทศบาล
- 19) นายสุทัศน์ ศรีล้อม สมาชิกสภาเทศบาล
- 20) นางสุทธิลักษณ์ วรรณย์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 21) นายภวฤทธิ์ กาญจนเกตุ สมาชิกสภาเทศบาล
- 22) นายรุ่งโรจน์ ลีสกุลรักษ์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 23) นางบงกช ตูวานนท์ สมาชิกสภาเทศบาล
- 24) นายพลศักดิ์ อนันต์รัตนวิมล สมาชิกสภาเทศบาล