

ระบบการปกครองท้องถิ่นไทย Thai Local Government System

พระเรืองเดช โชติธมโม (เสียงเพราะ)
พระครูปัญญาสุธรรมนิเทศก์ (รุดบุญ)
พระมหาโชตนิพิฐพนธ์ สุทธิจิตโต
วิทยาเขตสุรินทร์

บทคัดย่อ

รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และรู้สึกห่วงหาพันต่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการ

บทความนี้ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต ปฏิบัติหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเองเพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนาแต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

คำสำคัญ: การปกครอง, ท้องถิ่นไทย

Abstract

The democracy system has the foundation of being an institute for training and educating the politics to people in order to increase people's awareness of involvement and accountability in local government as well as being concern about the benefits. These lead to the confidence in democracy system. People have an opportunity to elect legislative and administrative parties. Through election, people can be practiced by use their discretion to select the appropriate representative for further administration.

In this paper, Thai local government system has the main objective of providing services that an individual or private sector cannot or are not able to provide the services. In this regard, the government or local government agency will provide services such as life and property insurance coverage, benefits and convenient living as well as will be responsible for managing the conflict because lifestyle of different people may conflict through disagreed opinions and interests. They may discuss reasonably or dispute disagreeably. There may be the case of bribery or fighting. In this case, the government or local government agency will come to resolve the dispute by determining rules and controlling the conflict, compromising, allocating benefits or being a judge in the dispute. Both parties shall comply with the judge. Local government agency alleviates burden of central government. Local government agency is established to manage its local administration to reduce the burden of central government as well as to practice self-administration for underdeveloped countries. However, for developed countries, local government is a representative of the nation to build national prosperity. For example, Americans view that local government enhances democratic life. Even in People's Republic of China and Russia have similar expectations about democracy but the implementation may be different.

Keywords: Governance, Thai Local

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (function) ในรูปกระทรวงแทนการจัดตามพื้นที่ตั้งที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจังโดยนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้อันเป็นรากฐาน

สำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ มีการแต่งตั้งคนจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่างๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” นอกจากนี้ยังทรงได้ริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในรูป “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตราชธานี (กรุงเทพฯ) ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมืองทั้งใต้ทรงจัดการ “การปกครองท้องถิ่น” ใหม่ในระดับตำบล หมู่บ้าน¹

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะพิเศษ กรุงเทพมหานครและพัทยา ลักษณะทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อ แบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งงานกันทำ ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติ โดยรัฐให้ความเป็นอิสระ ในการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคลากร และพื้นที่ โดยรัฐเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองตนเอง และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นทั้งนี้เพราะว่าท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถรับทราบและรู้ถึงปัญหาความต้องการและแก้ไขปัญหาได้รวดเร็วทันต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี²

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น จึงเปรียบเสมือนสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้ประชาชนมีประสบการณ์ความรู้และความเข้าใจกลไกในการบริหาร งานของการปกครองตนเองในระดับพื้นฐาน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันจะประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล³

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการจัดมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น สรุปการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการปกครอง โดยการกระทำด้วยตนเอง โดยมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นตัวกลางในการให้บริการสาธารณะ ในการบริหารงานจะเป็นการให้บุคคล

¹ ประธาน สุวรรณมงคล และคณะ, การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น, (สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2537) หน้า 21-22.

² สมาน รังสิโยภฤกษ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 18, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์, 2540) หน้า 25-32.

³ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดการทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2548) หน้า 13.

ภายในท้องถิ่นเลือกตัวแทนภายในท้องถิ่นเข้ามาบริหารตามระบอบประชาธิปไตย⁴ ซึ่งเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ⁵

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้รับการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดรูปแบบการปกครองของตนเองอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ต้องการปฏิรูปการเมืองโดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น และตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มเติมขึ้น ตลอดจนทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองในท้องถิ่นให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในอดีตการเมืองในท้องถิ่นนั้นยังเน้นประเด็นไปที่นักการเมืองท้องถิ่นหรือเฉพาะชุดปฏิบัติงานของสภาเทศบาล ประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งคณะผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในด้านงบประมาณเลย เป็นการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวดังนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบมีนักการเมืองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และยังมีบทบัญญัติหลายมาตรา ที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ โดยมีเป้าหมายที่จะปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นไปสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน⁶

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสิ่งสำคัญก็คือ “ประชาชน” และความสมบูรณ์แบบของระบอบประชาธิปไตยก็คือ การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่เนื่องจากความจำกัดในหลายๆ ด้าน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากเกินไปที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นได้โดยตรง จึงทำให้มีระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งหาผู้ที่จะมาทำหน้าที่แทนตนเอง ทั้งในด้านนิติบัญญัติ และการบริหาร เพราะความสำเร็จของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่การเลือกตั้งต้องตระหนักถึงความปรารถนาของประชาชนที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กระบวนการเลือกตั้งนำมาซึ่งการจัดตั้งคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลตำบล และจำกัดการกระทำของรัฐบาล นอกจากนี้การเลือกตั้งยังเป็น “กลไกเชื่อมโยง” ทัศนคติกิจกรรมสาธารณะของประชาชนเข้ากับ

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมมถการพิมพ์, 2550) หน้า 30.

⁵ ลิขิต ธีระเวคิน, ขอบข่ายและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สามศาสตร์, 2540) หน้า 386.

⁶ กรมการปกครอง, การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2547) หน้า 34.

นโยบายของรัฐบาล ความสำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การกระทำของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชน ซึ่งการเลือกตั้งจะสร้างกลไกเชื่อมโยงส่วนสำคัญของส่วนนั้นเข้าด้วยกัน

การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชน นอกจากการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นแล้ว การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนสามารถเกิดได้ในหลายระดับ เช่น การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิระดับสูง ได้แก่การลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งทางการเมือง การเป็นผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงได้แก่ การลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งทางการเมือง การเป็นผู้มีส่วนร่วมก่อตั้งพรรคหรือกลุ่มทางการเมืองเป็นต้น การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิระดับกลาง เช่น การเป็นสมาชิกของพรรค การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรค การบริจาคเงินหรือช่วยพรรคและผู้สมัครในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิระดับล่าง ได้แก่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การชักจูงให้ผู้อื่นเห็นด้วยกับจุดยืนทางการเมืองของตน และการติดตามข่าวสารการเมือง เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประเพณีนิยม ในระยะหลังมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกเรียกรวมๆ กันว่า “การเมืองใหม่” หรือการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิแบบใหม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติในอดีต (Unconventional) เช่น การประท้วง การต่อต้าน และการไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายหรือการดำเนินการทางเมืองของรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งนี้ถูกต้องตามกฎหมายหรือแม้กระทั่งผิดกฎหมาย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิในลักษณะต่างๆ เหล่านี้อย่างไร⁷ ด้วยความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง ประกอบกับการพัฒนาทางการเมืองที่จะต้องสร้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองท้องถิ่นในทุกชั้นตอน ทุกระดับ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในกิจการบริหารงานของท้องถิ่น ดังนั้น การบริหารงานให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นเพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับ “การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางการเมืองท้องถิ่น” เป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ⁸

1) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

⁷ กรมการปกครอง, การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2547) หน้า 35.

⁸ พรชัย เทพปัญญา และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537) หน้า 5-7.

2) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอม หรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3) เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนาแต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยเนื่อง⁹

1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมนคริธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

⁹ สถาบันดำรงราชานุภาพ, ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, 2539) หน้า 16-17.

รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และรู้สึกหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการ ของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความซำนิซำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น¹⁰ เพื่อให้เห็นภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นจึงขอเสนอแนวคิดของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
- 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
- 4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
- 5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
- 6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

¹⁰ สถาบันดำรงราชานุภาพ, ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, 2539) หน้า 15-16.

7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม การปกครองท้องถิ่นนั้น หากเกิดขึ้นจากพื้นฐานทางทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ของประชาธิปไตยโดยการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของตนเอง เช่น การรับสมัครเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานในท้องถิ่นของตนที่อาศัยอยู่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกผู้แทนในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมมากขึ้น ก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง ซึ่งจะเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดอำนาจอธิปไตยและการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน ในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

1. ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตั้งได้กล่าวมาแล้ว

2. ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย¹¹

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันบางส่วน

¹¹ ลิขิต วีระเวทิน, ขอบข่ายและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สามศาสตร์, 2540) หน้า103.

หรือทั้งหมด โดยมีภาครัฐของท้องถิ่นซึ่งเกิดจากประชาชน มีอำนาจในการตัดสินใจในการให้บริการ สาธารณะตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุง แก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความ ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดในขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กร แทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่ เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับ สารระสำคัญ ของ พระราชบัญญัติฯ นั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลง ฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของ คณะกรรมการจังหวัดเท่านั้นจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบ บริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรง แต่เนื่องจากบทบาทและการ ดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนักจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มี ประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมี ผลให้ เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งเมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภากการ ปกครองท้องถิ่น ทำให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิด และรากฐานของการพัฒนาที่ทำให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การ บริหารส่วนจังหวัดขึ้น จนถึงปี พ.ศ. 2498

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในยุคนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุง ศาสนา การส่งเสริมวัฒนธรรมการสาธารณูปการ การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุง สถานพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการ นั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตนโดยได้รับ

ความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลสภาจังหวัดหรือสภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่าโดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 จนถึงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2546) โดยมีการกำหนดภารกิจอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากนั้นยังปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งให้การได้มา ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งจะสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 12 (15) 17 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ ซึ่งมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

1) ประวัติความเป็นมา

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ¹²

2) หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง และมีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล¹³

1) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

3) องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คนเป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน

¹² สถาบันดำรงราชานุภาพ, ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, 2539). หน้า 45.

¹³ กรมการปกครอง, การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง, 2547) หน้า 19-20.

เป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กิจการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลงต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

3) โครงสร้างอำนาจหน้าที่

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2) นายกองการบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองการบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คนและเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองการบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองการบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองการบริหารส่วนตำบล ในส่วนการดำรงตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่เห็นนโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย¹⁴

4) การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างตามจำนวนโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วน

¹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, ราชกิจจานุเบกษา, (เล่มที่ 111. 2 ธันวาคม, 2537) หน้า 25.

ตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตรากำลัง แบ่งการบริหารออกเป็นอย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภาและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ส่วนงานโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคารฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4) ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุขและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

6) ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

บทสรุป

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ ในรูปของกระทรวง แทนการจัดตามพื้นที่ดังที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจังโดยนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ มีการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่างๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบ “มณฑล” นอกจากนี้ยังทรงได้ริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้มี

ส่วนร่วมในการบริหารงานในรูปแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตราชธานี (กรุงเทพมหานคร) ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมือง ทั้งได้ทรงจัดการ “การปกครองท้องถิ่น” ใหม่ในระดับตำบล หมู่บ้าน

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นไปอย่างทั่วถึงทุกด้านทั้งในแง่โครงสร้าง ระบบการบริหารงานในกิจการต่างๆ ของรัฐ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว นับแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็เพื่อการรักษาเอกราชและความมั่นคง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ

(ก) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2547.
- _____. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2550.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546.
- กระทรวงมหาดไทย. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดการทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2548.
- ประธาน สุวรรณมงคล และคณะ. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2537.
- พรชัย เทพปัญญา และคณะ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537.
- _____. พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111. ตอนที่ 53 ก. หน้า 35-38. 2 ธันวาคม, 2537.
- ลิขิต ธีระเวคิน. ขอบข่ายและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สามศาสตร์, 2540.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมมถการพิมพ์, 2550.
- สมาน รังสิโยภษณ์. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร: นำกัการพิมพ์, 2540.
- _____. **สถาบันดำรงราชานุภาพ. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, 2539.