

การปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีมานานพร้อมกับการปกครองของประเทศ ไทยที่ การปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชการที่ ๕ นับได้ว่าเป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน โดยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) ใ้จกัคังสุชาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการรักษา ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย แ่กกรรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้น เป็นพนักงานสุชาภิบาล ะยะนั้นมี ๒ ตำแหน่ง คือ แพทย์ และนายช่างใหญ่ ที่เสนาบดีเลือกทูตเกลล่า ๒ คนมา ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ. ๑๒๐) จึงใ้จกัคังสุชาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งใ้ ไปรกเกลล่า ไ้ก่ามัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมเป็นกรรมการควย และแบ่งภาขโรงเรียนภายในเขตใ้ สุชาภิบาล เพื่อนำไปใ้ประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น ๆ

การจกัคังสุชาภิบาลในสมัยรัชการที่ ๕ กัควยมีพระราชประสงค์ คือ

๑. พระองคัมพระราชประสงค์ใ้การใ้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใ้ประชาชน มีส่วนร่วม แ่ขณะนั้นประชาชนยังขาดการศึกษา จึงคองค้อย ๆ เปลี่ยน โดยเริ่มจากท้องถิ่นก่อน
๒. อื่กประการหนึ่งทรงหวังใ้ในอนามัยและความเป็นอยู่ของราษฎร

หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจกัระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๔๑๗), หน้า ๑๒๑ - ๑๒๒.

จาก "ประกาศพระบรมราชโองการใ้จกัคังสุชาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔)" ในสนธิ์ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ไ้ทราม พ.ศ.) หน้า ๔๓.

โมรินทร์ พานิชพันธ์, "การจกัคังสุชาภิบาลในสมัยรัชการที่ ๕", เอกสารประกอบความรู้ใ้การประชุมสัมมนาภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย เลม ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๔๑๒), หน้า ๑๘๒ - ๑๘๓.

เมื่อทรงเห็นว่า การสุขาภิบาลตั้งกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนนิยมมากขึ้น จึงโปรดฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องถิ่นอื่น โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๔๕๑) บังคับใช้ทั่วไป เว้นมณฑลกรุงเทพฯ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้ดูความเหมาะสมเป็นแห่ง ๆ ไป สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบล สำหรับจัดตั้งในท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นตำบลไป อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นสำคัญ

ต่อมา ในสมัยรัชการที่ ๖ ร.ศ. ๑๓๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓) จึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องถิ่น เจาหน้าที่ยังคงมาจากการแต่งตั้ง คือ สุขาภิบาลเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน และมีกรรมการอีก ๘ คน สุขาภิบาลท้องถิ่นมีนายอำเภอเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยแพทย์ ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องถิ่น

ในสมัยรัชการที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๖๔ ใต้ตราพระราชบัญญัติการจับบำรุงสถานที่ชายทะเล ทิศตะวันตกขึ้นบังคับใช้ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภาดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำถึงตำบลหัวหิน แม้ว่ากรรมการจะมาจากกรรมการแต่งตั้ง แต่ก็นับเป็นการทดลองระบบเทศบาลตามแบบอารยประเทศ ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ใต้บังคับคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรณากรเป็นองค์ประธาน และยังมิได้มีการประกาศใช้ ก็มีการเปลี่ยนการปกครองเสียก่อน ซึ่งขณะนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีสุขาภิบาลเมือง ๒๔ แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่นอีก ๖ แห่ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๑๓๓.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓, ๑๕๑.

สนธิ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๔.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า กิจกรรมบริหารราชการต่อไปนี้ให้ท้องถิ่นจัดทำเอง คือ

ก. ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ข. ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย

ต่อมาได้ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และเริ่มตั้งเทศบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยกำหนดรูปเทศบาลเป็น ๓ แบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การที่ท้องถิ่นใดจะมีฐานะเป็นเทศบาลอย่างไร รัฐบาลเป็นผู้พิจารณา เว้นแต่เทศบาลเมืองต้องจัดตั้ง ณ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ส่วนเทศบาลอื่น ๆ แล้วแต่จะเห็นสมควร รูปการปกครองเทศบางก็เลียนแบบการปกครองประเทศ คือ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และมีคณะเทศมนตรีที่เลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลมา เป็นผู้บริหาร เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีของประเทศ เพราะจุดมุ่งหมายให้มีการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อเป็นโรงเรียนสอนการ เมืองการปกครองให้กับประชาชน^๑

ในระยะแรก เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจในหลักการและกระบวนการปกครอง จึงได้กำหนดว่า ในระยะแรกตั้งให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ต่อเมื่อภายในเวลา ๑ ปี หลังจากนั้นให้สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจาก รัฐบาลแต่งตั้ง แต่จะคงไม่เกิน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๒๖.

^๒สนธิ บางยี่ขันและวิทยา สภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๗. โปรดดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

จำนวนสมาชิกประเภทแรก และถ้าท้องถิ่นใดที่มีสิทธิเลือกตั้งมีการศึกษาจนชั้นประถมศึกษา
เกินกว่าครึ่งให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว

รูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กัน ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญ และใหญ่ที่สุดในประเทศไทย
มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางบังคับบัญชา และบริหารงานในส่วนกลางมอบให้ อย่างไรก็ตาม
นอกจากจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้วจังหวัดมีฐานะอีกฐานะหนึ่งคือ
เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่บริหารกิจการ
ส่วนจังหวัด แยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการแผ่นดิน จังหวัดในฐานะนี้มีข้าราชการ ของตนเอง
เรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด ได้รับเงินเดือน และตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด
นอกจากนี้จังหวัดยังมีทรัพย์สินที่จังหวัดหามาได้โดยตรง และไม่ต้องส่งเป็นรายโคของแผ่นดิน

การจัดองค์การ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบ ๒ ส่วนคือ

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร
๒. สภาจังหวัด เป็นองค์การผู้แทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย ๑๔ คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ จังหวัดใดที่มีราษฎร ไม่เกินสองแสนคน ให้มีการ เลือกสมาชิก โคสิบแปดคน จังหวัด
ใดที่มีราษฎร เกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการ เลือกตั้งสมาชิก โคยี่สิบสี่คน จังหวัดใด
มีราษฎร เกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการ เลือกตั้งสมาชิก โคสามสิบคน จังหวัดใด
มีราษฎร เกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไป ให้มีการ เลือกสมาชิก โคสามสิบหกคน ในอำเภอหนึ่งให้มีการ เลือกตั้ง-

สมาชิกใดหนึ่งคน เมื่อได้รวมจำนวนสมาชิกตามเกณฑ์แล้ว ยังไม่ครบจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้ง
 ใดตามที่กล่าวแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้ง
 จังหวัด ได้ผลเศษเท่าใดให้ถือเป็น เกณฑ์สำหรับสมาชิกเพิ่ม โดยอำเภอใดราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอ
 นั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้คือ ๆ ไปจนได้สมาชิกครบจำนวน

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
 ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ มีดังนี้ คือ

๑. มีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคล
 ที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณา
 สอบสวนขอความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาได้
๒. พิจารณาร่างขอมัญญัติจังหวัด
๓. พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างขอมัญญัติชั่วคราว
๔. สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในขอความใด ๆ อันเกี่ยวกับ
 การทำงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด
๕. สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามขอเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานใน
 อำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้

การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะแบ่งหน่วยงานออกเป็นดังนี้ คือ

๑. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด
๒. หน่วยงานต่าง ๆ ที่จังหวัดจัดตั้งขึ้น เช่น ส่วนการศึกษา ส่วนโยธา ส่วนการคลัง
 ซึ่งจะมีเพียงใด แล้วแต่ปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ

อำนาจหน้าที่

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นกิจการส่วนจังหวัดนั้น หมายถึงกิจการ
 ที่แยกออกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน กิจการเหล่านี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-
 ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ ระบุไว้ในมาตรา ๓๑ ซึ่งมีดังนี้ คือ

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
๒. การศึกษา การทุนบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
๓. การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณูปการ และการประกันสังคมด้วย
๔. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้ง และการบำรุงสถานพยาบาล
๕. การจักใหม่และบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
๖. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๗. การจักใหม่น้ำสะอาดและการประปา
๘. การจักใหม่ตลาดและท่าเทียบเรือ
๙. การจักใหม่และบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๑๐. การจักใหม่อาคารนิเวศสถาน
๑๑. การจักใหม่และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

๑๒. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๑๓. การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
๑๔. การจักการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
๑๕. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ และ
๑๖. กิจการอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือมีหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมาย

บัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวนี้ จะดำเนินการ
โดยภายในวงเงินงบประมาณ และได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

๒. เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปเดียวที่ราษฎรในท้องถิ่น มีส่วนรวมใน
การดำเนินการในท้องถิ่นของตนเองโดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจ
มากที่สุด การจัดตั้งเทศบาลนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยมีหลักการ
จัดตั้งว่า ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญจะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ราษฎรในท้องถิ่นนั้นหรือผู้ว่าราชการ
จังหวัด อาจมีความคิดริเริ่มที่จะยกฐานะท้องถิ่นนั้น เป็นเทศบาลได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
รายงานมายังกระทรวงมหาดไทย และต้องชี้แจงแสดงเหตุผลที่ขอตั้งพร้อมทั้งรายละเอียดต่อไปนี้

๑. แผนที่กำหนดเขตที่จะตั้งเทศบาล
๒. จำนวนบ้าน และจำนวนราษฎรในเขต
๓. จำนวนรายได้ เป็นรายปีโดยแยกประเภทของรายได้
๔. จำนวนรายจ่าย เป็นรายปี
๕. ความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด
๖. ความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด

ส่วนหลักเกณฑ์รายละเอียด ดังนี้ คือ ถ้าเป็นเทศบาลตำบล จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีประชากรหนาแน่น มีรายได้พอทำหน้าที่ตามกฎหมายได้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถ้าเป็นเทศบาลเมือง จะต้องมึลักษณะ ดังนี้

๑. เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

๒. ราษฎรอยู่หนาแน่น ไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
๓. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
๔. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็น เทศบาลเมือง

ส่วนเทศบาลนครนั้นจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

๑. เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
๒. มีราษฎรหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
๓. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
๔. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็น เทศบาลนคร

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลของไทยเวลานี้ เทศบาลแต่ละแห่ง หารู้ฐานะเท่าเทียมกัน ไม่ดังนี้ เนื่องจากประเทศไทยแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในปัจจุบันนี้มีเทศบาลทั้งสิ้น ๑๒๐ แห่ง เป็นเทศบาลนคร ๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๕๒ แห่ง และเทศบาลตำบล ๓๕ แห่ง

การจัดองค์การ

การจัดตั้งองค์การบริหาร เทศบาลของประเทศไทยอาจเปรียบเทียบกับปกครองประเทศในระบอบราชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ซึ่งเทศบาลก็จำลองรูปแบบดังกล่าวมาใช้ โดยจัดรูปองค์การประกอบด้วย คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล

สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายมีจำนวนดังนี้ คือ เทศบาลตำบลมี ๑๒ คน เทศบาลเมืองมี ๑๘ คน และเทศบาลนครมีจำนวน ๒๔ คน สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้สมัยละ ๕ ปี อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แยกออกพิจารณาได้ ๒ นัย คือ

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล แต่ละคนและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ประกอบกันเป็นสภาเทศบาลอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคน มีดังนี้ คือ

๑. ดูแลสอดส่องส่วนได้เสียของราษฎรภายในเขตเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม คณะเทศมนตรี
๒. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะสภาเทศบาลนั้น สภาเทศบาลมีหน้าที่โดยตรงในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของท้องถิ่น คือ การตราเทศบัญญัติการควบคุมคณะเทศมนตรีให้บริหารงานไปตามแผนนโยบายที่ได้แถลงต่อสภา สภาเทศบาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรี

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง กับเทศมนตรีตามจำนวนที่กำหนดไว้ดังนี้ คือ เทศบาลตำบลมีเทศมนตรี ๒ คน เทศบาลเมืองมีเทศมนตรี ๒ คน และเทศบาลนครมีเทศมนตรี ๔ คน ตามปกติคณะเทศมนตรี จะอยู่ในตำแหน่งได้สมัยละ ๕ ปี อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีมีดังนี้ คือ

๑. ความคุ้มครองสิทธิชอบในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า
๒. มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

แต่เดิมมาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ๒ ประการ คือ ประเภทที่มีบังคับให้ต้องทำ และประเภทที่ไม่บังคับ แต่อาจเลือกทำได้ตามความสมัครใจ และหน้าที่ดังกล่าวนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภท แยกต่างกันตามฐานะอีกด้วย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ ระบุให้เทศบาลทุกประเภทมีอำนาจกระทำการนอกเขตเทศบาลได้ และทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ขอนำอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทมาเสนอ ดังนี้

ก. เทศบาลตำบล หน้าที่ที่ควรทำมีดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
๒. จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
๖. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
๗. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้เทศบาลตำบลยังอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังต่อไปนี้

๑. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา คลาก โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำ حمام

สุสานและฌาปนสถาน

๒. บำรุงและส่งเสริมการทำนาหาคินของราษฎร
๓. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
๔. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๕. เทศพาณิชย์

ข. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในหน้าที่ของเทศบาลตำบลจะต้องทำข้อ ๑ ถึงข้อ ๗
๒. ใ้หม้หน้าสะอาดหรือการประปา
๓. ใ้หม้โรงฆ่าสัตว์
๔. ใ้หม้และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข
๕. ใ้หม้และบำรุงทางระบายน้ำ
๖. ใ้หม้และบำรุงสวนสาธารณะ
๗. ใ้หม้และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ได้ดังนี้

๑. ใ้หม้ตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
๒. บำรุง และส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๓. ใ้หม้และบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
๔. ใ้หม้และบำรุงโรงพยาบาล
๕. ใ้หม้การสาธารณสุข
๖. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
๗. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
๘. ใ้หม้และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
๙. ใ้หม้และบำรุงสวนสาธารณะหรือสวนสัตว์

ค. เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในหน้าที่ของเทศบาลเมืองจะต้องทำข้อ ๑ ถึงข้อ ๗
๒. ใ้หม้และบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก
๓. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

เทศบาลนครมีหน้าที่ที่อาจจัดทำได้ตามที่กำหนดไว้ให้เทศบาลเมืองจัดทำโดยตามข้อ ๑

ถึงข้อ ๑๐ กวย

การบริหารงานประจำของเทศบาลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ การคลัง การโยธา การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เป็นผู้รับผิดชอบเช่นกัน

๓. สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย และอาจกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ถือกำเนิดขึ้นในแผ่นดินไทย ซึ่งมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครอง และการบริหารประเทศชาติตามแนวความคิดใหม่ของอารยประเทศ ดังที่พระองค์ได้สดับและประสบมาจากการเสด็จประพาสต่างประเทศ โดยในเริ่มแรกพระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ร.ศ. ๑๑๖ คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ ซึ่งเรียกตามท้องถิ่นที่ความรับผิดชอบ บริเวณที่ตั้งเป็นสุขาภิบาลกรุงเทพนั้นคือ บริเวณที่ตั้งปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอง่างมีกรมสุขาภิบาล ในกระทรวงนครบาล เป็นผู้ดำเนินงาน และควบคุมบังคับปรกฏความความในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖ ตอนหนึ่งว่า "...กรมสุขาภิบาลเป็นเจ้าแกจัดการให้สุขสำราญแก่ราษฎรใน เขตอันหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ว่าจะจัดการและเป็นผู้เรียไรประโยชน์จากคนที่อาศัยในท้องถิ่นนั้นมาทำงานให้ เป็นประโยชน์ทั่วกัน..."

ต่อมาในปี ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดเมืองสมุทรสาคร เรียกว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม ต่อมาโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ไซ้บังคับเป็นกฎหมายทั่วไปพระราชบัญญัติฉบับนี้ไซ้บังคับเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งในปีนั้นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกระทำโดยเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาล ซึ่งมีอยู่เดิม ๓๕ แห่งเป็นเทศบาล ต่อจากนั้นมาสุขาภิบาลก็หยุดชงักเป็นเวลาถึง ๒๐ ปี จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลออกไซ้บังคับ และได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังไซ้บังคับอยู่จนถึงกาลปัจจุบัน

การจัดองค์การ

การจัดองค์การสุขาภิบาลอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การจัดตั้งสุขาภิบาล หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕ มิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดกฎเกณฑ์ได้ตามความเหมาะสม และเมื่อจะยกท้องถื่นใดเป็นสุขาภิบาล กำทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ระบุชื่อ และอาณาเขตเนื้อที่ของสุขาภิบาลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบเลิกสุขาภิบาล ก็กระทำโดยประเทศกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน

หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้นี้มีอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. เนื้อที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่ง ปรกติควรมีขนาด ๑ - ๔ ตารางกิโลเมตร
๒. มีร้านค้าประมาณอย่างน้อย ๑๐๐ หอง
๓. มีราษฎรประมาณอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน

ท้องถื่นใดมีฐานะสมควรจะเป็นสุขาภิบาล ไต่หรือไม่ อยู่ในดุลพินิจของนายอำเภอ หรือแล้วแต่หมายอำเภอจะพิจารณา เห็นสมควร เมื่อนายอำเภอเห็นสมควร ก็จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ สุขาภิบาลเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสุขาภิบาลใดมีความเจริญอาจฐานะหรือจัดตั้งเป็นเทศบาลได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข. คณะกรรมการสุขาภิบาล สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถื่นที่มีลักษณะรวมกิจการคานานิติบัญญัติ และบริหารไว้ในคณะบุคคลคนเดียวกัน คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ๓ ประเภท คือ โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง และโดยการเลือกตั้ง

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

๑. นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล และมีรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เลือกรองประธานอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑ ปี
๒. สรรวักรใหญ่ หรือผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธรอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

๓. อนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
๔. สมุหบัญชีอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ
๕. กำนันผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น

กรรมการสุขาภิบาลโดยแต่งตั้ง ประกอบด้วย

๑. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นปลัดสุขาภิบาล

๒. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง

กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง โดยทำการเลือกตั้งจากหมู่คณะสมาชิกของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้น มีจำนวน ๔ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี วิธีการเลือกตั้งอนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๒๐ วัน

อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการภายใน เขตสุขาภิบาลตามที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล

พ.ศ. ๒๔๘๕ ระบุไว้ดังนี้ คือ

๑. ให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก
๒. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลอื่น ๆ
๓. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๔. จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา คลาก โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำ حمام

สุสานและฌาปนสถาน

๕. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๖. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
๗. ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง

๘. บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๘. ใหม่และบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๐. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายระบุไว้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล

๘. เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ของประเทศไทย ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ยกฐานะและจัดตั้งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า "เมืองพัทยา" ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเป็นอันมาก เนื่องจากเมืองพัทยาโอนำหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้

การที่รัฐบาลจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษขึ้นใหม่ที่เรียกว่า "เมืองพัทยา" นั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. เพื่อส่งเสริมกิจการท้องถิ่น เนื่องจากพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับท้องถิ่น เพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้
๒. เพื่อปรับปรุงการบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันทั้งเทศบาลและสุขาภิบาล บริหารงานไม่บังเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร
๓. เพื่อพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยว มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ โดยนำระบบผู้จัดการเทศบาลมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

การจัดองค์การ

ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้การจัดตั้งเมืองพัทยาให้กระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ และกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นนิติบุคคลมีพื้นที่รับผิดชอบ ๒๐๘.๑ ตารางกิโลเมตร สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยานั้นกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการยุบเลิกก็อาจทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น เกี่ยวกับการจัดตั้ง

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุให้การบริหารเมืองพิทยา ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาเมืองพิทยา และปลัดเมืองพิทยา

๑. สภาเมืองพิทยา มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพิทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้สภาเมืองพิทยา มีจำนวนสมาชิก ๑๗ คน โดยแบ่งสมาชิกออกเป็น ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่หนึ่ง มีจำนวน ๔ คน โดยการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่สอง มีจำนวน ๔ คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองนี้ แต่งตั้งจากบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน ๔ คน และแต่งตั้งผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพิทยา จำนวน ๔ คน อายุของสภาเมืองพิทยา มีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป เช่น เกี่ยวกับการอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกหากตำแหน่งสมาชิกว่างลงก่อนกำหนดออกคราวละไม่เกิน ๓ เดือน จะไม่เลือกตั้งใหม่ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ตามปกติ กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นภายใน ๓ เดือน กรณีสมาชิกประเภทที่สองว่างลงก่อนครบวาระก็ให้แต่งตั้งสมาชิกขึ้นแทนที่ว่างภายใน ๑ เดือน

อนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีอำนาจยุบสภาเมืองพิทยา เพื่อให้มีการเลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกขึ้นใหม่ ภายใน ๓ เดือน

การจัดองค์การของเมืองพิทยา มีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ มีตำแหน่งนายกเมืองพิทยา แต่ไม่มีอำนาจบริหาร มีนายกเมืองพิทยา คือสมาชิกที่สภาเมืองพิทยาตั้งกันขึ้นเอง ในการประชุมสภาเมืองพิทยาครั้งแรก ภายใน ๑๕ วัน อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพิทยา มีดังนี้ คือ

- ๑. เป็นประธานสภาเมืองพิทยา (โดยตำแหน่ง)
- ๒. เป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพิทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ
- ๓. เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สมควร เป็นปลัดเมืองพิทยาให้สภาเมืองพิทยาพิจารณา

นายกเมืองพิทยาไม่มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และไม่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารประการใดเลย อำนาจบริหารเมืองพิทยาอยู่ที่ปลัดเมืองพิทยา นายกเมืองพิทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง แต่อาจได้รับเลือกตั้ง แต่อาจได้รับเลือกใหม่ในคราวต่อไปได้ นอกจากนี้สมาชิกสภาเมืองพิทยา ไม่น้อยกว่า ๒ คน มีสิทธิยื่นบัญชีโหวตนายกเมืองพิทยาพ้นจาก

ตำแหน่งใด ควบคู่แผนเสียงไม่น้อยกว่า ๑๑ เสียง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
อาจมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะประพฤติก่อเสียง ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ใด

สภาเมืองพิชัยมีอำนาจที่สำคัญ ๔ ประการคือ

๑. วางนโยบายและอนุมัติแผน
๒. พิจารณาและอนุมัติร่างขอมัญญัติเมืองพิชัย
๓. แต่งตั้งสมาชิกเป็นกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิก หรือมิได้เป็น
สมาชิก เป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อหากิจการใด ๆ ใด
๔. ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพิชัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
ของกระทรวงมหาดไทย

๒. ปลัดเมืองพิชัย

ปลัดเมืองพิชัย คือ หัวหน้าฝ่ายบริหารกิจการเมืองพิชัยตามกฎหมายกำหนดให้เมือง
พิชัยมีปลัดเมืองพิชัยคนหนึ่ง และจะมีรองปลัดเมืองพิชัยได้ไม่เกิน ๒ คน การ ดำรงตำแหน่ง
การรับเงินค่าจ้าง และการพ้นจากตำแหน่ง นั้น เป็นไปตามแบบสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทย
กำหนดขึ้น ในการว่าจ้างปลัดเมืองพิชัยให้นายกเมืองพิชัยเป็นคู่สัญญาในนามของ เมืองพิชัย

ปลัดเมืองพิชัยเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา บรรดาพนักงานและลูกจ้าง เมืองพิชัยและรับ
ผิดชอบในการบริหารเมืองพิชัย โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้ คือ

๑. ร่างแผนเพื่อเสนอสภา เมืองพิชัย
 ๒. ร่างขอมัญญัติงบประมาณ และขอมัญญัติอื่น ๆ
 ๓. บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภา เมืองพิชัย
 ๔. ปฏิบัติการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวงมหาดไทยและขอมัญญัติ
เมืองพิชัย
 ๕. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภา เมืองพิชัย
- อำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้เมือง
 พัชามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อย
๒. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
๓. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
๔. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
๕. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
๖. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๗. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
๘. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
๙. การควบคุมอนามัยในร้านอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ
๑๐. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

อีกด้วย

๕. กรุงเทพมหานคร

ในบรรดาองค์การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า
 ไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปใดจะใหญ่โตและมีลักษณะพิเศษ เหมือน "กรุงเทพมหานคร" ซึ่ง
 ใ้รับการจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งรายละเอียด
 จะได้แยกนำไปทำการศึกษาในบทถัดไปนี้

อนึ่ง แต่เดิมนั้นประเทศไทยเคยมีรูปองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ซึ่ง
 ใ้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่ก็ไม่ประสบ
 ผลสำเร็จ เพราะท้องถิ่นที่ไทยฐานะเป็นองค์การดังกล่าวมีน้อยและยังมีการจัดตั้งสภาตำบลอีกหลาย
 รูป เช่น สภาตำบล ตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๔ และตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๔ ตามโครงการพัฒนา
 พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยบาง กังนั้น ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงใ้มีประกาศของคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ ๓๒๖ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและปรับปรุงการปกครองตำบลใหม่ โดยรวมสภาตำบล
 และคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายเก่า เป็นคณะกรรมการสภาตำบล เพื่อกำเนินการปกครองตำบล
 ต่าง ๆ เหมือนกันทั้งประเทศ

ปัญหาการปกครองท้องถิ่น ไทย

โดยที่การปกครองท้องถิ่น เป็นของควบคู่กับการปกครองประเทศ และถือว่าองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐจะมีวัตถุประสงค์อยู่ ๒ ประการที่สำคัญ คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองประชาธิปไตยให้เจริญงอกงาม และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการปกครอง ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากหาไม่แล้ว วัตถุประสงค์สองประการจะ ไม่มีทางบรรลุถึงได้เลย คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐบาล (Commission on Intergovernmental Relations) ของสหรัฐอเมริกาได้เสนอรายงานว่า ความมุ่งหมายของการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ ๒ ประการ คือ (๑) ต้องปรับปรุงให้รัฐบาลท้องถิ่น เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้อย่างแท้จริงและ (๒) รักษาไว้ซึ่งระบบรัฐบาลท้องถิ่น โดยการขยายสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของเขาเองให้มากที่สุด

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็น เรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ แม้ประเทศต่าง ๆ จะพยายามปรับปรุงและพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าต้องประสบปัญหาหนานานาประการ ปัญหาที่นับว่าสำคัญ และเป็นปัญหาทั่วไป ได้แก่ ปัญหาการคลัง ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์ ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหาร ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาการโอนคลายบทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้อธิบายปัญหาทั้งกล่าวตามลำดับต่อไป

๑. ปัญหาการคลัง

เป็นการยอมรับกันว่า การที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานไปได้อย่างดีนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ รายได้ ความต้องการขององค์การ

ปกครองท้องถิ่นที่ต้องการมีรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ มีอยู่ในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในอเมริกา ยุโรป หรือเอเชีย ทั้งนี้เพราะโดยหลักการแล้วองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะพยายามเพิ่ม หน้าที่ หรือขยายภารกิจออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งจะต้องใช้เงินเพิ่มขึ้น หรือต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย และที่ประสมกับปัญหารายได้จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น มีลักษณะโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับการคลังของรัฐบาล กล่าวคือ จะต้องทำเป็นงบประมาณประกอบด้วย รายได้ รายจ่าย ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ เหมือนกับระบบการคลังของรัฐบาล ด้วยลักษณะ ดังกล่าวนี้เอง การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีความผูกพันกับฐานะทางเศรษฐกิจของ ประเทศอย่างใกล้ชิดอย่างแยกกันไม่ออก

ในฐานะที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล จึงจำเป็นต้องมีการคลัง และทรัพย์สิน ของตนเอง กล่าวคือจะต้องมีวิธีการงบประมาณ มีรายได้ รายจ่าย ของตนเอง โดยที่องค์การ ปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้น และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่รัฐจะมอบให้ ระบบการคลัง อันเป็นส่วนที่เกี่ยวกับรายได้จึงเป็นไปตามระเบียบของรัฐบาล ซึ่งมีหลักการอยู่ว่าภาวะ ระเบียบราชการ บริหารของประเทศเป็นไปในทางรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางมาก การเฉลี่ยรายได้หรือแบ่งรายได้ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีจำนวนน้อยและเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้น้อย องค์การ ปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องพึ่งความช่วยเหลือจากส่วนกลางมาก ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหาร ขององค์การปกครองท้องถิ่นน้อยลง ในทางตรงกันข้าม ภาครัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจอย่าง กว้างขวางการเฉลี่ยและแบ่งรายได้ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีมากตามไปด้วย

ปัญหาการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น คือปัญหาที่เกี่ยวกับรายได้ อันจำกัด หรือ ไม่เพียงพอแก่การที่ปฏิบัติหน้าที่ให้เจริญก้าวหน้าได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องเผชิญ หนา และองค์การปกครองท้องถิ่นเองก็แก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยตนเองมิได้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาล เป็นผู้กำหนดรายได้ ขององค์การปกครองท้องถิ่น หากรัฐบาลไม่อนุญาตให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจะโดยทางใดก็ตามองค์การ ปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจทำได้ อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลก็พยายามให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แก่องค์การปกครองท้องถิ่นทุกวิถีทางเพียงแต่จะทำให้สมปรารถนาขององค์การปกครองท้องถิ่น ทุกประการนั้น ไม่อาจทำได้ ทั้งนี้ เพราะการคลังของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยดังกล่าวยังขาด

ปัญหารายได้ไม่เพียงพอขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นปัญหาที่ทุกประเทศต้องประสบ



ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนา และประเทศต่าง ๆ ที่มีวิธีการแก้ปัญหาโดย เฉพาะของตน เช่น การให้เงินอุดหนุน การให้กู้ยืมเงิน การเพิ่มภาษีเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อระดม ประสงค์ให้องค์การปกครองท้องถิ่นยื่นหยักอยู่ได้ ขอยกตัวอย่างประเทศที่ค่อยพัฒนา^๑ ได้แก่ ประเทศแทนแกนยิกา (Tanganyika) ประเทศอูแกนดา (Uganda) ประเทศกานา (Ghana) ประเทศคินยา (Kenya) รัฐบาลโคลัมเบียได้ตั้งสถาบันการเงินพิเศษขึ้น เพื่อให้เทศบาล ฎไปพัฒนาท้องถิ่นในด้านการอาคารสงเคราะห์ การประปา การไฟฟ้า และการขนส่ง

ในประเทศกัวเตมาลา^๒ (Guatemala) รัฐบาลโคลัมเบียได้ตั้งสถาบันพัฒนาเทศบาล (Institute for Development of Municipalities of Guatemala) ขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อทำหน้าที่จัดสรรเงินกู้ให้แก่เทศบาล และให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ตลอดจนการจัดซื้อวัสดุการวางแผนงาน และให้คำปรึกษาหารือแก่เทศบาลในด้านต่างๆ การบริหาร งานของสถาบันนี้ มีคณะกรรมการซึ่งประธานกรรมการประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนกรรมการ อื่น คณะกรรมการการเงินแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง สถาบันการเงินเพื่อพัฒนาเทศบาลเช่นที่กล่าวนี้ ประเภทต่าง ๆ นิยมจัดตั้งเป็นอันมาก เพราะพิจารณาเห็นว่า การให้เทศบาลกู้เงินจะมีประสิทธิภาพ กว่า การจ่ายเงินอุดหนุน

การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น รายได้ที่สำคัญที่สุด คือภาษีอากร แต่โดยที่ภาษี อากรเป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งต่างฝ่ายก็ปรารถนาจะให้รับมาก ๆ และโดยทั่วไป แล้วรัฐบาลกระทำได้ แต่รัฐบาลท้องถิ่นหาทำได้ตามลำพังไม่ เพราะไม่มีอำนาจโดยตรง ท้องถิ่น เพียงแต่เรียกร้องให้รัฐบาลยินยอมให้ตนเองมีอำนาจเก็บภาษีเพิ่มขึ้น แต่การที่จะกำหนดแนวปฏิบัติว่า ภาษีประเภทใด ควรจะให้ท้องถิ่นเก็บได้แค่ไหนจึงจะไม่กระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐบาลนั้น เป็นการยากมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๕ นาย M. Roger Bannard ได้บันทึกขอ ความเสนอที่ประชุมระหว่างชาติเกี่ยวกับวิชาการบริหาร (International Congress on the Administration Science) ซึ่งได้จัดที่เมืองเซิน ๗ กรุงปารีสว่า ภาษีอันเป็นรายได้

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๖

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ของท้องถิ่น นอกจากจะไว้รับอย่างเพียงพอ ยึดหยุ่น และยุติธรรมแล้วการคลังของท้องถิ่น จะต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

๑. ระบบการคลังของท้องถิ่น ควรจะเก็บภาษีได้ทุกอย่างมากที่สุด เท่าที่เหมาะสม กับสภาพของท้องถิ่น แต่เก็บได้น้อยกว่าที่รัฐบาลจัดเก็บ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียภาษีทุกคนและรายได้ ทุกชนิดมีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น

๒. จะคงให้ผู้เสียภาษีทุกคนตระหนักว่า คนใดแบกภาระของท้องถิ่นอยู่น้อย เพียงใด และตระหนักควรวาภาระภาษีของท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากภาษีที่ต้อง เสียให้ รัฐบาลกลาง

๓. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นอาจให้รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ก็ได้ หากเจ้าหน้าที่ของ ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเองได้

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอยู่ที่ท้องถิ่นมีรายได้ไม่ เพียงพอ ต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นเหตุให้ท้องถิ่นต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล แลท้องถิ่นก็ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะต้องการความช่วยเหลือจากรัฐเพื่อความอยู่รอดของท้องถิ่นเอง การรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง จึงทำให้ความสามารถทางด้านการคลังของท้องถิ่นลดน้อยลง ซึ่ง เป็นปัญหาที่องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วโลกต้องประสบเหมือนกันหมด

๒. ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์

การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป จะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ ๒ ประการคือ เพื่อส่งเสริมการปกครองประชาธิปไตย และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมระดับท้องถิ่นของประเทศ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล กลาง ประเทศใดจะมีวัตถุประสงค์ประการใดนั้น แล้วแต่นโยบายของประเทศ แต่ปัจจุบันนี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมระดับท้องถิ่นมากกว่าที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันส่งเสริมหรือพัฒนาการ เมือง อย่างไรก็ดีแนวความคิดใหม่ในทางปฏิบัติที่ประสบปัญหาอยู่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ ที่กำลังพัฒนา

การให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ จะต้องมึระบบความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างส่วนกลาง และท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณเพื่อบริการสาธารณะต่าง ๆ จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับ ในหลายประเทศปรากฏว่าการให้ความอิสระในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ที่เรียกว่า dual system แก่ท้องถิ่นมากเกินไป เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือดังกล่าว ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นจะต้องกระทำไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมบทบาทของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย มิฉะนั้นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

นอกจากนี้ในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ค่อยพัฒนา มักจะใช้ระบบที่เรียกว่า comprehensive system คือส่วนกลางจัดบริการให้แก่ประชาชนโดยตรงเกือบทั้งหมด โดยมอบให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารดำเนินการแทน และระบบหุ้นส่วน (partnership system) ซึ่งบริการสาธารณะ บางอย่างดำเนินการโดยตัวแทนของส่วนกลางและบางอย่างดำเนินการโดยท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติก็คือ ภาระงาน ทบวง กรมต่าง ๆ ของส่วนกลาง ยังมีคอยจะยอมรับความสำคัญ และมอบหมายให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอันเป็นส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ในหลายประเทศรัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ โดยเฉพาะของส่วนกลางขึ้นไปดำเนินการในท้องถิ่น และท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับได้ด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมีอิสระในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นเอง เช่น การประปา การไฟฟ้า การขนส่ง เป็นต้น ในบางประเทศมีหน่วยงานที่มีลักษณะเช่นนี้มากเกินไป จนทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดรายได้ และความเป็นปึกแผ่นมั่นคง และสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอันมาก

๓. ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหาร

ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแม้จะมีอยู่ไม่กว้างขวางนัก แต่การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องรับภาระแก้ปัญหาใหญ่ ๆ และ

ใหม่ ๆ อยู่เสมอและก็มีปรากฏว่าไม่สามารถจัดสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเองก็ประสบปัญหาด้านการคลัง คือจัดหารายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการ การที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ เมื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้ประชาชนก็มองไม่เห็นความสำคัญ ถ้าประชาชนมองไม่เห็นความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็ย่อมไม่มีผู้ใดสมัครทำงานกับองค์การปกครองท้องถิ่น เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นสรรหาคนขึ้นมาทำงานไม่ได้ แม้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบการบริการที่มีกลไกการบริหารที่เหมาะสม ก็ไม่สามารถดำเนินกิจการให้เกิดประสิทธิภาพได้ เมื่อบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพก็ไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ในที่สุด

จากการศึกษาเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลของสหประชาชาติได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การปกครองท้องถิ่นที่จะสามารถมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทย จะต้องมีการบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูด และสะกักกัมนิเทศบริหาร และนักวิชาการอาชีพซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานคงอยู่รับใช้ท้องถิ่นตลอดไป แต่องค์การปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจทำได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะความสามารถของท้องถิ่นที่จะจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้เท่าเทียมรัฐบาลกลางหรือธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ร้ายแรงที่สุด และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องคอยประสิทธิภาพกว่าองค์การของรัฐ

ปัญหาที่องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องประสบและแก้ไขไม่ตก คือ องค์การปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบไม่สามารถดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้าทำงานได้เท่าที่ควรจะเป็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่สามารถจะแข่งขันดึงดูดคนไปทำงานได้พอที่เทียบกับระบบข้าราชการพลเรือนแห่งรัฐ

๔. ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ และยังคงผลสำเร็จได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. มีรูปแบบการปกครองที่ดี และจัดองค์การที่เหมาะสม
๒. ต้องมีบุคคลที่มีความสามารถ และเสียสละ

๓. อำนาจสูงสุดอยู่ทราษฎร หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงปัจจัยประการที่ ๓ เพียงประการเดียวเท่านั้น ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นหลายครั้งแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบ หรือจัดการบริหารงานโดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของตนเอง สิ่งที่จะช่วยให้บรรลุจุดหมายดังกล่าวนี้ได้ น่าจะอยู่ที่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในการเข้ามามีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting) การสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นหูเป็นตาเอาใจใส่ต่อการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตุและถือว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ประชาชนส่วนใหญ่มักจะสนใจหรือให้ความสนใจเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติและชาติความสนใจในการเมืองระดับท้องถิ่น หรือในบางประเทศถือว่า การเมืองระดับท้องถิ่นไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด ซึ่งความจริงแล้วการเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นพื้นฐานรองรับการเมืองระดับอื่น ๆ ควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จะอำนวยความสะดวกการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาการทางการเมืองหลายประการซึ่งพอจะชี้ให้เห็นได้ดังนี้คือ

๑. ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่น ย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเอง ได้ดีกว่าคนอื่น การสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหา ก็ย่อมจะสมประสงค์ของประชาชนและถูกต้องได้ดีกว่าคนอื่นด้วย

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นระมัดระวังและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เพราะตัวแทนประชาชนคอยควบคุม รวมทั้งกำหนดนโยบายในหน้าที่ของสภาท้องถิ่น แต่สภาท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ได้เข้มแข็งแค่ไหน ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งสุภาษิตอังกฤษที่ว่า A people deserves its government (ประชาชนแค้ไหน รัฐบาลก็แค่นั้น)

๓. ทองถิ่นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มาก ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานในด้านอื่นได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะงานบางประการรัฐบาลจะมอบให้ทองถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองด้วยความมั่นใจว่าจะไม่เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ

การปกครองทองถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วจะไม่มีปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองระดับสูง แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาทั้งกล่าวมาก เนื่องจากประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือทองถิ่น นอกจากนี้อาจจะเป็นเพราะรัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หรือการปกครองทองถิ่นด้วย อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทองถิ่นของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเสริมสร้างความมั่นคงและความรุ่งเรืองให้แก่องค์การปกครองทองถิ่นทุกรูปแบบ แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาหลายประการ กล่าวคือมีปัญหาทั้งในค่านิยมที่ไม่วางนโยบายการกระจายอำนาจอย่างแนบแน่น และประชาชนขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง

๕. ปัญหาการผ่อนคลายนโยบาย

กล่าวได้ว่าในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น จะพบว่า การปกครองทองถิ่นเป็นส่วนสำคัญที่ประกอบอยู่ในระบบการเมืองของประเทศ และการปกครองทองถิ่นจะเจริญเติบโตแค่นั้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง การสนับสนุนของรัฐบาลกลางนั้นอาจจะเป็นไปในรูปของการให้เงินอุดหนุนการมอบอำนาจให้องค์การปกครองทองถิ่นมีอำนาจเก็บภาษีมากขึ้น ตลอดจนการกระจายอำนาจให้ทองถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระและกว้างขวาง อย่างไรก็ตามในขณะนี้แนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าองค์การปกครองทองถิ่นจะดำรงสภาพเดิมของชนไว้ได้ โดยจะต้องผ่อนคลายนโยบายหรือยกเลิกหน้าที่บางอย่าง และมอบให้รัฐบาลรับไปปฏิบัติแทนไม่ว่าจะเป็นในด้านสวัสดิการสังคม การไฟฟ้า การคมนาคมขนส่ง และการจัดบริการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ทั้งนี้มีใ้ได้หมายความว่า เป็นการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง แต่เหตุผลสำคัญอยู่ที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการเรียกร้องขอบริการต่าง ๆ มากขึ้น กิจการบางอย่าง หากเสนอบริการในขอบเขตจำกัดย่อมได้ผลไม่คุ้ม แต่ถ้าทำในระดับกว้างขวางจะช่วยลดค่าใช้จ่ายให้ถูกลงได้ อาทิ การผลิตพลังไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศมิได้กระจายสม่ำเสมอทั่วประเทศ เขตใดเป็นเขตอุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรม องค์การปกครองท้องถิ่น ณ ที่นั้นก็เลี้ยงตัวเองได้ และสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนยิ่ง ๆ ขึ้นไปได้ แต่หากท้องถิ่นใดมีรายได้ต่ำกว่ายอมเสียเปรียบในด้านการจัดบริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมยากที่รัฐบาลกลางจะบังคับบัญชาให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาช่วย เกี่ยวช่วย ในปัจจุบันจะเห็นโกชัคในหลายประเทศที่รัฐบาลยอมเข้ามาปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน จัดการสาธารณูปโภคบางประเภท ทั้ง ๆ ที่งานนั้นน่าจะเป็นภารกิจของท้องถิ่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่จำต้องมอบให้รัฐบาลกลางรับไปดำเนินงานแทน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความสับสนในแนวความคิดที่ว่า รัฐบาลควรจะใช้ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันหรือเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในระยะแรก ๆ อาจทำได้ แต่เมื่อสังคมเจริญรุดหน้าไปในด้านเทคโนโลยี หรือจะต้องประกอบกิจการขนาดใหญ่เพื่อลดค่าใช้จ่ายทั้งกล่าวข้างต้น กิจการนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นกลับทำไม่ได้เพราะได้ผลไม่คุ้มทุน รัฐบาลกลาง ต้องดำเนินการเอง ซึ่งก็เท่ากับเป็นการลดบทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ให้น้อยลง ปัญหาการถดถอยบทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่น ส่วนมากจะเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองตนเอง โดยการจัดตั้งขึ้นเป็น องค์การ มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ มีงบประมาณใช้จ่ายของตนเอง ภารกิจขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปจะเน้นหนักในด้านการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การบริหารการปกครองท้องถิ่นมีปัญหาบางประการซึ่งถือว่าเป็นปัญหาทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงท้องถิ่นในประเทศไทย ปัญหาที่กล่าวนี้ได้แก่ ปัญหาการคลังอัน เกี่ยวเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นซึ่งไม่เพียงพอ ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์ ใดแก่ การที่จะให้ท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นสถาบันส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจระดับ ท้องถิ่น ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีความต้องการแตกต่างกัน

สำหรับปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารนั้น ก็เป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่ของ การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นเสียเปรียบรัฐบาล หรือ

แม้แต่องค์การเอกชนในการสรรหาและเลือกสรรคนมาทำงาน ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาสุดท้ายนั้น ก็เป็นปัญหาทั่วไปที่องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาต้องประสบกับการที่ประชาชนขาดความสนใจในการเมือง และการบริหารท้องถิ่น ปัญหาทั้ง ๔ ประการดังกล่าวนี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเทศในโลก

จากความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งได้เสนอมามากมาลำดับข้างต้น ได้แสดงให้เห็นปรัชญา แนวความคิด ตลอดจนองค์กรหรือโครงสร้างที่สำคัญ ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่มีการวิวัฒนาการจนมาสู่รูปแบบสูงสุดคือ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนครหลวงที่มีลักษณะโดดเด่นและเป็นพิเศษกว่ารูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย