แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี "ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555"

ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2557

แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี "ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555"

ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)
ตุลาคม 2557

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี "ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555"
ชื่อผู้เขียน นางสาวณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2557

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาข้อความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศกับประเทศไทย 3) ศึกษาสาเหตุของการจัดทำธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองและวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ 4) ศึกษาการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตนเอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ผลการศึกษาพบว่า อำนาจเจริญมีปัญหาพื้นฐานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมากว่า 21 ปี ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม ยังคงมีปัญหาความยากจน การมีรายได้น้อยและผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ รัฐบาลส่งเสริมเกษตรกรรมสมัยใหม่เพื่อการค้า ทำให้เกษตรกรต้องลงทุนในการเพาะปลูกสูง แต่สินค้าเกษตรมีความผันผวน ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ประสบปัญหาขาดทุน จนกลายเป็นหนี้สินเรื้อรังและประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน อีกทั้งระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้และสืบทอดภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น จังหวัดอำนาจเจริญจึงมีแนวคิดในการปฏิรูปสำนึกหรือวิธีคิดของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้โดยการพึ่งพาตนเอง จึงได้จัดทำธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน และขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตร จึงทำให้เกิดแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองขึ้น โดยแนวคิดนี้เป็นกระบวนการที่มีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) "รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง... รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" และ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ก็ได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด" แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่จะมีผลใช้บังคับให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้เลย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองที่เหมาะสมกับจังหวัดอำนาจเจริญคือ การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้ธรรมนูญฯ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและเกิดการนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนฅนอำนาจเจริญอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ เพื่อให้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 281 มีผลใช้บังคับ และการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเองเป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จและมีความยั่งยืน ตรงกับความต้องการของประชาชน มีงบประมาณเพียงพอ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น รัฐส่วนกลางก็สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีภารกิจลดน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ABSTRACT

Title of Thesis	Decentralization in the Form of Self-Governing Province : A Study on "The Amnatcharoen Statute B.E. 2555"
Author	Ms. Nuttawan Arumwiroj
Degree	Master of Laws
Year	2014

The purposes of the dissertation are: 1) to study the concept of decentralization and people's participation 2) to study by comparing between the local government and people's participation in foreign countries and Thailand 3) to study the reason of establishing the statute of Amnatcharoen's citizen (hereinafter called "the Amnatcharoen Statute"), the concept on self – governing province and to analyze in legal status of the Amnatcharoen Statute and 4) to study on restructuring of the public administration and enact the Act of Parliament related to the authorization of local government to self-management according to the provisions of the Constitution.

The result of the study finds that Amnatcharoen has had a basic problem of economic and social development since the province was established for more than 21 years and it has not been solved to be better. These include problem of poverty, low income and low return of the benefit from the production. The government promotes the modern agriculture for trade that causes higher investment for the agriculturist, however; agriculture goods are still fluctuation and the agriculturists are taken advantage by the business entrepreneur. Moreover, they encounter a problem of losing in business. These become the long- term debt and people have no stability on their land's possession. Besides, the educational system is set by central state agency, it causes children lacking of learning and inheriting wisdom of local community. Amnatcharoen, thus, creates an idea to reform people's awareness or their way of thought in order that people can realize the fundamental of real wisdom and figure out the problem's solution by self-sufficiency. The Amnatcharoen Statute has been provided to be the scope and direction of development. It reflects the needs of people and motivates Amanatcharoen to be the land of justice in order to establish the self- governing province. The law that supports this concept is the

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550, Chapter V: Directive Principles of Fundamental State Policies, section 78 (3) states that "the State shall act in compliance delegating powers to local governments for the purpose of autonomy and self-determination of local affairs... as well as developing into a large sized local government organization a Changwat ready for such purpose with due regard to the will of the people in that Changwat". And Chapter XIV: Local Administration section 281 states that "any locality has a tendency to self-government shall have the right to be formed as a local government organization as provided by law". However, Thailand does not have any Act of the Parliament that is effective for the local to be ready for self-governing and establishing self-governing of the local organization according to actual decentralization principle under the provisions of the Constitution.

In accordance with the study, it should be suggested that the appropriate decentralization of the self-governing Amnatcharoen province is to provide the draft self-governing province Act and the Amnatcharoen Statute is the subordinate legislation of the draft self-management province Act. In order to create the statute, Amnatcharoen citizens shall jointly agree and give up their right and liberty to comply with such agreement to be effective under the needs of Amnatcharoen citizen. The author proposes to enact the draft self-governing province Act under the Constitution section 281 that will be effective. The decentralization to self-governing province is one of methods that can immediately, completely and sustainably solve problems in local level that conforms to the needs of people, adequate budget, reducing inequality in society and people can participate in such management. When the local organization becomes bigger, the central government can decentralize further authorization to local government. Then the role of central government will be reduced and able to effectively develop our country as equal as foreign countries.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี "ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555" เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งสำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาจากคณาจารย์หลายท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำในการศึกษาค้นคว้าตำราเอกสารต่างๆ และแนะนำในเรื่องรูปแบบของการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในทุกขั้นตอนตลอดมา ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน รวมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าทำการตรวจพิจารณาวิทยานิพนธ์ และช่วยชี้แนะแนวทางและให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้เขียน และขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร ที่ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน รวมทั้งได้สละเวลาอันมีค่าทำการตรวจพิจารณาวิทยานิพนธ์ และช่วยชี้แนะแนวทาง ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้เขียน ในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และ ขอขอบพระคุณ คุณชาติวัฒน์ ร่วมสุข สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ คุณศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ คุณสุรศักดิ์ ผุดผ่อง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลพระเหลาและคุณนิคม ฝ่ายบุตร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และสละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์กับผู้เขียน โดยผู้เขียนได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์มาทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้สมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการทำวิทยานิพนธ์ ขอบคุณเพื่อนๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ให้กำลังใจกันตลอดมา

ท้ายสุด ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ ที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้สนใจ เพื่อการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาความรู้ต่อไป คุณค่าความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่ผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่านดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ ที่นี้

ณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์

ตุลาคม 2557

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ **(3)**
ABSTRACT **(5)**
กิตติกรรมประกาศ **(7)**
สารบัญ **(8)**
สารบัญตาราง **(13)**
สารบัญภาพ **(11)**

บทที่ 1 บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ 10
1.3 ขอบเขตของการศึกษา 10
1.4 สมมติฐานของการศึกษา 10
1.5 กรอบแนวคิดของการศึกษา 11
1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ 11
1.7 ระเบียบวิธีวิจัย 11
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 12
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน 13
2.1 การกระจายอำนาจทางปกครอง 17
2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ 18
2.1.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ 20
2.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ 24
2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น 28
2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม 29
2.2.2 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม 31
2.2.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วม 33
2.2.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 36
บทที่ 3 การปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ 39
3.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 39
3.1.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น 41
3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน 48

3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น 50
3.2.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น 51
3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน 57
3.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ 59
3.3.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น 59
3.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน 66
3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดน 67
3.4.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น 70
3.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน 72
บทที่ 4 จังหวัดอำนาจเจริญกับธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญและแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง 77
4.1 จังหวัดอำนาจเจริญ 77
4.1.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ 80
4.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 84
4.2 ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 90
4.2.1 ที่มาและความสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 90
4.2.2 ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 94
4.2.3 สาระสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 95
4.3 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง 100
4.3.1 ที่มาและความสำคัญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง 100
4.3.2 หลักการของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง 101
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ 112
5.1 วิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง 112
5.2 วิเคราะห์เรื่องจังหวัดจัดการตนเองส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันอย่างไร 113
5.3 วิเคราะห์การเป็นจังหวัดจัดการตนเองดีกว่าการเป็นจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันอย่างไร 114
5.4 วิเคราะห์เรื่องความพร้อมในการพัฒนาไปสู่จังหวัดจัดการตนเอง 116
5.5 วิเคราะห์สถานภาพทางกฎหมายของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ 118
5.6 วิเคราะห์แนวทางในการกระจายอำนาจของจังหวัดอำนาจเจริญ 120
5.6.1 แนวทางที่หนึ่ง การกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองโดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 120

5.6.2 แนวทางที่สอง การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน 122
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ 124
6.1 สรุป 124
6.2 ข้อเสนอแนะ 126

บรรณานุกรม 131
ภาคผนวก 137
ภาคผนวก ก ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 138
ภาคผนวก ข ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 140
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ 153
ประวัติผู้เขียน 185

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

3.1 ภารกิจหน้าที่ของสำนักบริหารมหานครลอนดอน (GLA) 65
3.2 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 66

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

2.1 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 38
3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 41
3.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น 51
3.3 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ 60
3.4 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดน 70
4.1 แผนที่จังหวัดอำนาจเจริญ 79
4.2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดปกครองตนเอง 103

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เนื่องจากได้รับการรุกรานจากต่างชาติ จึงมีความจำเป็นต้องรวมกำลังภายในประเทศต่อต้านการรุกราน แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้น จนมาถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ ประเทศไทยจึงมีหลักในการจัดระเบียบราชการแผ่นดินอยู่ 3 หลักด้วยกันคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยหลักการรวมอำนาจปกครองได้ใช้ในการจัดระเบียบราชการส่วนกลาง มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งประเทศ ส่วนหลักการแบ่งอำนาจ ได้ใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ที่ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ได้ใช้ในการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้ไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามภารกิจหน้าที่ ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบและมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน[1]

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเกิดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐมาตั้งแต่ในอดีตและยังคงปฏิบัติต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการกระจายอำนาจโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้วก็ตาม แต่ระบบการรวมศูนย์อำนาจยังคงอยู่และแยกส่วน คือ การแยกส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เป็นเอกภาพ แต่ระบบการบริหารงานของจังหวัด ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ซึ่งแต่ละกระทรวงยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาค และควบคุมงบประมาณอยู่เช่นเดิม อีกทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ยังเกิดจากการกำหนดตามนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยไม่ได้เริ่มต้น

---

[1] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 62-66.

ศึกษาปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงไม่ต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบ และยังต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ในจังหวัดอื่นๆ จึงทำให้การทำงานขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่ทางจังหวัดก็ได้กำหนดว่าแผนนั้นจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแผนการพัฒนาของจังหวัดที่ราชการส่วนภูมิภาคได้จัดทำไปแล้ว อีกทั้งยังต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ส่วนกลางจัดทำขึ้นทุกๆ 5 ปี อีกด้วย ซึ่งอาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น [2]

จะเห็นได้ว่า การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างอิสระ จึงเป็นเพียงหลักการเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้วยังมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจรัฐส่วนกลางเข้ามาดำเนินการกับท้องถิ่นได้ เช่น ในเรื่องงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งรัฐส่วนกลางจะสามารถกำหนดนโยบายหรือความต้องการของรัฐส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และอาจไม่สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพราะงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ถ้ารัฐส่วนกลางให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเพียงใด ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะน้อยลงเพียงนั้น ซึ่งท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติตาม หาได้มีความอิสระในการจัดการตนเองไม่ อีกทั้งในส่วนที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการได้ก็เป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น เพราะข้อจำกัดของงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรให้ [3]

รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาอย่างมากมาย กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านกฎหมาย แม้ว่าในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติรับรองไว้ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3)[4] และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ซึ่งได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะ

---

[2]ธเนศวร์ เจริญเมือง, "หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของรัฐไทย (พ.ศ. 2540-2550)," ใน **ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เอดิสันเพรส โปรดักษ์ จำกัด, 2551), หน้า 36-37.

[3]วีระชัย ชมสาคร, "กฎหมายรายได้ท้องถิ่น ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจด้านการคลัง," ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**, จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์ เครือเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 141-143.

[4]มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด" แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่จะมีผลใช้บังคับให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้

เนื่องจากประเทศไทยยังมีแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะสามารถทำหน้าที่ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างพื้นที่จังหวัดที่มีความเจริญและมีงบประมาณมากกับจังหวัดที่กำลังพัฒนาและมีงบประมาณน้อยได้ดี เพราะสามารถใช้อำนาจรัฐส่วนกลางดึงทรัพยากรจากพื้นที่ที่ร่ำรวย ไปเฉลี่ยให้กับพื้นที่ที่ยากจนได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจเลย จากผลการสำรวจรายได้เฉลี่ยของประชากรต่อหนึ่งคนในจังหวัดต่างๆ ปี 2550 ของ UNDP[5] พบว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรต่อหนึ่งคนทั่วประเทศ เท่ากับ 115,488 บาท แต่มีเพียง 17 จังหวัดเท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย ส่วนอีก 59 จังหวัดมีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของรายได้เฉลี่ยต่อประชากรหนึ่งคนเท่ากับ 150,155 บาท ส่วนต่างของรายได้ของประชากรต่อหนึ่งคนในจังหวัดที่สูงที่สุด(จังหวัดระยอง 1,035,536) กับจังหวัดที่มีรายได้ของประชากรต่อหนึ่งคนที่ต่ำที่สุด(จังหวัดศรีษะเกษ 29,174) เท่ากับ 35.5 เท่า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้บ่งบอกถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นอย่างมาก อีกทั้งในแต่ละจังหวัดมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน อาทิเช่น สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการความสงบสุข จังหวัดระยองต้องการอากาศที่บริสุทธิ์ จังหวัดอำนาจเจริญต้องการหลุดพ้นจากความยากจน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งสังกัดพรรคการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ของแต่ละจังหวัด พรรคการเมืองต่างๆจึงได้เสนอนโยบายของพรรคเพียงชุดเดียว ให้กับประชาชนทุกๆ จังหวัดลงคะแนนเลือกพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสมือนหนึ่งว่าทุกจังหวัดมีปัญหาเหมือนๆกันและต้องการนโยบายแบบเดียวกัน นโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงต่อประชาชนนี้มีผลผูกพันพรรคการเมืองที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนต้องกระทำให้สำเร็จตามที่ได้แถลงไว้หลังจากชนะการเลือกตั้ง และจัดตั้งเป็นรัฐบาล การบริหารประเทศโดยนโยบายที่ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาของแต่ละจังหวัดดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดผลที่ตามมาคือปัญหาของแต่ละจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเฉพาะเจาะจงจากรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมได้เลย[6]

---

[5]UNDP,**Thailand human development report 2003**, (Bangkok : United Nations Development Programme, 2003) อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา, "ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง," ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**, จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์ เครือเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2-3.

[6]จรัส สุวรรณมาลา, "ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง," ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**, จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์

2) ปัญหาด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานการปกครองระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อีกทั้งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ ที่รับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สำหรับปัญหาในบางเรื่องที่เกิดขึ้นนั้น เกินกว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีการส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลาง เป็นลำดับการบังคับบัญชา ดังเช่น ปัญหาเรื่องน้ำท่วม ในฤดูฝนจะเกิดน้ำท่วมเป็นประจำ และทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากจังหวัดอำนาจเจริญประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เมื่อน้ำท่วมนาข้าวก็ทำให้รายได้ที่จะเกิดจากการขายข้าวลดลงหรืออาจจะขาดหายไป ถ้าหากน้ำท่วมหลายวันจะทำให้ข้าวเกิดการเน่าเสีย ประชาชนจึงอยากให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถให้การช่วยเหลือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้เพียงเบื้องต้นเท่านั้น เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ และต้องส่งต่อปัญหาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้แจ้งประชาชนว่ากำลังเสนอเรื่องไปยังส่วนกลาง และให้การช่วยเหลือประชาชนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นเพียงไร่ละ 600 บาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด หลังจากนั้นเมื่อประชาชนจะไปติดตามผลการแก้ไขปัญหา ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ย้ายไปยังจังหวัดอื่นแล้ว จึงทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว เป็นต้น [7] หรือกรณีปัญหาของเกษตรกร ราคาข้าวตกต่ำและมีการผันผวน ไม่มีความแน่นอน ราคาพืชสวนต่ำกว่าราคากลาง ประชาชนได้ไปชุมนุมประท้วงที่ศาลากลางจังหวัด เพื่อต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำได้เพียงเสนอเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังรัฐส่วนกลางซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและไม่สามารถจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นได้เลย เพราะอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ส่วนกลาง จังหวัด(ราชการส่วนภูมิภาค)จึงทำหน้าที่เปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ส่งต่อข้อเรียกร้องเข้าสู่ส่วนกลางเท่านั้น [8] หรือในปัญหาบางเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาและได้ดำเนินการตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่กำลังดำเนินการผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้มีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น และมีผู้ว่าราชการคนใหม่มาดำรงตำแหน่ง การแก้ไขปัญหาที่ยังไม่แล้วเสร็จดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการแก้ไขปัญหา และให้นโยบายใหม่ จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นและความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้จังหวัดอำนาจเจริญ นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดมากว่า 21 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่า

เครือเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 2-7.

[7]ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ, สภาพัฒนาการเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ, 13 กุมภาพันธ์ 2557, การสัมภาษณ์

[8]สภาพัฒนาการเมือง, **จดหมายข่าวฉบับพิเศษ** 19, 3 (สิงหาคม 2555), หน้า 6.

ราชการจังหวัดมาแล้วถึง 16 ท่าน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก[9]

นอกจากนี้ การมุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังเกิดปัญหาความทับซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากการดำเนินงานของอบจ. มีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและอบต. จึงทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของอบจ. ทับซ้อนกับเทศบาลและอบต. ดังเช่น การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ หรือ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ความทับซ้อนของภารกิจดังกล่าวส่งผลต่อความรับผิดชอบและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน [10] อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก ถ้าหากกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างในปัจจุบัน ก็จะทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องการบริหารจัดการทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งทำให้หน่วยงานส่วนกลางที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น ใช้ข้อจำกัดนี้เป็นเหตุผลในการชะลอหรือระงับการถ่ายโอน จึงทำให้ภารกิจที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะภารกิจขนาดเล็กเท่านั้นและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจะสามารถแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี [11]

3) ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติขึ้นเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว (ฉบับที่ 2) โดยมาตรา 30 [12] ได้กำหนดให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในสัดส่วน

---

[9]ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, *เรื่องเดิม*, การสัมภาษณ์.

[10]สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, **เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด**, วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ.2556 ณ ห้องประชุมโรงแรมทีเค พาเลซ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 62.

[11]จรัส สุวรรณมาลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

[12]มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(4) กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วน

ต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย และการเพิ่มขึ้นของรายได้ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาและตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้เพิ่มขึ้น อีกทั้งไม่ว่ากรณีใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. ต้องไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 [13]

ในทางกลับกันตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เริ่มบังคับใช้ เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยมีจุดมุ่งหมายในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐภายในปี พ.ศ. 2549 แต่จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถกระทำได้เลย และภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต งบประมาณก็ควรจะเพิ่มขึ้นด้วยตามหลักภารกิจกับงบประมาณต้องสมดุลกัน แต่รัฐบาลขอผ่อนผันเลื่อนระยะเวลาออกไป[14] จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง ร้อยละ 26 ของงบประมาณแผ่นดิน ปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ คือ [15]

ท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้น ภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

[13]สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, **การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,** ค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2556 จาก http://www.dloc.opm.go.th/Navigate.aspx?ContentFileID=882.

[14]ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, **กระจายรายได้สู่ท้องถิ่น ส่วนกลางต้องทำน้อยๆ สร้าง Vertical fiscal balance ภารกิจกับเงินต้องสมดุล** ค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2556 จาก http://thaipublica.org/2011/10/local-revenue-distribution/

[15]ศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ, 13 กุมภาพันธ์ 2557, การสัมภาษณ์; นิคม ฝ่ายบุตร, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก, องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก, 13 กุมภาพันธ์ 2557, การสัมภาษณ์; สุรศักดิ์ ผุดผ่อง, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลพระเหลา, เทศบาลตำบลพระเหลา, 14 กุมภาพันธ์ 2557, การสัมภาษณ์.

(1) หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณยังไม่มีความสมดุลกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ เมื่อเกิดปัญหาเร่งด่วนก็ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ถึงแม้ว่าจะได้มีการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานที่ต้องปฏิบัติไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อภารกิจนอกเหนือแผนงานที่จะเกิดขึ้น อีกทั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 แต่ยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามที่กฎหมายกำหนดเลย

(2) ในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บนั้น ยังมีฐานภาษีในลักษณะจำกัด บุคคลที่อยู่ในเกณฑ์มีจำนวนไม่มาก การจัดเก็บภาษีบางประเภทจากผู้ประกอบการหรือบุคคลที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นหรือแสวงหารายได้จากบุคคลในท้องถิ่น ควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ เพื่อนำภาษีในส่วนนี้มาพัฒนาและบริหารจัดการท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษียังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน หน่วยงานของรัฐส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี จึงควรจัดการอบรมให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีต่อไป

จะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางไม่ได้มีความมุ่งมั่นที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะภาษีมีฐานการเก็บที่แคบ รายได้ส่วนใหญ่จึงถูกเก็บเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญญาและพัฒนาท้องถิ่น[16]

4) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติรับรองถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสาระสำคัญต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนกระทำการนั้น หรือ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ประชาชนยังมีอำนาจตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งอีกด้วย แต่ในความเป็นจริง กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังมีปัญหาอยู่ กล่าวคือ [17]

(1) ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นในฐานะที่ตนเองเป็นพลเมืองคนหนึ่ง จึงทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของ

---

[16]บรรเจิด สิงคะเนติ,**ปฏิรูปประเทศ : การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น**, เอกสารประกอบการสอนรายวิชาสังคมวิทยากฎหมาย กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

[17]สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, *เรื่องเดิม*, หน้า 17-18.

ประชาชนมีลักษณะเป็นการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุด ส่วนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาทในเรื่องต่างๆ หรือมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผน ร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในปัจจุบัน

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประชาคมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะได้รับการจัดตั้งและเกณฑ์ให้มาลงชื่อ เพื่อให้มีหลักฐานว่าได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก

(3) กฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม เช่น กรณีการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนที่เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และในการยื่นรายชื่อ คำร้องต้องประกอบด้วยชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน นอกจากนี้ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาพร้อมกันด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยากและประชาชนในท้องถิ่นยากที่จะดำเนินการได้ ส่งผลให้กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เกิดขึ้นน้อยมาก

จากปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกและสะสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชน บนฐานคิดที่ประชาชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเจ้าของซึ่งเป็นผู้กำหนดเองและบนพื้นฐานที่มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและตรวจสอบติดตามได้ หลังจากได้เกิดแนวคิดนี้ขึ้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 63 ตำบล จาก 7 อำเภอ ได้ร่วมกันแสดงพลังภาคพลเมือง ประกาศใช้ธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย คือ "ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ" โดยใช้บังคับกับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตร คือ เมืองที่ประชาชนปกครองตนเองด้วยความเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ มีธรรมชาติที่สมบูรณ์ การศึกษาเกื้อหนุน บุญฮีตคลองนำชีวิตให้ยั่งยืน โดยมีภาคีพัฒนาประกอบด้วยสภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีพัฒนาภาคประชาชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดพลังของประชาชนในการขับเคลื่อน "ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ" ให้ออกมาเป็นรูปธรรม[18]

---

[18]สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), **ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ**, ค้นวันที่ 8 มีนาคม 2556 จาก http://www.codi.or.th/

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมีทั้งหมด 9 หมวดด้วยกันกล่าวคือ หมวด 1 บททั่วไป, หมวด 2 ปรัชญาและแนวคิดหลัก, หมวด 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง ซึ่งมีเนื้อหาสร้างเครือข่ายและสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน, หมวด 4 ด้านสังคม เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง ผู้คนฮักแพงแบ่งปันสานต่อวัฒนธรรมประเพณีและเป็นสังคมที่อยู่ดีมีสุข โดยมีมาตรการจัดการด้านการศึกษา ด้านสตรี ด้านเด็กและเยาวชน ด้านผู้สูงอายุ ด้านผู้ด้อยโอกาสและด้านศาสนา พิธีกรรมและความเชื่อของคนในหมู่บ้าน, หมวด 5 ระบบเศรษฐกิจชุมชน โดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำและช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชน ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทุกครัวเรือนปลูกพืชผักสวนครัว มีการจัดตั้งกองทุนดอกเบี้ยต่ำ จัดทำบัญชีครัวเรือนและชุมชนทำการเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ , หมวด 6 ด้านสุขภาพ มีการเสริมสร้างสุขภาพของบุคคล ครอบครัว ชุมชนและสังคม และมีการจัดทำธรรมนูญสุขภาพที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน, หมวด 7 ด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนและชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น, หมวด 8 ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงและการกระจายข่าวสาร เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของเวทีสาธารณะของสื่อ ผลิตเนื้อหาสาระด้วยตนเอง แสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน และหมวด 9 บทเฉพาะกาล[19]

แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการมากมาย ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย อีกทั้งความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เกิดประเด็นที่จะนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ

1) ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง โดยแนวคิดนี้เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการจังหวัดของตนเอง เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ถ้าหากแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไม่มีกฎหมายรองรับแล้วก็ไม่สามารถดำเนินการตามแนวคิดนี้ได้

2) ปัญหาเรื่องจังหวัดจัดการตนเองส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก่อให้เกิดผลดีกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันอย่างไร

3) ปัญหาเรื่องการเป็นจังหวัดจัดการตนเองดีกว่าการเป็นจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันอย่างไร

4) ปัญหาเรื่องความพร้อมในการพัฒนาไปสู่จังหวัดจัดการตนเอง ควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไร ถ้าหากไม่มีความพร้อมจะส่งผลเสียอย่างไร

5) ปัญหาเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับกับประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญว่ามีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ และเมื่อจังหวัดอำนาจเจริญมีการจัดการตนเองแล้ว ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญที่เคยประกาศใช้บังคับจะยังคงมีผลต่อไปหรือมีสถานภาพทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

---

[19] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 4-17.

6) แนวทางในการกระจายอำนาจของจังหวัดอำนาจเจริญควรที่จะเป็นไปในแนวทางใด จึงจะถูกต้องตามกฎหมายหรือมีกฎหมายรับรอง เพื่อให้เกิดการจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญขึ้นตามความต้องการของประชาชนแบบมีส่วนร่วม

1.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาข้อความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศกับประเทศไทย

3) เพื่อศึกษาสาเหตุของการจัดทำธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองและวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ

4) เพื่อศึกษาการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตนเอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ต้องการศึกษา แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ กรณีศึกษา"ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555" โดยทำการศึกษาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) และศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม แต่มีกฎหมายพื้นฐานที่รับรองอำนาจในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นอย่างอิสระ และศึกษาประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวและมีลักษณะเด่นในเรื่องของการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีสมมติฐานในการศึกษาคือ เนื่องจากรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยโดยระบบรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองลำดับล่าง ไม่สามารถที่จะจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในจังหวัดได้ โดยจะต้องส่งเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นให้ส่วนกลางเพื่อดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แล้วจึงสั่งการให้จังหวัดดำเนินการตาม ซึ่งทำให้ใช้เวลานานและทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที อีกทั้งยังทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นควรที่จะมีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับ เพื่อตอบสนอง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และรวดเร็ว

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงทำให้เข้าใจปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลางอีกด้วย

1.5 กรอบแนวคิดของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ต้องการศึกษาถึงข้อความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยโดยระบบรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาขึ้นกับประชาชนในจังหวัด ซึ่งการจัดการปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตนเอง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองของประชาชนคนอำนาจเจริญ

1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

"**ธรรมนูญ**" หมายความถึง ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

"**การจัดการตนเอง**" หมายความถึง การที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ที่ตรงตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง

"**ท้องที่**" หมายความถึง พื้นที่หรือถิ่นที่แห่งใดแห่งหนึ่งที่ประชาชนอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นหมู่บ้านหรือตำบล

"**ท้องถิ่น**" หมายความถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

"**ภูมิปัญญาท้องถิ่น**" หมายความถึง องค์ความรู้ ความคิด ความเชื่อ และความชำนาญ ที่ได้สั่งสมมาและมีการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น เพื่อให้มีการพัฒนาสืบต่อกันไปในท้องถิ่น

1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ พรรณนา และเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ตำรา ตัวบทกฎหมาย บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องและใช้วิธีการสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากอินเตอร์เน็ต

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อทราบถึงข้อความคิดของทฤษฎีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถือปฏิบัติในการปกครอง เพื่อนำมาเป็นฐานความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2) เพื่อทราบถึงการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศว่ามีรูปแบบอย่างไร ประเทศไทยควรที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินไปในทิศทางใด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3) เพื่อทราบถึงสาเหตุของการจัดทำธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญและสถานะทางกฎหมายของธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญว่ามีผลในทางกฎหมายหรือไม่อย่างไร

4) เพื่อทราบถึงรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตนเองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

บทที่ 2

ข้อความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม เมื่อสังคมมีความเจริญขึ้นรูปแบบการปกครองก็จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ ในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1718-1893) มีลักษณะของการปกครองที่เรียกว่า พ่อปกครองลูก คือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อปกครองประชาชนเสมือนลูกด้วยความห่วงใยและมีเมตตา การปกครองในสมัยนี้มีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองหลวง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทรงมีพระราชอำนาจเด็จขาดและแบ่งหัวเมืองต่างๆออกเป็น 3 ชั้นคือ 1. หัวเมืองชั้นใน หรือหัวเมืองหน้าด่าน มีเจ้านายเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงเป็นผู้ปกครอง 2.หัวเมืองชั้นนอก มีเจ้านายเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ปกครอง 3.หัวเมืองประเทศราชซึ่งมีประชาชนเป็นชาวต่างชาติ โดยให้เจ้านายเชื้อพระวงศ์พื้นเมืองปกครองตามเดิม พระมหากษัตริย์ของไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครองภายในของหัวเมืองเหล่านี้เว้นแต่มีความจำเป็น ต่อมาลักษณะการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาระยะแรก ได้เปลี่ยนไปจากรูปแบบการปกครองสมัยสุโขทัย โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นสมมุติเทพและปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราช ทั้งนี้ เกิดจากอิทธิพลของลัทธิเทวสิทธิ์ ของขอมและอินเดีย แนวความคิดการปกครองสมัยนี้จึงเป็น การปกครองแบบนายปกครองบ่าว จากความเชื่อดังกล่าวทำให้บทบาทของพระมหากษัตริย์มีฐานะอยู่สูงกว่าประชาชนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดรูปแบบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาในช่วงนี้ ยังคงแบบอย่างของสมัยสุโขทัยที่ใช้ปฏิบัติสืบต่อกันมา อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยอยุธยา ก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ประเทศไทยยังไม่มีการแบ่งแยกการปกครองออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน[20]

แต่เมื่อถึงยุคของพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) ทรงมีพระราชดำริที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และได้ทรงนำระบบจตุสดมภ์มาใช้ในการบริหารราชการส่วนกลาง อีกทั้งในการปกครองหัวเมือง(อาจเทียบได้กับราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน) ทรงขยายอาณาเขตของราชธานีและยกเลิกเมืองหน้าด่าน โดยแบ่งหัวเมืองเป็น 3 ชั้น ได้แก่ 1.หัวเมืองชั้นใน ในการปกครองหัวเมืองชั้นใน พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วยปกครองหัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็นผู้รั้งเมืองซึ่งไม่ใช่เจ้าเมืองเพราะไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมือง 2.หัวเมืองชั้นนอกได้แบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโทและชั้นตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง และทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูง เป็นผู้สำเร็จราชการ มีอำนาจสิทธิขาดเสมือนเป็นผู้แทนพระองค์ 3. เมืองประเทศราช ซึ่งเป็นเมืองของชาวต่างชาติที่สวามิภักดิ์ ยังคงใช้รูปแบบเดียวกันกับ

---

[20]โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: น่ำกังการพิมพ์, 2543), หน้า 1-2.

สมัยสุโขทัย ในส่วนหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก [21] ได้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นส่วนย่อย ดังต่อไปนี้คือ 1.เมือง (จังหวัดในปัจจุบัน) มีผู้รั้ง หรือเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง 2.แขวง (อำเภอในปัจจุบัน) มีผู้ปกครองแขวงเรียกว่า หมื่นแขวง 3.ตำบล มีพนักงานปกครองตำบล ซึ่งมักมีบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" เป็นผู้ดูแล และ 4.บ้าน หรือหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า แนวคิดในการจัดการปกครองสมัยนี้ คงให้ความสำคัญต่อการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือราชธานี ซึ่งจะมีบทบาทควบคุมหัวเมืองอย่างใกล้ชิด กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากในเมืองหลวงและปริมณฑล ส่วนเมืองประเทศราชให้คนพื้นเมืองปกครองกันเอง สำหรับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏชัดในระยะนี้ [22]

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (สมัยรัตนโกสินทร์) ตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับการคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ทำให้ขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยและสามารถทัดเทียมกับชาติตะวันตกที่ออกล่าอาณานิคม นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ได้มีความพยายามที่จะเรียนรู้และนำแบบอย่างวัฒนธรรมจากชาติตะวันตกมาใช้ปฏิบัติ มีการยกเลิกและปรับปรุงวัฒนธรรมประเพณีไทยดั้งเดิม รวมทั้งมีการส่งนักเรียนไปศึกษาต่อในยุโรปและสหรัฐอเมริกา รัชกาลที่ 5 ทรงเลือกแนวทางการคานอำนาจของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยทรงปฏิรูปการปกครองประเทศจากลักษณะที่อำนาจกระจายไปตามหัวเมืองต่างๆ ในสมัยก่อน ให้กลายเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อเป็นการรวมกำลังภายในประเทศต่อต้านการรุกรานจากต่างชาติในขณะนั้น จากการนี้ทำให้พระองค์ท่านทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด ในการวินิจฉัย สั่งการตามหัวเมืองต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง ในการนี้รัชกาลที่ 5 ได้ทรงส่งผู้ใต้บังคับบัญชาไปปกครองหัวเมืองต่างๆ แทนเจ้าเมืองเดิม โดยเป็นไปตามหลักสำคัญของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและเป็นแบบอย่างการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยต่อมา กรุงเทพมหานครจึงกลายเป็นเมืองหลวง ที่เป็นศูนย์กลางของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์และอำนาจของท้องถิ่นที่ก็ได้สูญสิ้นไปด้วย [23] ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการศึกษาถึงการกระจายอำนาจบริหาร หรือแนวความคิดในการตรากฎหมายให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อท้องถิ่นของตนเอง ดังจะเห็นได้จากการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ที่โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เมื่อ พ.ศ. 2474 ซึ่งได้มีการกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจบริหาร และร่างพระราชบัญญัติเทศบาลด้วย [24] การขยายระบบราชการของ

---

[21] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 2.

[22] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, **ประวัติการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 11.

[23] โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, *เรื่องเดิม*, หน้า 4-5.

[24] พรชัย รัศมีแพทย์, **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), หน้า 6-7.

ประเทศไทยทำให้มีความต้องการบุคลากรที่มีการศึกษาแบบทันสมัยเข้ารับราชการ รัฐจึงจัดตั้งสถานศึกษาระดับต่างๆ และส่งนักเรียนไปศึกษาต่อในต่างประเทศ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เปิดให้มีการค้าขายเสรี จึงเกิดกลุ่มชนชั้นกลางที่มีความคิดเห็นไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองเดิมมากขึ้น เมื่อเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงปี พ.ศ. 2470 จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การยึดอำนาจในเวลาต่อมา [25] เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ สิ่งที่เกิดขึ้นในการบริหารประเทศ คือ รัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งระยะแรกยังไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนัก ในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการของกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น โดยทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีทั้งหมด 21 มาตรา และอ้างอิงการแบ่งแยกอำนาจของประเทศฝรั่งเศส โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ 1. มัชยภาค คือ การบริหารกลาง (Centralization) 2.มัชยานุภาค คือ การบริหารภาค (Deconcentration) และ 3. มัธยวิภาค คือ การบริหารท้องถิ่น (Decentralization) [26] ลักษณะเด่นของร่างกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดให้มี “ภาค” ทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องที่ (จังหวัดและอำเภอ) ส่วนการปกครองท้องถิ่นได้ระบุไว้ว่า การจัดตั้งระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีการร่างตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้ประกาศใช้ใน ปี พ.ศ. 2476 การกำหนดให้มีภาคนั้น เป็นการพยายามเชื่อมโยงระหว่างผู้ว่าราชการภาคกับคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ว่าราชการภาคขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย จึงถือว่าเป็นการสร้างกลไกให้คณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมการทำงานของภาคด้วย นอกจากนี้ยังมีกรมภาค ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการภาคและหัวหน้ากอง ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในภาคนั้น ทั้งในด้านการบริหารราชการตามกฎหมาย การควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในภาค ช่วยเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้อง และรายงานกิจการทั่วไปภายในภาคนั้น ๆ [27]

อย่างไรก็ตามรัชกาลที่ 7 ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน เนื่องจากทรงเห็นว่าการบริหารราชการที่ถือปฏิบัติอยู่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ถ้าหากมีปัญหาทางด้านงบประมาณ ก็ควรจะแก้ไขโดยการรวมจังหวัดเข้าด้วยกัน ลดจำนวนเทศาภิบาลและตั้งเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ส่วนผู้ว่าราชการภาคไม่จำเป็นต้องแต่งตั้ง แต่ให้ข้าหลวงไปตรวจราชการเป็นครั้งคราวก็ได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2476 รัชการที่ 7 ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับภาคและไม่มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน แต่ยังคงมีการบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งได้แบ่งท้องถิ่นออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ โดยมี

---

[25]ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 16-18.

[26]ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 25-28.

[27]ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง,** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 60-61.

สมุหเทศาภิบาลเป็นหัวหน้ามณฑลสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลระดับจังหวัดขึ้นตรงต่อสมุหเทศาภิบาล ในส่วนของเทศบาลนั้น ได้มีการระบุไว้ในกฎหมายว่าท้องที่ใดสมควรจะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ก็ให้ตั้งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังคงมีความพยายามที่จะปรับระบบการบริหารราชการต่อไป โดยตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้น ภายหลังที่ได้ตราพระราชบัญญัติดังกล่าวและยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น โดยนำหลักการในเรื่องของภาค มาเป็นหลักการของร่างกฎหมายฉบับใหม่ และได้ยกเลิกมณฑลสมุหเทศาภิบาลอีกด้วย นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ได้กำหนดให้มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนให้มีกรมการจังหวัดและกรมการอำเภอขึ้น โดยข้าหลวงใหญ่ทำหน้าที่ไปตรวจราชการทั่วไปด้วย อีกทั้งในส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้แบ่งเทศบาลออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (สหการ) [28]

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาประเทศไทยได้มีการพัฒนาในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองครองมากขึ้น จนมาถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละส่วนนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แล้วแต่กรณี

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ อันเป็นการจัดระเบียบส่วนรวมทั้งประเทศ โดยรวมศูนย์ในการปกครองประเทศไว้ที่ส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวง และได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1.สำนักนายกรัฐมนตรี 2.กระทรวง หรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3.ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง 4.กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยจะสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล [29]

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด [30]

ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้ไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยต้องไม่ขัดต่อ

---

[28]โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, *เรื่องเดิม*, หน้า22-23.

[29]ชูวงศ์ ฉายะบุตร, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539), หน้า 70.

[30]สุเทพ เอี่ยมคง, **การบริหารราชการแผ่นดิน**, ค้นวันที่ 8 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามภารกิจหน้าที่ ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบและมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ 1.องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2.เทศบาล 3.องค์การบริหารส่วนตำบล และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ 1.กรุงเทพมหานคร และ 2.เมืองพัทยา [31] ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญ

2.1 การกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union State) มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิดได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทยฯลฯ ต่างมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น [32]

วิธีการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ที่ส่วนกลาง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่อบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง ซึ่งอาจตั้งผู้แทนหรือส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการปกครองตามเขตการปกครองต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนวิธีการกระจายอำนาจการปกครองนั้น เป็นวิธีการปล่อยให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลาง [33]

ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง และกระจายอำนาจปกครองนี้ แม้จะมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างเด็ดขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจปกครองถือหลักการปกครองอย่างมีเสรีภาพที่ราษฎรจะปกครองตนเองเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติหลักการทั้งสองนี้ก็หาได้ขัดแย้งต่อกันไม่ แต่อาจใช้รวมกันได้ในการวางระเบียบบริหารราชการ

---

[31] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่19, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 179.

[32] ประยูร กาญจนดุล, **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 25-28.

[33] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 15-16.

ของประเทศ ทั้งนี้เพราะหลักการรวมอำนาจปกครองก็ดี และหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ดี ถ้าจะใช้หลักการอย่างใดอย่างหนึ่งในการปกครองย่อมไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ เพราะทั้งสองหลักการนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ฉะนั้นเมื่อนำหลักการทั้งสองนี้มาใช้ประกอบกันให้เหมาะสมอาจนำเอาข้อดีของหลักการหนึ่งมาแก้ข้อเสียของอีกหลักการหนึ่งได้ ทั้งนี้อาจแก้ไขโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคตามความจำเป็น และความเหมาะสมต่อไป [34]

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นแนวคิดใหม่และเริ่มได้รับความสนใจ ตั้งแต่ในทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เมื่อประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมได้เริ่มเตรียมการปลดปล่อยประเทศในอาณานิคมให้เป็นอิสระ โดยการถ่ายโอนหน้าที่ไปยังหน่วยปกครองท้องถิ่น ในทศวรรษที่ 1980 การกระจายอำนาจได้กลายเป็นแนวหน้าของวาระแห่งการพัฒนาการปกครองและการพัฒนามนุษย์ที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ [35] จึงทำให้มีการอธิบายความหมายการกระจายอำนาจของนักวิชาการในหลากหลายมุมมอง กล่าวคือ

Robertson Work มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการปรับโครงสร้างของผู้มีอำนาจเพื่อให้เกิดระบบการทำงาน ที่มีการกระจายความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรระดับล่างของรัฐ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพโดยรวมและประสิทธิผลในการปกครอง ตามอำนาจและความสามารถที่องค์กรระดับล่างมีอยู่ [36]

ในขณะที่ Elizabeth Linda Yuliani [37] ได้รวบรวมความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ Crook R., Manor J., Agrawal A. and Ribot J.[38] มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปสู่ระดับล่างของรัฐ ในเรื่องเกี่ยวกับ การเมือง - การบริหาร และเขต

---

[34] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 16.

[35] Robertson Work, **Overview of Decentralization Worldwide : A Stepping stone to Improved Governance and Human Development.** 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? 25-27 July 2002, (Manila : UNDP, 2002), p 5.

[36] Decentralizing governance is the restructuring of authority so that there is a system of co-responsibility between institutions of governance at the central, regional and local levels according to the principle of subsidiarity, thus increasing the overall quality and effectiveness of the system of governance, while increasing the authority and capabilities of sub-national levels. *Ibid***.** p.5-6.

[37] Elizabeth Linda Yuliani, **Decentralization, deconcentration and devolution : what do they mean?**. Retrieved 15 January 2014 from http://www.cifor.or/publications/pdf_files/ijterlaken/compilation.pdf, p. 1.

[38] Decentralisation is usually referred to as the transfer of powers from central government to lower levels in a political-administrative and territorial hierarchy. *Ibid***.** p.1.

แดน (Territorial Hierarchy) อีกทั้ง Sayer et al.[39] เห็นว่า การกระจายอำนาจยังครอบคลุมถึง การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ จากรัฐส่วนกลางไปยังภาค เทศบาลหรือท้องถิ่นด้วย ส่วน Morell [40] เห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ นักวิชาการของประเทศไทย ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ กล่าวคือ ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความกำกับดูแลเท่านั้น [41] อีกทั้งยังมีนักวิชาการอีกหลายท่าน ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจ ในลักษณะคล้อยตาม โดยสรุปได้ว่า "หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วย การปกครองอื่น ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินการ โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การ"กำกับดูแล"ของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด" [42]

---

[39]The term decentralisation is used to cover a broad range of transfers of the "locus of decision making" from central governments to regional, municipal or local governments. *Ibid***.** p.1.

[40]Decentralization is "the means to allow for the participation of people and local governments. *Ibid***.** p.1.

[41]ประยูร กาญจนดุล, **ปาฐกถา เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, 2554), หน้า 14.

[42]ศาสตราจารย์พิเศษ ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า หลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เองโดยมีความอิสระทางการปกครองและทางการคลัง ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 122.

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายว่า กากระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonome) ในการดำเนิน การและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 63.

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ได้อธิบายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่น (ราชการส่วนท้องถิ่น) ที่ไม่ใช่

2.1.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

2.1.2.1 รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

การที่รัฐมีภารกิจพื้นฐานในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ การดำเนินการทางการทูตและการสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ อีกทั้งจัดให้มีระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยรัฐจะต้องจัดทำภารกิจเหล่านี้ให้สำเร็จ เนื่องจากภารกิจดังกล่าวคือเหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐ และทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีรัฐบาลมาดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐขึ้น [43]

ในกาลต่อมาสังคมมีการพัฒนากอปรกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้รัฐต้องขยายขอบเขตของภารกิจ จากเดิมที่จัดทำเฉพาะภารกิจพื้นฐาน รัฐได้ขยายบทบาทและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อาทิเช่น การจัดระบบการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจัดระบบสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น การจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นเช่นนี้ ย่อมทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินกิจการต่างๆให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศได้พร้อมกัน เป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของรัฐไม่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทันท่วงที การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งในแต่ละพื้นที่ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน [44]

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงต้องมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อำนาจที่รัฐมอบให้นี้เป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่เกี่ยวกับการปกครองและพัฒนาท้องที่ การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องที่นั้นๆ ให้ปฏิบัติตาม เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในท้องที่ ทั้งยังจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา

ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้นไม่อยู่ภายใต้การ"ควบคุมบังคับบัญชา"ของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 4.

[43]สุรพล นิติไกรพจน์, **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541), หน้า 5-8.

[44]ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม,* หน้า 125.

การป้องกันและระงับสาธารณภัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ ให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่นที่มิใช่ราชการบริหารจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐส่วนกลาง โดยมีสมาชิกและคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องที่ การกระจายอำนาจเช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนดูแลท้องที่ของตนเอง จัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องที่นั้น เพราะแต่ละท้องที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของรัฐ รัฐย่อมไม่สามารถเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีเหมือนกับประชาชนในท้องที่

2.1.2.2 หน่วยงานทางปกครองมีความเป็นอิสระทางการปกครองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

หน่วยงานทางปกครองมีความเป็นอิสระทางการปกครอง (autonomy) ซึ่งความเป็นอิสระนี้ไม่ได้หมายความว่ามีเอกราช (independence) แต่หมายความถึงความเป็นอิสระในการมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐส่วนกลาง มีบุคลากร มีงบประมาณเป็นของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง[45] หน่วยงานทางปกครองจึงสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากรัฐส่วนกลาง เนื่องจากรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่หน่วยงานทางปกครอง ในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องที่ แต่การให้อิสระทางการปกครองนี้ รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล หน่วยงานทางปกครองเท่าที่จำเป็น ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งการกำกับดูแลนี้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ต้องไม่ทำลายสถานะของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจด้วย [46]

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ จึงไม่ใช่ความสัมพันธ์ในแง่ของการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สั่งให้แก้ไข ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ การใช้อำนาจบังคับบัญชาจึงต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมบังคับบัญชาจึงมีความแตกต่างกับการกำกับดูแลอย่างสิ้นเชิง ซึ่งการกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจ กำกับดูแล ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เพื่อให้องค์กรนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการกำกับดูแลจะกระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น [47] ดังนั้นจึงสามารถแบ่งการกำกับดูแลออกได้เป็น 5 กรณี [48] คือ

---

[45]ตระกูล มีชัย, **การกระจายอำนาจ**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 7.

[46]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **รวบบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 44-45.

[47]ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม,* หน้า.123-124.

[48]บูฆอรี ยีหมะ, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 23-24.

1) การกำกับดูแลโดยกฎหมาย คือ การที่รัฐออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ หน่วยงานทางปกครองจะดำเนินกิจการใดๆ ก็ต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ได้

2) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบ คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ ให้ปฏิบัติการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องที่และประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ

3) การกำกับดูแลโดยรัฐมีอำนาจยุบองค์กรหรือบุคคลพ้นจากตำแหน่ง คือ การที่องค์กรของหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้มีอำนาจบริหาร กระทำการใดๆอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิการของประชาชนในท้องที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รัฐมีอำนาจยุบองค์กรหรือสั่งให้บุคคลผู้มีอำนาจบริหารพ้นจากตำแหน่งได้

4) การกำกับดูแลโดยวิธีให้เงินอุดหนุน คือ ทุกปีรัฐส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ สามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ในด้านใดก็ได้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รัฐส่วนกลางจะกำหนดกิจการที่จะสามารถนำไปใช้ได้ รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองไม่ของบอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็จะไม่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐเลย การกำกับดูแลวิธีการนี้จึงเป็นการกำกับดูแลทางอ้อมเท่านั้น

5) การกำกับดูแลโดยระเบียบการคลัง คือ การกำกับดูแลกรณีนี้ จะเป็นในรูปของการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเบิกจ่าย การตรวจสอบบัญชี ของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐกำหนด

2.1.2.3 หน่วยงานทางปกครองมีงบประมาณเป็นของตนเอง

เมื่อรัฐส่วนกลางกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่หน่วยงานทางปกครองดำเนินการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่แล้ว หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจะสามารถดำเนินการต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีงบประมาณเป็นของหน่วยงานทางปกครองเอง โดยที่มาของงบประมาณนี้ มาจาก 4 ส่วนด้วยกันคือ 1.งบประมาณที่ได้มาจากการจัดเก็บของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจในแต่ละท้องที่ ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุดของงบประมาณทั้งหมด 2.งบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐส่วนกลางทำหน้าที่จัดเก็บให้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ แล้วส่งมอบให้แก่หน่วยงานทางปกครองนั้นๆ ทั้งหมด 3.งบประมาณจากภาษีอากรที่รัฐส่วนกลางจัดสรรให้ และ 4.งบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลาง โดยงบประมาณส่วนนี้มีสัดส่วนมากที่สุดของงบประมาณทั้งหมด งบประมาณส่วนนี้จึงมีผลต่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก ถ้าเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางมาก ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจก็จะลดลง เพราะจะต้อง

ดำเนินการตามนโยบายของรัฐส่วนกลางตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ [49] ดังนั้น งบประมาณของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก ถ้าหากไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การดำเนินการและการบริหารงานต่างๆ ก็จะไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ได้ เพราะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง ตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งนโยบายของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีความเหมาะสมกับบางท้องที่ จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมดทั่วทั้งประเทศ หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจึงควรมีทรัพยากรด้านงบประมาณดังต่อไปนี้ [50]

1) หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจควรมีงบประมาณเป็นของตนเองอย่างเพียงพอ และมีอำนาจที่จะใช้งบประมาณนั้นอย่างเสรีภายในขอบเขตของอำนาจของท้องที่นั้นๆ ถ้าหากมีงบประมาณน้อยกว่ารายจ่ายที่เกิดขึ้นในองค์กร การดำเนินการขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะก็ไม่อาจดำเนินการได้ ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องที่ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หน่วยงานทางปกครองจึงควรมีงบประมาณอย่างเพียงพอ และมีอำนาจที่จะใช้งบประมาณอย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง

2) การจัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณแก่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ จะต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับภารกิจที่องค์กรนั้นๆต้องปฏิบัติ และทรัพยากรนั้นจะต้องมีอยู่อย่างสม่ำเสมอและเกิดขึ้นใหม่ได้ เพื่อให้องค์กรสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องและเพียงพอต่อการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ อีกทั้ง การที่รัฐส่วนกลางได้มอบหมายภารกิจให้แก่หน่วยงานทางปกครองเพิ่มขึ้น จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้แก่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และไม่ไปกระทบต่องบประมาณที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอื่นที่จะต้องจัดทำอยู่แล้วด้วย

3) หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจะต้องมีทรัพยากรด้านงบประมาณในสัดส่วนที่เหมาะสม ในการจัดเก็บภาษีท้องที่ ค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ โดยองค์กรนั้นๆ มีอำนาจในการกำหนดอัตราที่เหมาะสมได้ เนื่องจากในแต่ละท้องที่มีทรัพยากรที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนแตกต่างกัน หน่วยงานทางปกครองจึงควรมีอำนาจในการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมได้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่กระทบต่อประชาชนเกินสมควร

4) ภาษีอากรซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจมีสิทธิเก็บได้เองหรือที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐส่วนกลาง ควรมีหลักประกันว่าจะได้รับการจัดสรรที่มีลักษณะทั่วไปและยืดหยุ่นได้อย่างเพียงพอที่จะทำให้องค์กรสามารถใช้จ่ายได้ทันกับบริการสาธารณะที่ต้อง

---

[49]อภิชาต สถิตนิรามัย, **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 58-64.

[50]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายปกครองท้องถิ่น,** (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, 2550), หน้า 112.

จัดทำ ถ้าหากไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ทันท่วงทีกับบริการสาธารณะที่จัดทำแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ก็จะเกิดความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ได้

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การมีงบประมาณเป็นของตนเองของหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการดำเนินการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องที่ ให้มีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร นอกจากความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแล้ว การมีงบประมาณเป็นของตนเองก็เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนในการปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจ

2.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

2.1.3.1 การกระจายอำนาจทางกิจการ หรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization by Service or Technique) เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ประชาชนมีความต้องการมากขึ้น ภารกิจของรัฐที่จัดทำจึงไม่ได้มีเพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในเท่านั้น แต่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร เป็นต้น โดยกิจการดังกล่าวจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ ซึ่งต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของทางราชการจึงจะทำให้กิจการเหล่านั้นมีประสิทธิภาพ รัฐจึงต้องกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่องค์การ ซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเอง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง โดยวิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางปกครองเช่นเดียวกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่ แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่ถูกจำกัดขอบเขตของพื้นที่ โดยจะจัดทำบริการให้แก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ [51]

2.1.3.2 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน ที่มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่เป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางไม่มีอำนาจบังคับบัญชา แต่มีเพียงอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น และองค์กรปกครองทางเขตแดนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระด้วยงบประมาณของตนเอง [52] ซึ่งกล่าวโดยละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1) การแยกหน่วยงานเป็นอิสระจากส่วนกลางโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งการเป็นนิติบุคคลนี้จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหาก

---

[51]ประยูร กาญจนดุล, **ปาฐกถา เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**, เรื่องเดิม, หน้า 17-18.

[52]นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 63-64.

จากราชการส่วนกลาง มีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำบริการสาธารณะและกระทำการใดๆ ได้ตามดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการส่วนกลาง อันจะทำให้ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ราชการส่วนกลางคงทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งการมีฐานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้ โดยไม่ต้องกระทำการผ่านนิติบุคคลอื่น กอปรกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร จะทำให้การก่อนิติสัมพันธ์และผลของการก่อนิติสัมพันธ์เป็นไปโดยต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม นอกจากนี้การมีฐานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ดำเนินคดีทางศาล หรือสิทธิอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดได้อีกด้วย [53]

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การแยกหน่วยงานเป็นอิสระจากส่วนกลางโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ไม่เช่นนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถใช้อำนาจที่มีตอบสนองและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการส่วนกลาง ไม่มีความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้กำหนดไว้

2) ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น[54]

การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ก็นับได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ และยังสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2550) มาตรา 284 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งนั้นให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ก็ถือได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแล้ว อีกทั้งบุคลากรที่ประชาชนเลือกนั้น ยังเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนและปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงสามารถรับรู้ถึงความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

---

[53]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น,** พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 25-26.

[54]ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 160.

ดังนั้น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลย ก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครองซึ่งถือว่าการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางทั้งสิ้น

3) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง [55] เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 281 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องในการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ราชการส่วนกลางจะเข้ามาควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามคำสั่งไม่ได้ คงทำได้เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลนี้จะทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมซึ่งจะกระทบถึงสาระสำคัญในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ ไม่เช่นนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้ในทันที แต่ทำหน้าที่ได้เพียงส่งต่อข้อเรียกร้องเข้าสู่ราชการส่วนกลาง และรอปฏิบัติตามคำสั่งจากราชการส่วนกลางเท่านั้น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพิ่มขึ้นจากการรอคอยการแก้ไขปัญหา ซึ่งทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ตอบสนองและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ [56]

4) มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองแยกจากส่วนกลาง

ในการดำเนินการและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งจะไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นได้ การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานและเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

---

[55]ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

[56]*เรื่องเดียวกัน*, หน้า 16.

ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 288 จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณา การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน เพื่อให้การปฏิบัติงานต่างๆเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามนโยบายของผู้บริหาร และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในทางกลับกันถ้ามีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาจากส่วนกลาง ผู้มีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ก็คือราชการส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายหรือคำสั่งใดๆของผู้บริหารท้องถิ่นแต่จะปฏิบัติตามคำสั่งจากราชการส่วนกลาง เพราะผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก [57]

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองแยกจากราชการส่วนกลาง เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

5) มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น นอกจากต้องอาศัยความรู้ความสามารถในการทำงานแล้ว จำเป็นต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในเรื่องการเงินและการคลัง และยังกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ด้วยงบประมาณของตนเอง

แต่อย่างไรก็ตาม งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจากราชการส่วนกลางและที่จัดเก็บเอง ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการใดๆ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นหลายประการและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ แต่อำนาจหน้าที่ในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอย่างจำกัด และรายได้ที่มาจากภาษีค่าธรรมเนียมต่างๆ ก็ไม่สามารถจัดเก็บได้ทั้งหมด เพราะยังมีภาษีที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บอยู่ทำให้ขาดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลาง มาจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการ

---

[57] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, 2550), หน้า 69-75.

ของประชาชน ซึ่งจะมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป อันเป็นการใช้จ่ายงบประมาณตามคำสั่งของราชการส่วนกลาง ส่งผลให้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของราชการส่วนกลาง ไม่ใช่ของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะถูกแทรกแซงโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งไปตัดทอนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย[58]

ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ย่อมกำหนดการบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากราชการส่วนกลาง ซึ่งความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณและรายได้นี้ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริงด้วย

จากข้อความข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ การที่ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งการบริหารงานลักษณะนี้เรียกว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น [59]

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบของการกระจายอำนาจทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกัน โดยการกระจายอำนาจทางพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนการกระจายอำนาจทางกิจการ องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจจะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งสองนี้ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเช่นเดียวกัน

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ในปัจจุบันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความตื่นตัวค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ง่าย ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน

นอกจากนี้ หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 285 ถึงมาตรา 287 [60] ได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

---

[58] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 43-45.

[59] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 131.

[60] มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่งได้ และยังมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม (Meaning of Participation)

ในอดีตประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมตั้งแต่เริ่มเกิดชุมชนมนุษย์ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นนั้นมีหลายรูปแบบและหลากหลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม จึงไม่สามารถนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน[61] อีกทั้ง ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคม สมัยก่อนการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ความสำคัญในเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยอ้อม(Indirect Participation) แต่ในปัจจุบัน สังคมได้ให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) มากขึ้นจึงส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น [62]

ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[61]ปรัชญา เวสารัชช์, **รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528), หน้า 3.

[62]อรทัย ก๊กผล, **คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552), หน้า 17.

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีโอกาสให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือ ร่วมว่างแผนและร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ในกิจกรรมต่างๆที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม เพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาในการสร้างฉันทามติ เพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ และยังช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน กรณีที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง อีกทั้งเป็นการดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในการตัดสินใจ และช่วยให้ทราบถึงความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน [63]

นอกจากนี้ มีนักวิชาการได้อธิบายความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลากหลายมุมมอง กล่าวคือ

Jame L. Creighton ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ในหนังสือ The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชน มีความห่วงกังวล มีความต้องการและมีคุณค่าในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับ การสนับสนุนจากประชาชน[64]

ในขณะที่นักวิชาการของประเทศไทยได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล ได้อธิบายว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Praticipation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและการตัดสินใจ เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่าแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ" [65] และ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล ได้อธิบายว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการ

---

[63]เจมส์ แอล เครตัน, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน**, แปลจาก A Guide Book for Involving Citizens in Community Decision Making, โดย วันชัย วัฒนศัพท์, (ขอนแก่น: ศิริภัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2544), หน้า 7-10.

[64]Public participation is the process by which public concerns, needs, and values are incorporated into governmental and corporate decision-making. It is two-way communication and interaction, with the overall goal of better decisions that are supported by the public. James L. Creighton, **The Public Participation Handbook :Making Better Decisions through Citizen Involvement**, (USA : Jossey Bass, 2005), p.7.

[65]อรทัย ก๊กผล, *เรื่องเดิม*, หน้า 17-18.

ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน" [66]

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของตน และในฐานะพลเมือง ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน และกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

2.2.2 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ คือ ความมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสามารถ [67] กล่าวคือ

2.2.2.1 ความมีเสรีภาพ (Freedom to Participation)

เมื่อกล่าวถึงคำว่า เสรีภาพ มักจะนึกถึงอีกคำหนึ่งคือ สิทธิ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพไปพร้อมกันเสมอ เช่น สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด โดยคำกล่าวนี้ประกอบด้วยสิทธิในการรับการศึกษาขั้นมูลฐาน เสรีภาพในการศึกษาอบรม เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการถือศาสนาและเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าสิทธิและเสรีภาพมีความหมายเหมือนกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วสิทธิและเสรีภาพมีความหมายที่แตกต่างกันคือ สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ส่วนเสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนเอง [68] โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้

ดังนั้น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้นั้น ประชาชนทุกคนต้องมีเสรีภาพในการมีส่วนร่วม มีความอิสระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ โดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่หรือถูกบังคับจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเสรีภาพนี้ประชาชนทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่จะปรากฏออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้ เมื่อประชาชนมีความสามารถที่จะกำหนดความเป็นไปของตนเองได้ด้วยตนเอง โดยประชาชนจะมีความสามารถอย่างแท้จริงได้ต่อเมื่อ ประชาชนแต่ละคนมีแดนแห่งเสรีภาพ ซึ่ง

---

[66] ถวิลวดี บุรีกุล, **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550**, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 11-12.

[67] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 16.

[68] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 48-51.

ประชาชนแต่ละบุคคลสามารถที่จะคิดหรือกระทำการใดๆ ก็ได้อย่างมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้มีอำนาจปกครอง [69]

2.2.2.2 ความเสมอภาค (Equitable to Participation)

ความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน และทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน ความเสมอภาคเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ จากข้อความดังกล่าว เป็นการรับรองความเสมอภาคทั่วไป การรับรองความเสมอภาคเฉพาะเรื่องและกรณีของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ[70]

1) ความเสมอภาคทั่วไป คือ ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality Before the Law) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไร ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด บุคคลทุกคนจึงสามารถเรียกร้องความเสมอภาคทั่วไปจากรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเองเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกันได้

2) ความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ ความเสมอภาคระหว่างเพศ (Equality of Sexes) บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเพศหญิงหรือเพศชาย จะปฏิบัติต่อเพศหญิงหรือเพศชาย ในเรื่องที่มีสาระสำคัญเหมือนกันแตกต่างกันไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเพศตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3) การกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม คือ การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายจึงได้บัญญัติคุ้มครองไว้ไม่ว่าบุคคลใดจะกระทำการเลือกปฏิบัติ ดังกล่าวต่อบุคคลอื่น เพื่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบ อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคไม่ได้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความเสมอภาค คือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันเป็นอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนทุกคนที่เข้าร่วมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ว่า

---

[69]วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 7.

[70]บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 154-156.

ประชาชนจะมีถิ่นกำเนิดอย่างไร จะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง มีสภาพทางกายหรือสถานะทางเศรษฐกิจหรือมีความเชื่อทางศาสนาหรือความคิดเห็นทางการเมือง ระดับการศึกษาอบรมเป็นอย่างไรก็ตาม ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไม่ได้

2.2.2.3 ความสามารถ (Ability to Participation)

นอกจากการที่ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพและมีความเสมอภาคในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ประชาชนยังต้องมีความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้อีกด้วย เพราะบางกิจกรรมอาจมีความซับซ้อนมากจนเกินความสามารถของประชาชนทั่วไปที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ กิจกรรมนั้นก็จะไม่อาจเกิดการมีส่วนร่วมขึ้นได้ ผู้ดำเนินการตามโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายจึงต้องให้ความรู้และแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการแก่ประชาชน โดยไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงหรือบอกกล่าวแต่เฉพาะข้อดี โดยปกปิดข้อเสียไว้ อีกทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนระยะหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาอย่างละเอียด คิดไตร่ตรอง ก่อนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ไม่เช่นนั้นแล้วประชาชนก็จะหลงเชื่อตามความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชน [71] ตัวอย่างเช่น การลงประชามติรับรองหรือไม่รับรองร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ได้มีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฯ ถึงรายละเอียดของเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาและไตร่ตรองก่อนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการลงประชามติรับรองหรือไม่รับรองให้ร่างรัฐธรรมนูญฯ มีผลใช้บังคับหรือตกไป เป็นต้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าความมีเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงและตรงตามเจตนาของประชาชนอีกด้วย

2.2.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

2.2.3.1 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) เป็นกรณีที่ประชาชน แสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน ซึ่งในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันบริบททางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น [72] โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชน เมื่อเสียงข้างมากตัดสินใจไปในทิศทางใด ก็ต้องยอมรับและเป็นไปตามนั้น [73] แม้ว่าจะรู้สึกไม่พอใจในผลการตัดสินใจสุดท้ายก็ตาม แต่ประชาชนก็ได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ต้องการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกที่ประชาชนได้รู้

---

[71] ถวิลวดี บุรีกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

[72] อรทัย ก๊กผล, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

[73] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 343.

ก่อนการตัดสินใจ และยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการตัดสินใจนั้นๆ [74]

อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (มาตรา 163 - 165) [75] โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มี

---

[74]เจมส์ แอล เครตัน, *เรื่องเดิม*, หน้า 3-4.

[75]มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย

มาตรา 164 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

สิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ที่ประชาชนได้เสนอมา อีกทั้งยังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลหรืออัยการสูงสุด ที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังมีสิทธิออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชนด้วย

ดังนั้น การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง จึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจและหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง และยังช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมขึ้นในสังคมอีกด้วย

2.2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (representative organization) [76] เนื่องจาก วิถีชีวิตของประชาชนยังคงต้องประกอบอาชีพ เพื่อความดำรงอยู่ของตนเองและครอบครัว จนไม่สามารถที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจระดับชาติได้ตลอดเวลา จึงอาจมอบหมายให้บุคคลอื่น ซึ่งเป็นตัวแทนที่ประชาชนได้เลือกตั้ง ให้ไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทน การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้ จึงจำกัดอยู่ที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถ้าได้ผู้แทนที่ดีมีคุณภาพ ผู้แทนเหล่านั้นก็จะเข้าไปทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน [77] แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้แทนของประชาชนไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ เห็นแก่อามิสสินจ้างใดๆ กระทำการทุจริต การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อมเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ จึงต้องมีการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางตรงเข้ามาเสริมด้วยดังได้กล่าวมาแล้ว เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและก่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม

ดังนั้น ประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและประชากรมีจำนวนมากนั้น การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการบริหารประเทศทุกประการย่อมไม่เกิดความสะดวก

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

[76]ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ใน **รายงานการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี**, วันที่ 10-12 กุมภาพันธ์ 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม, หน้า 188.

[77]อรทัย ก๊กผล, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

และไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีตัวแทนของประชาชนมาทำหน้าที่แทน เพื่อให้การบริหารงานของประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ สังคม ไม่สามารถจะมีเพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ เพราะทั้งสองรูปแบบมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปกครองประเทศ ให้เกิดความสงบสุขและเสริมสร้างความสามัคคีในประเทศชาติ

2.2.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Public Participation) ได้นำเสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับตามหลักการเดียวกับ Arnstein [78] กล่าวคือ

2.2.4.1 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน (Empower)

เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการมากที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง หน่วยงานที่ดำเนินโครงการจะปฏิบัติตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบของการมีส่วนร่วมในระดับนี้คือ การลงประชามติ [79] เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงออกถึงความคิดเห็นในเรื่องที่สำคัญ เช่น ร่างกฎหมาย หรือ นโยบายที่สำคัญของประเทศ หรือ กิจกรรมต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ เพื่อกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ หรือกฎหมายที่จะต้องใช้บังคับกับประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานที่ดำเนินโครงการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชนนี้จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หน่วยงานที่ดำเนินโครงการต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง โดยให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ถูกต้อง เที่ยงตรง ครอบคลุมเพียงพอที่จะตัดสินใจ อีกทั้งเสริมทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจแก้ไขปัญหาอย่างมีคุณภาพอีกด้วย[80]

2.2.4.2 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)

เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมาก โดยประชาชนและหน่วยงานที่ดำเนินโครงการจะทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และมีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันอีกด้วย การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนจะถูกสะท้อนออกมาเป็นการตัดสินใจของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการค่อนข้างสูง ทำให้ผลการตัดสินใจที่ออกมานำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะว่ามีประชาชนหรือ

---

[78] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 22.

[79] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2538), หน้า 6-14.

[80] อรทัย ก๊กผล, *เรื่องเดิม*, หน้า 24-26.

ตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงแค่ให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการเท่านั้น[81]

2.2.4.3 การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (Involution)

เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ตลอดทั้งกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ข้อเท็จจริงระหว่างผู้ดำเนินการตามโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายกับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ มีลักษณะคล้ายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสร้างความร่วมมือ แต่ในระดับสร้างความร่วมมือจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่มีความถาวรมากกว่า อีกทั้งการมีส่วนร่วมในระดับนี้อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการ ถึงแม้ว่าประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างชัดเจนก็ตาม รูปแบบของการมีส่วนร่วมระดับเข้ามามีบทบาท เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การสนทนากลุ่ม การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น[82]

2.2.4.4 การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น (Consultation)

เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ และเสนอความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้ดำเนินการตามโครงการหรือผู้กำหนดนโยบาย บทบาทของประชาชนในระดับนี้จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจเป็นอำนาจของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้จะเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใด รูปแบบของการมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการ การประชุมสาธารณะ การบรรยายรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนฟัง แล้วขอความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ เป็นต้น [83]

2.2.4.5 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing)

เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ดำเนินการตามโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้ดำเนินการตามโครงการหรือผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งการมีส่วนร่วมระดับนี้ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ บทบาทของประชาชนจึงมีเพียงแต่รับทราบว่ามีโครงการเกิดขึ้นเท่านั้น วิธีการให้ข้อมูลข่าวสารอาจอยู่ในรูปแบบของการแถลงข่าว การแจ้งผ่านทางสื่อ วิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนจะต้องให้ข้อมูลอย่างทั่วถึงและถูกต้อง ทันต่อสถานการณ์ที่ดำเนินโครงการนั้นๆ และให้ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่ายและไม่มีอุปสรรคใดๆต่อการรับทราบข้อมูล แต่ทั้งนี้ข้อมูลบางประเภทที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เป็นข้อยกเว้นในการให้ข้อมูลข่าวสารด้วย [84]

---

[81] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 24-26.

[82] *เรื่องเดียวกัน*

[83] *เรื่องเดียวกัน*

[84] *เรื่องเดียวกัน*

จากข้อความข้างต้น สามารถแสดงแผนภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ต่อไปนี้

ภาพที่ 2.1 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 3

การปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ

การปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศต่างๆ มีลักษณะเด่นและแตกต่างกันไป ไม่ว่าประเทศนั้นๆ จะมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง จึงได้เลือกทำการศึกษาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม แต่มีกฎหมายพื้นฐานที่รับรองอำนาจในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นอย่างอิสระ และศึกษาประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษและราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวและมีลักษณะเด่นในเรื่องการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยมลรัฐ 16 แห่ง ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศด้วยหลักการเบื้องต้น 3 ประการ[85] คือ

ประการแรก หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal State) ซึ่งเป็นการปกครองโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่เขตมลรัฐ

ประการที่สอง หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self-Government for Local Authorities) ซึ่งได้รับรองอำนาจในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นอย่างอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการสุดท้าย หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) คือ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

จากหลักการข้างต้น เป็นเหตุให้การปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ การปกครองระดับสหพันธรัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[85]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบ เทียบ**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 287.

การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการรับรองหลักการปกครองตนเองไว้ในมาตรา 28 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ว่า "ในแต่ละมลรัฐ อำเภอ และเทศบาล ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นการลงคะแนนลับ"[86] นอกจากนี้ กฎหมายพื้นฐานยังให้หลักประกันในการปกครองตนเองของเทศบาล โดยให้สิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการภายใต้กฎหมายกำหนด โดยสิทธินี้รวมถึงการบริหารการคลังของตนเองด้วย [87]

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิในการปกครองตนเอง กฎหมายสหพันธ์จึงห้าม สหพันธ์และมลรัฐออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองในเรื่องดังต่อไปนี้[88]

1) อำนาจอธิปไตยด้านการบริหารงานบุคคล (Personal Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือก บรรจุ ส่งเสริมความก้าวหน้าและการปลดพนักงานจากตำแหน่ง

2) อำนาจอธิปไตยด้านองค์กร (Organizational Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดองค์การบริหารของตนเอง

3) อำนาจอธิปไตยด้านการวางแผน (Planning Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดระเบียบและวางแบบแผน ภายในพื้นที่ของตนเอง โดยมีความรับผิดชอบในการวางผังพัฒนาท้องถิ่น (ผังการใช้ที่ดินและผังการก่อสร้าง)

4) อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ (Legislative Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการออกข้อบัญญัติในท้องถิ่นของตน

5) อำนาจอธิปไตยด้านงบประมาณ (Financial Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง

6) อำนาจอธิปไตยด้านภาษี (Tax Sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการขึ้นภาษี (ถ้าหากสิทธินี้ไม่ถูกเพิกถอนโดยกฎหมายลำดับสูงกว่า)

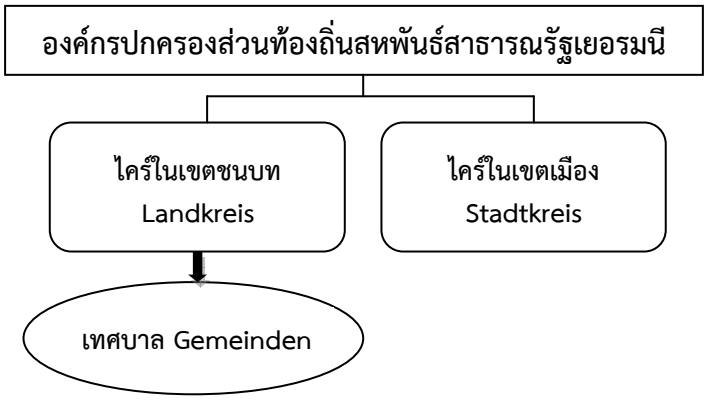
---

[86]The constitutional order in the Länder must conform to the principles of a republican, democratic and social state governed by the rule of law, within the meaning of this Basic Law. In each Land, county and municipality the people shall be represented by a body chosen in general, direct, free, equal and secret elections. Dieter Haschke, **German Law Archive : Local Government Administration in Germany**, p.3, Retrieved January 10, 2014 from http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm

[87]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 10.

[88]Dieter Haschke, *op.cit.*, p.4.

3.1.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในแต่ละมลรัฐมีกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และระบบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และตามกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

3.1.1.1 โครงสร้างภายนอก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

1) ไคร์ (Kreis) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจที่มีขนาดใหญ่ หรือมีขอบเขตกว้างและต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ทำให้เทศบาลไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาการบำบัดน้ำเสีย เป็นเรื่องเกินกว่าที่เทศบาลแต่ละแห่งจัดทำได้ จึงเป็นหน้าที่ของอำเภอดำเนินการจัดทำแทน [89] อีกทั้ง ไคร์ยังมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มลรัฐไม่ต้องการดำเนินการและมอบหมายให้อำเภอจัดทำแทน อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจเกือบทั้งหมดที่ไคร์จัดทำนั้นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมลรัฐ เช่น การออกใบอนุญาตดำเนินการก่อสร้าง การออกใบอนุญาตยานพาหนะ เป็นต้น [90]

นอกจากนี้ โครงสร้างของไคร์ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ไคร์ในเขตชนบท และไคร์ในเขตเมือง

(1) ไคร์ในเขตชนบท (Landkreis) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งเขตของไคร์ในเขตชนบท เยอรมันตะวันตก ในแต่ละเขตมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 160,000 คน ส่วนในเยอรมันตะวันออก แต่ละเขตมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 80,000

---

[89]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, หน้า 14.

[90]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 292.

คน [91] ในส่วนโครงสร้างของไคร์ในเขตชนบทนี้ จะประกอบด้วยหน่วยการปกครองที่เป็นระดับรองลงมา คือ เทศบาล

(2) ไคร์ในเขตเมือง (Stadtkreis) ซึ่งเป็นอำเภอในเมืองใหญ่หรือนคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องจากไม่มีหน่วยการปกครองที่เป็นระดับรองลงมา คือ เทศบาล เหมือนกับไคร์ในเขตชนบท ทั้งนี้ไคร์ในเขตเมืองเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ หรือการปกครองตนเองโดยไม่ต้องปฏิบัติภายในกรอบของอำเภอทั่วไป แต่ยังคงมีสถานะและความรับผิดชอบเท่ากับไคร์ในเขตชนบทที่ต้องปฏิบัติอยู่ [92]

2) เทศบาล (Gemeinden) และเมือง (Towns/Stadt) เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในลำดับรองลงมาจากไคร์ โดยมีอยู่เฉพาะในพื้นที่ของไคร์ในเขตชนบทเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจภายในพื้นที่ของตนเอง โดยมีภารกิจหลักอยู่ 3 ประการ[93]คือ

ประการแรก เทศบาลจะจัดทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐ เช่น จัดทำโครงการที่เกี่ยวกับเยาวชน การสาธารณสุข และการสวัสดิการสังคม เป็นต้น

ประการที่สอง เทศบาลมีอำนาจในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งตามมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งได้รับรองสิทธินี้ไว้ โดยกฎระเบียบนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของสหพันธ์รัฐและกฎหมายของมลรัฐ ในการออกกฎระเบียบนี้ ทำให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย เทศบาลยังมีภารกิจที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆ อีก เช่น การกำจัดขยะ การไฟฟ้า การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้ สถานะของเทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Towns/Stadt) ได้ ถ้าหากขนาดของเขตพื้นที่หรือสัดส่วนของประชาชนมีจำนวนลดลง

ดังจะเห็นได้ว่า โครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความหลากหลาย เพราะในแต่ละมลรัฐมีความแต่ต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ และการจัดตั้งเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ซึ่งส่งผลให้การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะแตกต่างกัน คือ

3.1.1.2 โครงสร้างภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเขตพื้นที่ มีรูปแบบอย่างหลากหลายแตกต่างกันไป กล่าวโดยสรุปได้กว้างๆ ดังนี้

1) สภาเทศบาล ในแต่ละมลรัฐจะมีขนาดของเทศบาลและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจของสภาเทศบาลแตกต่างกันไป ตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะได้บัญญัติไว้ และขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในเขตพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาเทศบาล

---

[91] *เรื่องเดียวกัน*

[92] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 121.

[93] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 293.

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือ 5 ปี ขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐจะได้บัญญัติไว้ [94]

2) ฝ่ายบริหาร โครงสร้างของฝ่ายบริหาร มีหลากหลายรูปแบบซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของเทศบาล หัวหน้าของฝ่ายบริหารอาจมีตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี (Mayor) หรือเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ อีกทั้ง หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะได้บัญญัติไว้ [95]

3.1.1.3 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท [96] คือ

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะบริหาร (Magistrat's Constitution)[97]

การปกครองรูปแบบนี้ เช่น มลรัฐเฮสส์ (Hesse) มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานระหว่างสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนกับคณะบริหารที่เรียกว่า Magistrat โดยสภาท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า สภาประชุมเมือง (Town Council Meeting) เป็นองค์กรสูงสุดในสภา และสภาจะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งในสภาทำหน้าที่เป็นประธานสภาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจทั้งหลายในท้องถิ่น เว้นแต่ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารตามกฎหมาย

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะบุคคล ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คณะบริหาร ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิและสมาชิกกิตติมศักดิ์ ที่ได้รับเลือกโดยสภาท้องถิ่น นอกจากนี้คณะบริหารเป็นองค์กรของเมืองขึ้นตรงต่อ

---

[94] *เรื่องเดียวกัน*, น.294.

[95] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 122.

[96] ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, หน้า 17-21.

[97] The Magistrat's constitution - used, for example, in the Federal Land of Hesse - is mainly characterised by the division of tasks between the local council elected by the citizens and the Magistrat, a collegial body. The local council, also called the town council meeting (Stadtverordnetenversammlung) in Hesse, is the highest body in the municipality and elects its own chairman. The local council is responsible for all local affairs unless they have been assigned to the executive by virtue of a law.

The executive is the Magistrat that, in the form of a collegial body, heads the local authority administration. The Magistrat, which is made up of professional and honorary members, is elected by the local council. It is the collegial administrative authority of the town, dependent on the council and responsible for the execution of the council's decisions. The mayor, now directly elected by the citizens in Hesse, is the chairman of the Magistrat, but not of the local council. Dieter Haschke, *op.cit*., p.8.

สภา (council) และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของสภา นายกเทศมนตรีมลรัฐเฮสส์ (Hesse) ในขณะนี้ ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นประธานของคณะบริหาร แต่ไม่ได้เป็นประธานของสภาท้องถิ่น

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรี (Mayoral Constitution) [98]

การปกครองรูปแบบนี้ เช่น มลรัฐไรน์แลนด์-พาลาทิเนต นายกเทศมนตรีเป็นทั้งประมุขฝ่ายบริหารเทศบาลและเป็นประธานสภาเทศบาล โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในอดีตนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ได้รับเลือกโดยสภาเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมลรัฐไรน์แลนด์-พาลาทิเนต ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นผลให้นายกเทศมนตรีมาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ในส่วนของเทศบาลที่มีจำนวนประชากร 15,000 คนขึ้นไป จะมีองค์กรที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่ควบคู่ไปกับนายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น คือ คณะกรรมการเมือง (Town board) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ช่วยกิตติมศักดิ์ โดยคณะกรรมการเมือง ทำหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับสภาเมือง ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำแผนงบประมาณ ข้อบัญญัติท้องถิ่น การบริหารบุคคล การวางแผนทางการเงิน การวางแผนพัฒนาเมืองและการจัดการเมืองใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเมืองในเรื่องเร่งด่วนด้วย การใช้ระบบคณะกรรมการเมืองนี้ ส่งผลให้รูปแบบนี้คล้ายกับคณะบริหาร แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

---

[98]This type of local government constitution - used, for example, in Rhineland-Palatine, is characterised by the fact that the mayor is both head of the municipality administration and chairman of the municipality council elected by the citizens. The original version of mayoral constitution provided for the mayor being elected not by the people but by the town council. However, this was changed in the most recent reform in Rhineland-Palatine with the result that the mayor is now directly elected by the people.

Another peculiarity of the mayoral constitution can be seen in the fact that in municipalities with over 15,000 inhabitants there is another important institution alongside the council and the mayor: the town board (Stadtvorstand). It is made up of the mayor and the professional and honorary assistants. The purpose of the town board is, in place of the mayor, to prepare town council decisions relating to the budgetary plan, bylaws, personnel affairs, financial planning, urban development planning, renovation of the town, etc. The mayor also requires the agreement of the town board for urgent decisions. As a result of the introduction of the town board the original mayoral constitution has been changed to something like a Magistrat's constitution. But the mayor is elected directly. *Ibid*. p.8.

3) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสภาในเขตเยอรมนีภาคเหนือ (Northern German Council Constitution)

การปกครองในรูปแบบนี้มีลักษณะเด่นคือ การมีผู้นำในการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลหรือปลัดเมือง [99] โดยนายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเมืองหรือสภาเทศบาล และได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่ง โดยตำแหน่งนายกเทศมนตรีจะได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล ในฐานะประธานสภาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เตรียมการและจัดประชุมสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการดูแลการบริหารงานของปลัดเทศบาล ตามระเบียบที่สภาท้องถิ่นกำหนด ในกรณีเร่งด่วนนายกเทศมนตรีและสมาชิกอีกคนหนึ่งของสภาท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจแทนสภาได้ อีกทั้งในการติดต่อภายนอกหน่วยงาน นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นอีกด้วย [100]

4) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสภาของเยอรมนีภาคใต้ (Southern German Council Constitution - Often to be Encountered in Eastern Germany) [101]

การปกครองในรูปแบบนี้ ใช้ในหลายมลรัฐ เช่น มลรัฐบาวาเรีย และมลรัฐของเยอรมนีตะวันออกหลายมลรัฐ โดยการปกครองรูปแบบนี้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีเป็นอย่างมาก โดยเป็นองค์กรควบคู่ไปกับสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำคนสำคัญในทุกองค์กร

---

[99]The Northern German council constitution is characterised by the fact that it allocates the local government leadership functions to two incumbents: the mayor and the town or municipal clerk. In towns not belonging to a district the incumbents are known as Lord Mayor and Chief Town Clerk respectively. The characteristic of this type of constitution is the so-called double head of the local government administration. *Ibid*. p.8.

[100]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 296.

[101]The special characteristic of the Southern German council constitution - for example used in Bavaria and many eastern German Federal Länder - is the strong position of the mayor. Alongside the council he is the main municipality body. In his office he brings together all the important leadership functions. He is the chairman of the local council with a right to vote, head of the administration, representative and legal representative of the municipality.

The decision-making body is the municipality council, which is made up of the mayor and the municipality council members elected by the public. The councillors hold honorary positions and are not bound to instructions and commissions from their electors. The municipality council is responsible for all municipality affairs unless they have been assigned to the mayor by virtue of the law. Dieter Haschke, *op.cit.,* p.9.

เป็นประธานสภาท้องถิ่น มีสิทธิลงคะแนนเสียงเป็นประมุขฝ่ายบริหาร และเป็นผู้แทนตามกฎหมายของเทศบาล

สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยสภาท้องถิ่นประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้สมาชิกสภาไม่ถูกผูกพันตามคำแนะนำจากผู้เลือกตนขึ้นมา สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจทั้งหลายของเทศบาล เว้นแต่ เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายโดยเฉพาะ

3.1.1.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย จากสหพันธ์รัฐและมลรัฐตามกฎหมาย กล่าวคือ

1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้ เป็นภารกิจโดยปกติทั่วไปที่ต้องดำเนินการจัดทำ โดยที่รัฐบาลมลรัฐไม่สามารเข้าไปแทรกแซงในการบริหารจัดการได้ ภารกิจในส่วนนี้อาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี [102] คือ

(1) ภารกิจที่เลือกดำเนินการ เป็นการจัดทำภารกิจโดยเลือกดำเนินการได้ตามความสนใจหรือตามความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จะไม่ถูกบังคับจากรัฐบาลมลรัฐให้ต้องปฏิบัติ เช่น การสร้างโรงมหรสพ การสร้างพิพิธภัณฑ์ การสร้างสนามกีฬาหรือหอประชุมเทศบาล เป็นต้น [103]

(2) ภารกิจที่ต้องดำเนินการ เป็นการจัดทำภารกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการไม่สามารถเลือกปฏิบัติภารกิจได้ เนื่องจากมีกฎหมายของสหพันธ์รัฐหรือกฎหมายของมลรัฐบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ ส่วนการพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างโรงเรียน การสร้างและบำรุงถนน การประปา การฝึกอาชีพ เป็นต้น [104]

ภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการ [105] ได้แก่

(2.1) การจัดให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า ความร้อนและแก๊ส

(2.2) การจัดให้มีบริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูล

---

[102]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, หน้า 25-26.

[103]It is entirely up to a municipality whether it wants to establish a theatre, a museum, a sports field or a municipality hall. The Land cannot intervene in these matters. Dieter Haschke, *op.cit*., p.14.

[104]ชุลีพร เดชขำ, "การปกครองท้องถิ่นประเทศเยอรมนี : ประสบการณ์จากเมืองลังเกลเฟล", **วารสารข้าราชการ**, 47, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2545): 36-46.

[105]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 298-229.

(2.3) การวางผังเทศบาล โดยกำหนดเขตที่อยู่อาศัย เขตพาณิชย์ และเขตอื่นๆ (ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดิน) ทั้งนี้ หน้าที่ของการวางผังเมือง คือ ควบคุมให้เกิดการกระจายและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน การกำหนดเขตพื้นที่ การก่อสร้าง การพัฒนาที่ดินการกำหนดแหล่งเพาะปลูก และการกำหนดมาตรการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน ในเรื่องการก่อสร้าง การทำผังการใช้ที่ดินและดูแลแบบแปลนการก่อสร้าง

(2.4) การกำหนดนโยบายที่ดิน โดยรวมไปถึงเรื่องของการออกโฉนดที่ดิน และกระบวนการซื้อขายที่ดิน โดยหลักแล้ว เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะก่อสร้างในที่ดินของตน อย่างไรก็ดี สิทธินี้อาจถูกจำกัดได้ หากกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เทศบาล อาจกำหนดให้มีการเวนคืนที่ดินเอกชนบางรายได้ ตามโครงการก่อสร้างสาธารณะที่สำคัญ

(2.5) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน พื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะ

(2.6) การก่อสร้างและดำเนินกิจกรรมกีฬาและสังคม

(2.7) การดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษา ซึ่งรวมไปถึงการก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาด้วยตนเอง หรือการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษาเอกชน

(2.8) การก่อสร้างและดำเนินกิจการโรงพยาบาลและบ้านผู้สูงอายุ

(2.9) การขนส่งสาธารณะในท้องถิ่น

(2.10) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโรงเรียน

(2.11) การดำเนินกิจการหน่วยป้องกันและเผชิญอัคคีภัย

(2.12) การส่งเสริมเศรษฐกิจ"

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบจากรัฐ

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้ เป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสหพันธ์รัฐและมลรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการจัดทำภารกิจของหน่วยงานระดับสูงได้ โดยเฉพาะในเรื่องของงานทะเบียนราษฎรต่างๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภายใต้การกำกับดูแลจากมลรัฐ

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำได้แก่ [106]

(2.1) ภารกิจเกี่ยวกับความมั่นคงทั่วไป

(2.2) ภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการให้สัญชาติ การลงทะเบียนและการออกหนังสือเดินทาง

(2.3) ภารกิจเกี่ยวกับสำนักงานทะเบียนและสถานภาพการเป็นพลเมือง

(2.4) การดำเนินกิจการพาณิชย์

(2.5) การดำเนินการก่อสร้างต่าง ๆ

(2.6) การดูแลสุขภาพ

---

[106]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, หน้า 27.

(2.7) การจราจรทางถนน

(2.8) การลงทะเบียนยานยนต์และภาษียานยนต์

(2.9 ข้อกฎระเบียบเกี่ยวกับน้ำและการเพาะปลูกบนที่ดิน

(2.10 การเลือกตั้งสภาระดับสหพันธ์รัฐและมลรัฐ

(2.11 กิจการสังคม

(2.12 การปกป้องและบำรุงรักษาอนุสาวรีย์ทางประวัติศาสตร์

(2.13 การจัดทำงานด้านสถิติ

(2.14 ภารกิจเกี่ยวกับป่าไม้และการประมง

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐมีลักษณะแตกต่างกันไปในบางภารกิจ โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐได้บัญญัติให้อำนาจไว้

3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีได้นั้น อาจจะเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ (Resident) หรือเป็นแค่พลเมืองก็ได้ (Citizen) หากได้ลงชื่อในทะเบียนท้องถิ่นแล้ว ระบบการเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนในทุกระดับชั้นการปกครอง โดยการเลือกตั้งทั่วไป บุคคลที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ทุกคน มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและโดยเสรี คะแนนเสียงในแต่ละบุคคลมีค่าเท่ากัน (One Man One Vote) และเป็นการเลือกตั้งโดยลับ [107]

ดังนั้น การใช้สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการแสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาชนในการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ โดยไม่ผ่านองค์กรใดๆ

3.1.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของสหพันธ์ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนหลายประการ อันนำไปสู่การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้ [108]

---

[107] *เรื่องเดียวกัน*, น.5.

[108] มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร และไพสิฐ พาณิชยกุล, **รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการวิจัยเรื่อง การตรวจ สอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น**, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), หน้า 83-84.

1) ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้สภาพลเมือง[109]เปิดการประชุม โดยจะกำหนดวาระการประชุมไปด้วยก็ได้ ในการประชุมของสภาพลเมืองนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายการดำเนินการจัดทำภารกิจของเทศบาล และเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนด้วย อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการประชุมนี้เป็นลักษณะหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

2) ประชาชนมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามต่อสภาท้องถิ่น (Questions of residents) เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และยังมีสิทธิเสนอแนะหรือร้องเรียนได้ ในกรณีดำเนินการตั้งกระทู้ถามหรือเสนอแนะ ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร สภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแจ้งผลมติหรือมาตรการตามที่ได้ถามหรือเสนอแนะด้วย โดยปกติวาระแรกในการประชุมของสภาคือ กระทู้จากผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น (Residents)

3) ประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่ท้องถิ่นกำหนด มีสิทธิเสนอญัตติให้สภาท้องถิ่นพิจารณาและตัดสินใจดำเนินการ ในเรื่องที่สภารับผิดชอบ การเสนอจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกัน ตัวแทนของผู้เสนอต้องมีโอกาสอธิบายข้อเสนอของตนในการประชุมสภาด้วย

3.1.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องสำคัญแทนสภาท้องถิ่น

สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งรัฐ (Basic Law) ประชาชนจึงมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องสำคัญแทนสภาท้องถิ่นได้ โดยประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาหรือประเด็นสำคัญ ๆ ในที่ประชุมสภาพลเมืองของเทศบาลตนเองได้ เช่น การให้ความเห็นชอบในการดำเนินโครงการที่สำคัญของเทศบาล และการเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บภาษี เป็นต้น นอกจากนี้สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล และผูกพันให้เทศบาลต้องดำเนินการภายในสามเดือนตามข้อเสนอแนะของสภาพลเมืองด้วย [110]

นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ โดยเรียกร้องให้มีการทำประชามติ (Referendum) ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยยื่นเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษร และระบุปัญหาที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเหตุผลที่ต้องให้มีการลงประชามติและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดทำประชามติที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ การยื่นเรื่องดังกล่าวต้องมีประชาชนอย่างน้อยร้อยละ 10 ร่วมลงนามด้วย [111]

3.1.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่างด้าว

บุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป มีสิทธิในการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับคนต่างด้าวได้ โดยสมาชิกของคณะกรรมการนี้ได้รับเลือกโดยคนต่าง

---

[109]สภาพลเมืองเป็นสถานที่ซึ่งเปิดโอกาสให้พลเมืองของเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมอภิปรายปัญหา ประเด็นสำคัญ หรือกิจการของเทศบาลและยังเป็นสถานที่ที่เทศบาลให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมือง สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่สภาเทศบาล และสภาเทศบาลจะต้องดำเนินการภายในสามเดือน

[110]มนัส สุวรรณ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 83-84.

[111]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**, หน้า 61.

ด้าวในชุมชนท้องถิ่น ตามกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้ามีในการเสนอกระทู้ต่อสภาท้องถิ่น และเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับปัญหาในท้องถิ่นด้วย [112]

3.2 การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น (State of Japan)

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะผู้ยึดครองของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ร่างขึ้น และเข้ามาจัดระเบียบการบริหารราชการของญี่ปุ่นหลังจากที่แพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐสภาญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ. 1947 ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งแบบออกเป็น 2 ระดับคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipal) อีกทั้งได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีก 4 รูปแบบ คือ เขตการปกครองพิเศษ (Special Wards), องค์กรร่วมหรือสหการ (Cooperatives of Local Public Entities), เขตทรัพย์สิน (Property Wards), บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation)[113]

อีกทั้งยังจัดให้มีระบบคณะกรรมการ มาทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง โดยไม่อยู่ในอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะกรรมการและการจัดให้มีระบบคณะกรรมการบริหาร ยังทำให้เกิดความเป็นกลางและยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย คณะกรรมการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการแรงงาน คณะกรรมการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น [114]

นอกจากนี้แล้ว การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญปี 1946 ซึ่งกำหนดให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นพึงได้รับการเคารพ สมาชิกสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารอย่างกว้างขวาง การออกกฎหมายให้ใช้เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งให้กระทำอย่างจำกัด นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) [115] ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังกำหนดกรอบอำนาจ

---

[112] มนัส สุวรรณ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

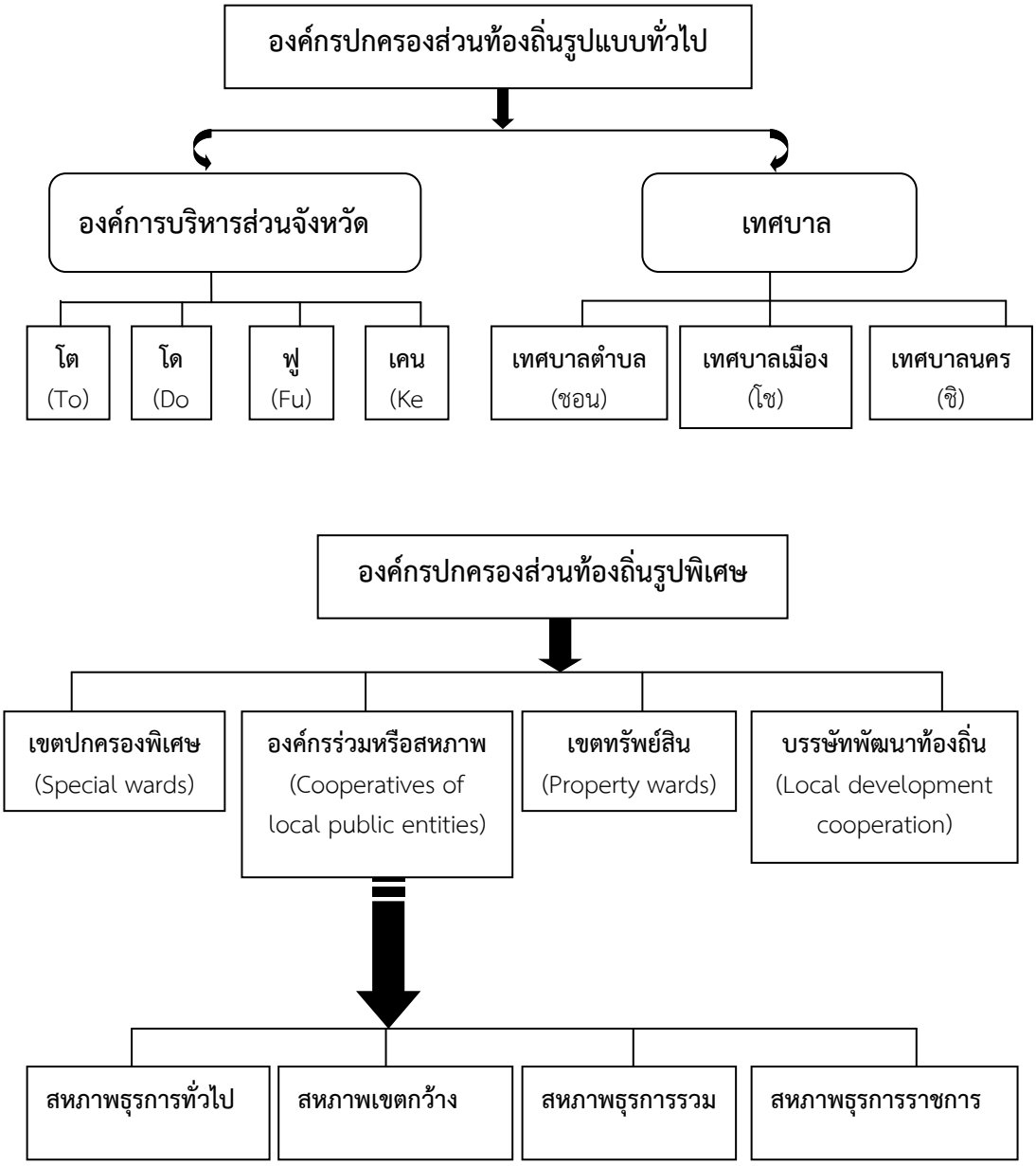
[113] บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 54.

[114] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 140-141.

[115] การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้รับการตราขึ้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1947 และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีผลบังคับเมื่อ วันที่ 3 พฤษภาคม 1947 ต่อมาได้มีการแก้ไขตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยระหว่างปี ค.ศ. 1947 ถึงปี ค.ศ. 1991 มีการแก้ไข131 ครั้ง กฎหมายฉบับนี้แบ่งออกเป็น 3 หมวด 319 มาตรา

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย [116] ดังจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

3.2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

[116]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 8-9.

3.2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) [117]

องค์การบริหารส่วนจังหวัดของญี่ปุ่น เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบาล แต่มีพื้นที่การดำเนินกิจการครอบคลุมทุกพื้นที่และมีศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนมากกว่าเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดของญี่ปุ่นมีอยู่ 4 ประเภทคือ

(1) โต (To) มี จังหวัดเดียวคือ โตเกียว ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้มีโครงสร้างการปกครองที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ โดยในโตเกียวได้มีการตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตปกครองพิเศษ (Special wards) อีกด้วย

(2) โด (Do) มี 1จังหวัดคือ ฮอกไกโด เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บริเวณเหนือสุดของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกลมาก จึงทำให้มีการพัฒนาช้ากว่าจังหวัดอื่นๆ

(3) ฟู (Fu) มีอยู่ 2 จังหวัดคือ เกียวโต และโอซากา โดยทั้งสองจังหวัดนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมือง

(4) เคน (Ken) มีอยู่ 43 จังหวัด โดยเป็นจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่ [118]

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทเคน ฟูและโด ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ มีจำนวนอยู่ระหว่าง 40 - 120 คน ตามอัตราส่วนจำนวนประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี หลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สมาชิกสภาจะต้องร่วมกันคัดเลือกสมาชิกสภา เพื่อดำรงตำแหน่งประธานและรองประธาน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีคณะกรรมมาธิการทั้งสามัญ วิสามัญและมีสำนักงานเลขาธิการสภาอีกด้วย [119]

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ [120]

(ก) การออก การเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการยกเลิกข้อบัญญัติจังหวัด

(ข) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(ค) การพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราภาษีของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่างๆ

---

[117]รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ มีความเห็นว่า Prefecture หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะ การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค

[118]วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โฟร์เพช, 2545), หน้า 188.

[119]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 139.

[120]บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 57.

(ง) การอนุมัติสัญญาจัดซื้อและยกเลิกทรัพย์สิน

(จ) การตรวจสอบบัญชีของจังหวัด

(ฉ) การพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตจังหวัด

(ช) การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติ ตลอดจนการยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่ง"

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Governor) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคลังจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการ โดยในการแต่งตั้งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนเข้ารับตำแหน่ง [121]

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ [122]

(ก) บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(ข) เสนอร่างกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา

(ค) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติและบริหารงบประมาณตามที่ได้รับการอนุมัติอย่างมีประสิทธิภาพ

(ง) จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ

(จ) ควบคุมดูแลบัญชีการเงิน

(ฉ) อนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะและยุบเลิกกิจการสาธารณะ

(ช) แต่งตั้งและปลดรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ซ) แต่ตั้งและบริหารเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

(ฌ) อำนาจในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ญ) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินการบางอย่างแทนให้สำเร็จลุล่วงตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้"

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต มีเพียงจังหวัดเดียวคือ โตเกียว เนื่องจากโตเกียวเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้โตเกียวเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับมหานคร มีการแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภทคือ เขตพื้นที่ชั้นนอกกับเขตพื้นที่ชั้นใน โดยเขตพื้นที่ชั้นนอก แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล (ชอน) เทศบาลเมือง (โช) และเทศบาลนคร (ชิ) เหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆ ส่วนเขตพื้นที่ชั้นใน ได้มีการแบ่งออกเป็น 23 เขต ซึ่งเป็นเขตปกครองพิเศษ (Special wards) ที่เรียกว่า กุ โดยแต่ละกุ ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อีกทั้งในแต่ละกุ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่นายก

---

[121]วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 188.

[122]บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 57-58.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดโตเกียวมอบหมาย นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดโตเกียว มีโครงสร้างเหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทเคน ฟูและโด ทุกประการ [123]

2) เทศบาล (Municipal)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นลำดับล่างของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร (ชิ) เทศบาลเมือง (โช) และเทศบาลตำบล (ชอน) [124] นอกจากนี้ในญี่ปุ่น ยังมีเทศบาลขนาดใหญ่ ที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คน ตามมติของคณะรัฐมนตรีเรียกว่าเทศบาลมหานคร ซึ่งเป็นเทศบาลพิเศษมีอยู่ 12 แห่งคือ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ chiba [125] โดยเทศบาลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเทียบเท่ากับระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) เทศบาลนคร (ชิ) เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ตั้งอยู่ภายในเขตเมือง ประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 6-8 หมู่บ้าน ซึ่งในแต่ละหมู่บ้านมีประชากรประมาณ 50,000 คน และประชากรมากมากว่าร้อยละ 60 อาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรือประกอบอาชีพทำงานในเมือง นอกจากนี้ การจัดตั้งเป็นเทศบาลนครในพื้นที่จะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สำหรับประชาชน ตามที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้ [126]

เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีเทศมนตรีอีกคนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี ส่วนสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 30-100 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี [127]

(2) เทศบาลเมือง (โช) เป็นเทศบาลที่ตั้งอยู่ในบริเวณของศูนย์กลางการค้า มีการคมนาคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชน และมีลักษณะความเป็นเมืองมากกว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 6-8 หมู่บ้าน ซึ่งในแต่ละหมู่บ้านมี

---

[123]สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 140.

[124]Municipalities are much more local in character than prefectures. All districts that belong to a municipality fall within the boundaries of a prefecture. Municipalities are designated according to three categories: cities (Shi), towns (Cho) or villages (Son). **Local Autonomy College**, Tokyo, Nihon no Chiho Jichi (Local Administration in Japan), 1997, p. 328 *cited in* **Local Government in Asia and the Pacific : A ComparativeStudy**, Retrieved January 10, 2014 from http://www.unescap.org/huset/lgstudy/ country/japan/japan.html

[125]โกวิทย์ พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 59.

[126]บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 58.

[127]สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

ประชากรประมาณ 1,000 - 5,000 คน เทศบาลเมือง มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีเทศมนตรีอีกคนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี ส่วนสภาเทศบาลมีสมาชิกประมาณ 12-30 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี [128]

(3) เทศบาลตำบล (ชอน) เป็นเทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท มีโครงสร้างเหมือนกันกับเทศบาลเมืองทุกประการ

3.2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์โดยเฉพาะและมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย เขตปกครองพิเศษ, องค์กรร่วมหรือสหการ, เขตทรัพย์สิน และบรรษัทพัฒนาท้องถิ่น [129] กล่าวคือ

1) เขตปกครองพิเศษ (Special Wards) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่คล้ายกับเทศบาลนคร (ชิ) โดยเขตปกครองพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิก มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยเขตปกครองพิเศษ 23 แห่ง [130]

2) องค์กรร่วมหรือสหภาพ (Cooperatives of Local Public Entities) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังได้ โดยองค์กรร่วมหรือสหภาพแบ่งออกเป็น 4 ประเภท [131] คือ

(1) สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative) เป็นสหภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายภารกิจ ให้จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ เช่น การกำจัดขยะ การป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น

(2) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union) เป็นสหภาพที่ดำเนินการจัดทำภารกิจที่มีลักษณะเป็นพื้นที่กว้าง นอกจากนี้สหภาพเขตกว้างยังดำเนินการจัดทำภารกิจบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายด้วย

(3) สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับธุรการให้กับหน่วยงานของสหภาพ โดยสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

---

[128] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 138.

[129] **Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study**. p.6., Retrieved January 10, 2014 from http://www. unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html

[130] Special wards have functions and structures that are similar to cities. The head of each ward is elected directly by the residents and has similar authority and powers as a city mayor. There are 23 special wards found only in central Tokyo. *Ibid*. p.6.

[131] โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 60.

(4) สหภาพธุรการราชการ (Join-office Cooperative) เป็นสหภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน โดยสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ บริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พื้นที่ป่าไม้, คลองชลประทาน หนอง คลอง บึง เป็นต้น [132]

4) บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation) เป็นหน่วยงานที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีความรับผิดชอบครอบคลุมการดำเนินการ ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามแผนพัฒนาเมืองในพื้นที่พิเศษ [133]

3.2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชน ดังต่อไปนี้ [134]

(1) งานทะเบียน ที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ เช่น งานทะเบียนผู้อยู่อาศัย งานทะเบียนราษฎร งานทะเบียนคนต่างด้าว และงานรับรองตราประทับ ซึ่งประชาชนสามารถใช้ตราประทับแทนลายเซ็นในสัญญาหรือเอกสารทางการได้

(2) บริการสังคม เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส ให้สามารถมีคุณภาพชีวิตได้เท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ ในสังคม เช่น การช่วยเหลือทางการเงิน สวัสดิการสำหรับเด็ก บริการสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น

(3) การประกันสังคม ประกอบด้วย การประกันสุขภาพ การประกันบำนาญ การประกันการว่างงาน และการประกันอุบัติเหตุของพนักงาน โดยปกติเป็นการดำเนินการโดยรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการลงทะเบียนผู้เอาประกัน

(4) บริการสาธารณสุขและอนามัย เช่น การฉีดวัคซีน การจัดศูนย์อนามัยแม่และเด็ก การออกใบอนุญาตฌาปนกิจ เป็นต้น

(5) การเก็บและทำลายขยะ

(6) บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมและกำจัดมลภาวะด้าน อากาศ น้ำ ดิน เสียง กากของเสีย การสั่นสะเทือน

(7) บริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้และประมง

---

[132] Property wards are created to operate and maintain specified properties or public facilities owned by certain segments of municipalities such as forests, irrigation canals or natural hot water springs. Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study. *op.cit*., p.6.

[133] Local Development Corporations are formed by two or more ordinary local public entities and are responsible for the comprehensive execution of projects based on integrated development plans for specified areas. *Ibid*. p.6.

[134] ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น**, หน้า 26-32.

(8) บริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เช่น การให้กู้ยืมเงินดอกเบี้ยต่ำ การส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

(9) การพัฒนาชุมชนเมือง

(10) งานผังเมือง โครงสร้างพื้นฐานและการเคหะ

(11) งานบริการความปลอดภัย (ตำรวจ)

(12) งานบริการด้านอัคคีภัย

(13) งานด้านการศึกษา

(14) งานวิสาหกิจและบริษัทของท้องถิ่น

2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากหน้าที่ทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแล้ว ยังมีภารกิจที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำด้วย โดยแบบออกเป็น 2 ประเภท [135] คือ

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง (Mandate Function) เป็นการมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำตามแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาล การก่อสร้างโรงเรียน เป็นต้น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย (Agency Delegate Function) เป็นการมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ โดยจะต้องปฏิบัติไปตามทิศทางและคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย โดยภารกิจในประเภทนี้ ทำให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง

3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ประเทศญี่ปุ่น มีระบบการเลือกตั้ง หรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ส่วนการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภา ต้องมีอายุ 25 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งการใช้สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนในญี่ปุ่น เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการแสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งเป็นการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ โดยไม่ผ่านองค์กรใดๆ นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นฐานในต่างประเทศ สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยผ่านการลงคะแนนเสียงที่สถานทูต หรือการลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ หรือกลับมาเลือกตั้งล่วงหน้าที่ประเทศญี่ปุ่นได้ อีกทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำงานบนเรือในทะเลหรือมหาสมุทร สามารถลงคะแนนเสียงโดยผ่านเครื่องโทรสารได้ [136]

---

[135]โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 75.

[136]สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย, **สรุปสาระสำคัญการอบรมและศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น**, (ระหว่างวันที่ 16 –23 พฤษภาคม 2552), ค้นวันที่ 26 ธันวาคมคม 2556 จาก http://www.tessaban.com

3.2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน

การที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินกิจการต่างๆ และประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ เช่นการควบคุมการใช้ยาและสารปนเปื้อนในอาหาร เป็นต้น ซึ่งถือว่าประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี สามารถร้องเรียนให้คณะกรรมการตรวจสอบ ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ในการบริหารจัดการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องงบประมาณและรายจ่ายด้วย ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบ มีสิทธิที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้ [137]

3.2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องสำคัญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและยังเป็นการสนับสนุนกระบวนการทางประชาธิปไตยด้วย ในสังคมที่เจริญแล้ว ประชาชนจะมีความคิดเห็นที่มีความหลากหลายมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางใหม่ที่จะเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับประชาชน นอกจากนี้ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือกระบวนการดำเนินงานของสภา มีอยู่หลากหลายวิธีในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชน เมื่อมีการวางแผนจัดทำโครงการบริการสาธารณะใดๆ จะต้องสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการนั้นๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ [138]

---

[137]Municipalities collate such information before discussing particular projects with the Mayor and where day-to-day services are concerned they set up residents committees or make suggestions boxes available so everyone has a chance to comment. Increasingly local authorities are introducing access to information legislation as a result of public interest in participating in and commenting on for example the control of medicines and food additives, on pollution and right-to-sunlight issues. By allowing access to information, local authorities are also helping to maintain relations with the public by exposing the mechanics of service provision and letting residents satisfy themselves that everything is in order. As taxpayers, local authority residents can ask for the Audit Committee to investigate the authority's expenditure, its acquisition, management or disposal of property and relevant officers' decisions. Depending on the results, they can ask that the appropriate corrective or preventive action is taken. If dissatisfied with the results, they have the right to take legal action. Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study. *op*.cit., p.14.

[138]Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study. *Ibid*. p.14.

3.2.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการตรากฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือเลิกกฎหมายได้ โดยกฎหมายนั้นต้องไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของตน ซึ่งถือว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก [139]

3.3 การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ (England)

3.3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษได้มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านการปรับโครงสร้างและรูปแบบมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในเขตมหานคร เขตเมืองใหญ่และส่วนอื่นๆ ของประเทศ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ประเทศอังกฤษจะใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นตามโครงสร้างแบบสองชั้น คือ การมีสภาเขต (County Councils) เป็นโครงสร้างส่วนบน และมีสภาแขวง (District Councils) เป็นโครงสร้างส่วนล่างครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศอังกฤษ ยกเว้นเฉพาะ การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอน จะใช้โครงสร้างการปกครองแบบชั้นเดียว ซึ่งในสมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้มีการพยายามปรับโครงสร้างในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษใหม่ โดยใช้ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายแห่งในเขตนอกเมืองใหญ่ คัดค้านการปรับโครงสร้าง จึงทำให้มีการใช้โครงสร้างระบบชั้นเดียวเพียงบางพื้นที่เท่านั้น [140]

จากการปฏิรูปหลายครั้งทำให้ประเทศอังกฤษมีรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบผสมผสาน [141] กล่าวคือ

1) ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและมีประชากรหนาแน่น (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว ในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร (Metropolitan District Councils)

2) ในเขตพื้นที่นอกเมืองใหญ่ (Shire Areas) จะมีการใช้โครงสร้างแบบผสมผสาน คือ ในพื้นที่ใดที่ประชาชนและหน่วยงานการปกครองยอมรับการปรับโครงสร้าง ก็จะใช้การปกครองแบบชั้นเดียว โดยยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม มาใช้รูปแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority) ส่วนพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ยอมรับการปรับโครงสร้าง ก็จะใช้การปกครองแบบสองชั้นต่อไป

3) ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) ได้ใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้น โดยโครงสร้างส่วนบนจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London

---

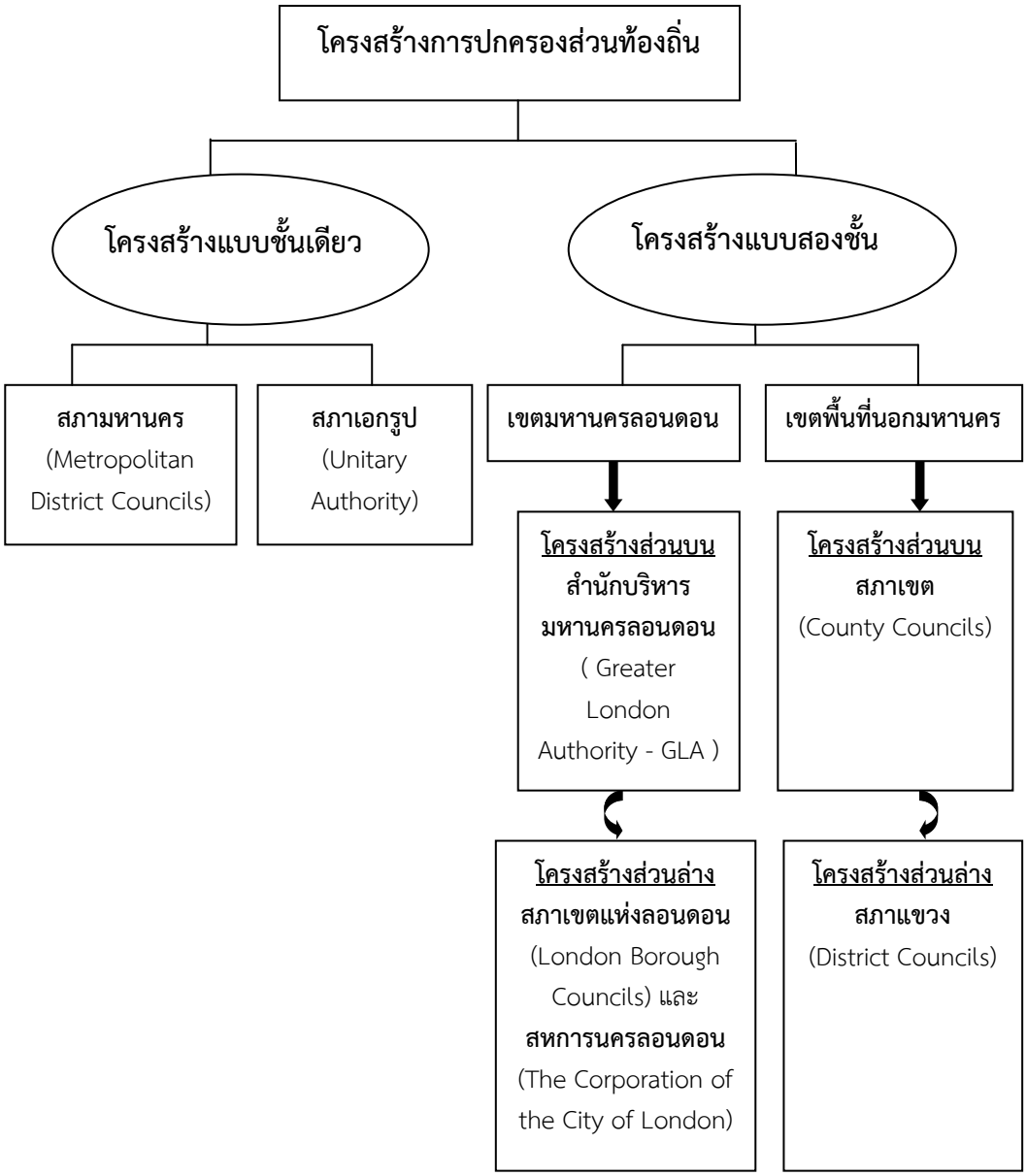
[139] มนัส สุวรรณ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 94.

[140] โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 81.

[141] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 147-148.

Authority - GLA) ซึ่งมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด ส่วนโครงสร้างชั้นล่าง มีหน่วยการปกครองที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils)

ดังนั้นจึงสามารถสรุปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษได้ตามแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ

3.3.1.1 โครงสร้างภายนอก

1) โครงสร้างแบบชั้นเดียว การปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียวมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) สภามหานคร (Metropolitan District Councils) จะนำมา ใช้ในการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ที่มีความเจริญและมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยมีอยู่จำนวน 6 เขตด้วยกันคือ West Midlands, Merseyside, Greater Manchester, South Yorkshire, West Yorkshire และ Tyne & Wear ซึ่งแต่เดิมทั้ง 6 เขตนี้ได้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างสองชั้นมาก่อน แต่ในสมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้ยุบสภาเขตมหานคร (Metropolitan County Councils) เพื่อให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบของท้องถิ่น อีกทั้งสภาเขตมหานครก็มีอำนาจหน้าที่อยู่อย่างจำกัด เนื่องจากสภาแขวงในเขตมหานครมีการเติบโตและขยายบทบาทเพิ่มขึ้น [142]

(2) สภาเอกรูป (Unitary Authority) จัดตั้งขึ้นตามพระราช บัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (The Local Government Act 1992) เนื่องจากในปี ค.ศ. 1889 ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่นอกเขตมหานคร ซึ่งประกอบด้วย สภาเขต (County Councils) และได้มีการจัดตั้งเคาน์ตี้ เบอโร (Count Borough) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่มีสภาท้องถิ่นเป็นโครงสร้างส่วนบน อีกทั้งมีระบบการบริหารงานเป็นอิสระจากสภาเขต ต่อมาในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการยุบเลิกเคาน์ตี้ เบอโรและมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นโดยใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้นแทน แต่ในช่วง ค.ศ. 1990 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างสองชั้นในหลายพื้นที่เกิดปัญหาในการบริหารงานโดยมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันและขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงทำให้เกิดรูปแบบการปกครองแบบเคาน์ตี้ เบอโรขึ้นอีกครั้งในชื่อที่เรียกว่า สภาเอกรูป [143]

2) โครงสร้างแบบสองชั้น การปกครองท้องถิ่นโดยใช้ระบบโครงสร้างสองชั้นนี้มีทั้งในเขตมหานครลอนดอนและเขตพื้นที่นอกมหานคร

(1) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน มีโครงสร้างส่วนบนที่เรียกว่า สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) ซึ่งมีฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกเทศมนตรี หรือ แมร์แห่งลอนดอน (Mayor of London) และสมาชิกสภาลอนดอน (London Assembly) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สำนักงานบริหารมหานครลอนดอน มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการขนส่ง กิจการตำรวจ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การวางแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนา โดยมีหน่วยงานในสังกัดสำนักงานบริหารมหานครลอนดอน รับผิดชอบงานทั้ง 4 ด้านนี้คือ การขนส่งแห่งลอนดอน (Transport for London), สำนักบริหารกิจการตำรวจแห่งมหานคร (The Metropolitan Police Authority), สำนักบริหารอัคคีภัยและภาวะฉุกเฉิน (The London Fire and Emergency Planning)

---

[142] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 151-152.

[143] บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 42-43.

และสำนักพัฒนาลอนดอน (London Development Agency) ภายใต้นโยบายที่รับมาจากแมร์แห่งลอนดอน ซึ่งผ่านการรับรองจากสภาลอนดอนแล้ว [144]

โครงสร้างส่วนล่างของเขตมหานครลอนดอน แบ่งออกเป็น 32 เขต (Borough) และสหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) โดยแต่ละเขตจะมีสภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) รับผิดชอบในการบริหารงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของแต่ละเขต แต่มีบางกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจของสภาเขตแห่งลอนดอน เช่น กิจการด้านการขนส่งสาธารณะ ซึ่งการขนส่งแห่งลอนดอน (Transport for London) เป็นผู้รับผิดชอบ หรือกิจการด้านกำลังตำรวจในเขตมหานครลอนดอน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน (Home Secretary) เป็นต้น โดยสมาชิกของสภาเขตแต่ละเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีการดำรงตำแหน่งวาระ ละ 4 ปี [145]

(2) การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นอกมหานคร การปกครองท้องถิ่นในเขตนอกพื้นที่มหานคร มีโครงสร้างส่วนบน คือ สภาเขต (County Councils) โดยมีหน้าที่ในเรื่องการวางแผนขนส่ง ทางหลวง การจัดระเบียบจราจร การศึกษา การคุ้มครองผู้บริโภค การกำจัดขยะ การดับเพลิง ห้องสมุดและสวัสดิการสังคมส่วนบุคคล ฯลฯ ซึ่งเป็นการจัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพค่อนข้างสูง และให้บริการหลายชุมชน โดยครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด [146]

โครงสร้างส่วนล่างในเขตพื้นที่นอกมหานคร คือ สภาแขวง (District Councils) มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับ การวางแผนท้องถิ่น การควบคุมการก่อสร้าง การเคหะ การดูแลและบำรุงรักษาถนน สภาพแวดล้อม ตลาด การจัดเก็บขยะ สุสานและฌาปนสถาน สวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งเป็นกิจการขนาดเล็กที่ให้บริการเฉพาะในพื้นที่ชุมชนของตน อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการสะท้อนความต้องการในสิ่งต่างๆของชุมชนอีกด้วย [147]

3.3.1.2 โครงสร้างภายใน

1) ฝ่ายสภาหรือสภาท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจเรื่องแผนงาน งบประมาณ และการกำหนดกรอบการบริหารงานต่างๆของท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานของสภาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (Committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ [148] คือ

(1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees) ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการที่สภามีอำนาจตัดสินในบางเรื่อง หรือในเรื่องที่สภาต้องตัดสินใจร่วมกับฝ่ายบริหาร

---

[144] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 43-44.

[145] ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ**, (กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), หน้า 11.

[146] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 150.

[147] บูฆอรี ยีหมะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 44-45.

[148] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 158-159.

เช่น การวางแผนและการออกใบอนุญาตต่างๆ ทั้งนี้การตัดสินใจของคณะกรรมการต้องนำเข้าที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และกระทำการแทนสภาในกิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น พิจารณาและปรับปรุงนโยบายของสภา ควบคุมและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ พิจารณาการตัดสินใจกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอมา เป็นต้น ทั้งนี้สภาท้องถิ่นอาจจัดให้มีคณะกรรมการรูปแบบนี้หลายชุดก็ได้

(3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees) ทำหน้าที่ในการแนะนำและควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติถูกต้องตามวินัยและยังทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากการประพฤติไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา นอกจากนี้ยังมีอำนาจเสนอกรอบวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลาง เพื่อให้สภาพิจารณาและนำมาใช้บังคับภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

2) ฝ่ายบริหาร

การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เดิมมีโครงสร้างทางการบริหารเพียงรูปแบบเดียว คือ คณะกรรมการ (Committees Form) ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่โดดเด่นของอังกฤษมาอย่างช้านาน ต่อมารัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายใต้นโยบาย "การทำให้ทันสมัย (Modernising) โดยมีเป้าหมายให้การบริหารงานระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ, โปรงใส่ และสามารถตรวจสอบได้ (Efficiency, Transparency and Accountability) " [149] รัฐบาลจึงได้ออกสมุดปกขาว (Modern Local Government: In Touch with the People) เพื่อเสนอทางเลือกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปรับโครงสร้างจากรูปแบบเดิม ไปสู่รูปแบบใหม่ (New Political Structures) โดยในสมุดปกขาวได้เสนอโครงสร้างทางการบริหารใหม่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกใช้ 3 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A Directly Elected Executive Mayor with a Cabinet) โครงสร้างบริหารรูปแบบนี้ มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยบริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี ที่แต่ตั้งโดยนายกเทศมนตรี จากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง [150] นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอาจร่วมกันแต่ตั้ง ผู้จัดการสภา (Chief Executive) และ หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการธุรการ ประสานการทำงานของฝ่ายบริหารไปยังพนักงานท้องถิ่น และประสานการทำงานกับฝ่ายสภา โครงสร้างบริหารรูปแบบนี้

---

[149] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 154.

[150] a directly elected executive mayor with a cabinet. The mayor will be elected by local people and will appoint a cabinet from among the councillors. **Modern Local Government : In Touch with the People 1998**.p.4. Retrieved January 15, 2014 from http://www.politicsresources.net/docs/DETR1998.pdf

นายกเทศมนตรีมีความเป็นผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหาร โดยไม่ต้องพึ่งพิงสมาชิกสภาในการบริหารมากนัก [151]

(2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A Cabinet with a Leader) โครงสร้างบริหารรูปแบบนี้ มีนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรี [152] ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะใช้รูปแบบใด โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ นายกเทศมนตรีจำต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภา เนื่องจากการคัดเลือกและถอดถอนอยู่ภายใต้อำนาจของสภา

(3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A Directly Elected Mayor with a Council Manager) โครงสร้างบริหารรูปแบบนี้ ได้นำระบบ สภาและผู้จัดการ (The Council-Manager Form) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมือง กำหนดกรอบนโยบายแต่เพียงกว้างๆ ทั้งนี้ ในการบริหารงานต่างๆ จะถูกมอบหมายให้แก่ ผู้จัดการสภา [153](Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งได้รับการแต่ตั้งจากสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ สถานะของนายกเทศมนตรีจึงเป็นไปในรูปของการชี้นำและแสดงภาวะผู้นำมากว่าการบริหารจัดการ นอกจากนี้ สภาหรือผู้จัดการสภา ยังอาจแต่งตั้ง หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนงานของฝ่ายบริหาร และดูแลงานธุรการก็ได้ [154]

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างใหม่ที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ปฏิบัตินั้น มีความพยายามที่จะแบ่งแยกการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความชัดเจนขึ้น โดยฝ่ายบริหารจะมีความแตกต่างจากระบบเดิม คือ ฝ่ายบริหารอาจมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ได้ ไม่มีความจำเป็นต้องสร้างความสมดุลทางการเมืองดังเช่นระบบเดิม อีกทั้ง ฝ่ายบริหารมีอำนาจบริหารจัดการ ภายในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้โดยไม่ต้องให้สภาอนุมัติ

3.3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการดำเนินการจัดทำภารกิจ มีความแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ [155]

1) รูปแบบการปกครองของหน่วยการปกครองในพื้นที่นอกเขตมหานคร ซึ่งมีการแบ่งภารกิจกันอย่างชัดเจน โดยสภาเขต มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มีขอบเขตกว้าง

---

[151]โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 87.

[152]Modern Local Government : In Touch with the People 1998. *op.cit.*, p.4.

[153]a directly elected mayor with a council manager. The mayor will be elected by local people, with a full time manager appointed by the council. Modern Local Government : In Touch with the People 1998. *Ibid*. p.4

[154]โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 89.

[155]นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 164.

ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องอาศัยทรัพยากรและเทคนิควิทยาการในระดับสูง ส่วนสภาแขวง มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มีขอบเขตจำกัด ใช้ทรัพยากรไม่มาก โดยเป็นภารกิจที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน สภาเอกรูป มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำภารกิจของสภาเขตและสภาแขวงทั้งหมด

2) รูปแบบการปกครองของหน่วยการปกครองในพื้นที่เขตมหานคร โดยสภามหานคร มีหน้าที่จัดทำภารกิจที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่งเป็นภารกิจที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเมืองที่มีความเจริญ

3) รูปแบบการปกครองของหน่วยการปกครองในมหานครลอนดอน โดยสภาเขตแห่งลอนดอน มีหน้าที่จัดทำภารกิจเช่นเดียวกับสภามหานคร เว้นแต่ ภารกิจด้านการวางแผนคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้ สำนักบริหารมหานครลอนดอน มีหน้าที่จัดทำภารกิจในด้านการวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมมหานครลอนดอน

ทั้งนี้ ในเขตพื้นที่มหานครและมหานครลอนดอน มีหน่วยวิสาหกิจรวมดำเนินการจัดทำภารกิจในด้านการขนส่งมวลชน ด้านการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย และการจำจัดขยะ อีกด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจแบบองค์รวม สามารถจัดแบ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ภารกิจหน้าที่ของสำนักบริหารมหานครลอนดอน (GLA)

ภารกิจหน้าที่	ลักษณะงาน
ด้านการคมนาคมขนส่ง	รถไฟฟ้าใต้ดิน, รถประจำทางในลอนดอน, แท็กซี่, ถนนสายรองและถนนสายหลัก (ภารกิจด้านการดูแลทางหลวง และการควบคุมการจราจรบนท้องถนนร้อยละ 95 เป็นหน้าที่ของสภาเขตแห่งลอนดอน)
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ	การส่งเสริมและดึงดูดการลงทุน
ด้านสิ่งแวดล้อม	โดยทำงานร่วมกับสภาเขตแห่งลอนดอน ในเรื่องคุณภาพอากาศ ขยะ ของเสีย ฯลฯ
ด้านการวางแผน	เป็นการวางกรอบยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการพัฒนา มหานครลอนดอนทั้งหมด
ด้านการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย	งานการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด จะอยู่ในความดูแลของ "London Fire & Emergency Planning Authority" โดย GLA จะส่งตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวจำนวน 9 คน
ด้านวัฒนธรรม	เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตมหานครลอนดอน
ด้านการสาธารณสุข	มีหน้าที่ในการยกระดับและส่งเสริมสุขอนามัยของประชาชนลอนดอน

ตารางที่ 3.2 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่	เขตพื้นที่นอกมหานคร			เขตมหานครและลอนดอน		
	สภาเขต	สภาแขวง	สภาเอกรูป	สภามหานคร	สภาเขตแห่งลอนดอน	หน่วยวิสาหกิจรวม
ด้านการศึกษา	★		★	★	★	
ด้านการเคหะ		★	★	★	★	
การพัฒนาชุมชนตามแผน การลงทุน		★	★	★	★	
แผนยุทธศาสตร์	★		★	★	★	
แผนคมนาคมขนส่ง	★		★	★		
การขนส่งมวลชน	★		★			★
ด้านทางหลวง	★		★	★	★	
ด้านการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย	★		★			★
ด้านบริการสังคม	★		★	★	★	
งานห้องสมุด	★		★	★	★	
ด้านการพักผ่อนและนันทนาการ		★	★	★	★	
ด้านการจัดเก็บขยะ		★	★	★	★	
ด้านการกำจัดขยะ	★		★	★	★	★
ด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อม		★	★	★	★	
ด้านการจัดเก็บรายได้		★	★	★	★	

3.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีได้นั้น ในระบบการเลือกตั้งของอังกฤษ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป และเป็นคนสัญชาติ สหราชอาณาจักร หรือถือสัญชาติของประเทศอื่นในเครือจักรภพ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ หรือถือสัญชาติของประเทศอื่นในประชาคมยุโรป ทั้งนี้ ต้องเป็นบุคคลที่ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การใช้สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนในอังกฤษ เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการแสดงออกถึงความคิดเห็นของประชาชนโดยในการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ โดยไม่ผ่านองค์กรใดๆ [156]

[156]ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ**, หน้า 15.

3.3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน [157]

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน โดยการประชุมร่วมกันระหว่างสภาท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องประกาศวาระการประชุม ให้ประชาชนรับทราบล่วงหน้าก่อนการประชุมหนึ่งอาทิตย์ ทั้งนี้ สภาท้องถิ่นต้องเผยแพร่รายงานการประชุมให้ประชาชนรับทราบถึงการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ บุคคลากรทุกคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือประมวลพฤติกรรม (Code of Conduct) ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกรอบจริยธรรมจะเป็นกลไกสำหรับประชาชนในการใช้ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีแนวโน้มที่จะประพฤติไปในทางมิชอบ

ประชาชนยังมีสิทธิร้องเรียนการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (Maladministration) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่น (Local Government Ombudsmen) โดยการกล่าวหาหรือร้องเรียนนี้จะได้รับการไต่สวนจากคณะกรรมาธิการเพื่อการบริหารท้องถิ่น (Commissions for Local Administration) อีกด้วย

3.3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

ในกรณีที่สภาท้องถิ่น ต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นหรือในเรื่องที่เป็นกรณีขัดแย้งเฉพาะเรื่อง สภาท้องถิ่นต้องขอคำปรึกษา หารือกับประชาชนในประเด็นต่างๆ โดยการลงประชามติ (Referendum) กระบวนการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น [158]

3.4 การปกครองท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดน (Kingdom of Sweden)

การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรสวีเดน เกิดขึ้นก่อนการมีประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ต่อมาในปี ค.ศ. 1862 ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และผลจากการปฏิรูปนี้ทำให้เกิดกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1862 (Local Government Ordinance of 1862) ซึ่งได้แยกงานทางด้านศาสนา และงานด้านพลเรือนในระดับท้องถิ่นออกจากกัน ส่วนงานด้านพลเรือนเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Municipalities) และ สภาเขต (Counties) [159] การปกครองท้องถิ่นของราชอาณาจักรสวีเดน นับตั้งแต่ปี 1862 มาจนถึงปัจจุบัน ได้ผ่านการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น อาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงด้วยกันคือ [160]

---

[157] มนัส สุวรรณ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 88-89.

[158] ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ**, หน้า 70.

[159] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย**, (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2543), หน้า 12.

[160] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 172-173.

ช่วงแรก เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการ (Structural Change to Strengthen Management Capacity) ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยการพยายามที่จะรวมและลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ความสำเร็จในการปฏิรูปของราชอาณาจักรสวีเดนในครั้งนี้ ทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนลดลง

ช่วงที่สอง เป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Enhancing Local Democracy) ซึ่งเป็นการกำหนดให้นักการเมือง มีอำนาจเหนือข้าราชการประจำ และสามารถจัดตั้งคณะอนุกรรมการสาขาต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการของข้าราชการประจำ ทั้งนี้เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1976

ช่วงที่สาม เป็นการปฏิรูปเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Managerialism) เนื่องจากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ที่มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้น ภาระภาษีของประชาชนจึงทำให้เกิดกระแสการกดดัน จนเป็นเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 ขึ้น เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างและดำเนินการบริหารจัดการตนเองได้

แนวความคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น กลายเป็นปัจจัยหลักของราชอาณาจักรสวีเดนและประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานของท้องถิ่น เมื่อปี 1990 ราชอาณาจักรสวีเดนประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้ หลักการปกครองตนเอง ช่วยให้ฐานะทางการเศรษฐกิจของหน่วยงานบริหาร กลับคืนสู่สภาวะที่สมดุลได้เป็นอย่างดีและยั่งยืน มากกว่าการใช้กฎหมายและระเบียบเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ[161]

ขั้นตอนการกระจายอำนาจของราชอาณาจักรสวีเดนเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1966 โดยการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่สุดรัฐสภาของประเทศสวีเดนได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 ตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรความร่วมมือ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2003 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลและสภามณฑลหรือสภาภูมิภาคซึ่งอยู่ในรูปแบบของสภาภูมิภาคเพื่อการพัฒนามีหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งน้อยกว่าความรับผิดชอบในการตัดสินใจของแต่ละระดับชั้นในราชอาณาจักรสวีเดน การเลือกตั้งของราชอาณาจักรสวีเดนได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ รัฐสภา (ระดับชาติ) สภามณฑลหรือสภาภาค (ระดับภูมิภาค) และ เมืองหรือเทศบาล (ระดับท้องถิ่น) [162]

---

[161]ชุลีพร เดชขำ, **การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), หน้า 38.

[162]Line Arsenault, **Décentralisation : Portrait De La Suède,Ministère des Affaires municipales**, du Sport et du Loisir ,Le 2 février 2005. p.1., Retrieved July 9 2014, from http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/.../decentralisation _suede.pdf.

ระดับชาติ

รัฐสภาเป็นระดับชั้นทางการเมืองที่สูงที่สุด ประกอบด้วยสมาชิก 349 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ และแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยรัฐบาลมีอำนาจในการบริหารประเทศ การดำเนินงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของรัฐบาลจะถูกแบ่งออกเป็น 21 เมืองด้วยกัน [163]

ระดับภูมิภาค [164]

จังหวัด สภามณฑลและสภาภูมิภาค มีระดับชั้นการตัดสินใจในระดับภูมิภาคของราชอาณาจักรสวีเดน คือ

จังหวัด อาณาเขตของราชอาณาจักรสวีเดน ถูกแบ่งออกเป็น 21 เมืองและจัดการดูแลโดยแต่ละจังหวัด จังหวัดเป็นผู้บริหารงานสาธารณะ ซึ่งมีหน้าที่ประสานและพัฒนาสิ่งที่แตกต่างกันของภูมิภาค จังหวัดมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานในภูมิภาคตามวัตถุประสงค์ของชาติที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาล

นอกจากนี้ อาณาเขตของราชอาณาจักรสวีเดนถูกแบ่งออกเป็น 20 ภูมิภาค โดย 18 ภูมิภาคอยู่ในอำนาจบริหารจัดการของสภามณฑลและอีก 2 ภูมิภาค อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของสภาภูมิภาค ภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเรื่องสุขภาพและการพัฒนาภูมิภาคเป็นหลัก

สภามณฑล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในภูมิภาค และเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่แล้วทรัพยากรของสภามณฑลจะถูกจัดสรรให้กับการบริการในด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล อย่างไรก็ตาม สภามณฑลยังมีการขยายการมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคอีกด้วย [165]

สภาภูมิภาค สองภูมิภาคที่อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของสภาภูมิภาค ถูกจัดตั้งขึ้นในราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งเป็นผลจากการควบรวมของหลายเมืองใหญ่ โดยสภาภูมิภาคประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและโครงสร้างใหม่ทางการเมืองนี้ เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่สุดในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาภูมิภาค ตั้งแต่ได้มีการนำเอากฎหมายที่

---

[163]Le Parlement, avec ses 349 membres élus au suffrage universel direct, est le plus haut niveau politique décisionnel. Le Parlement détient le pouvoir législatif et il nomme le premier ministre, lequel forme le gouvernement. Le gouvernement détient les pouvoirs exécutifs. Les opérations régionales et locales du gouvernement sont réparties dans les 21 comtés, à l'intérieur des préfectures. *Ibid*. p.1.

[164]*Ibid*. p.1-2.

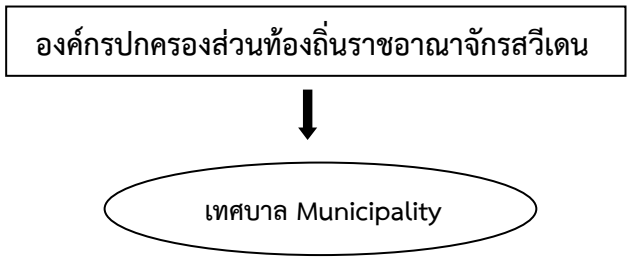
[165]Les membres des conseils de comté sont élus au suffrage universel direct par la population de la région. Ce sont des organes décisionnels qui lèvent des impôts et élisent les membres de leur exécutif. Une très grande partie des ressources des conseils de comté est allouée aux services de santé et aux soins médicaux. Toutefois, ces conseils ont récemment élargi leur implication dans des secteurs contribuant au développement de leur région. *Ibid*. p.2.

เกี่ยวกับองค์กรความร่วมมือมาใช้ เป็นการเปิดโอกาสที่จะสร้างสภาภูมิภาคเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้น โดยสภาดังกล่าวจะเป็นโครงสร้างทางการเมืองในระดับภูมิภาคที่สมาชิกถูกเลือกตั้งโดยคณะผู้แทน CRD (Conseil Régionale de Développement) CRD มีสมาชิกที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากเทศบาลของภูมิภาค และสามารถเข้าไปร่วมกับสภามณฑลหรือสภาภูมิภาคได้ CRD มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาภูมิภาคและเป็นแรงผลักที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขภูมิภาค [166]

ระดับท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของราชอาณาจักรสวีเดน ประกอบด้วย 290 เทศบาล ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สภาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประชาชน และแต่งตั้งสมาชิกฝ่ายบริหารของเทศบาล ในประเทศสวีเดนภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลักที่รัฐได้รับ ซึ่งจะถูกแจกจ่ายอย่างเท่าเทียมกันทั้งเทศบาล สภามณฑล และสภาภูมิภาค [167]

3.4.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดน

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของราชอาณาจักรสวีเดน ประกอบด้วยเทศบาล (Municipality)

3.4.1.1 เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองชั้นล่าง ซึ่งประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะกรรมการบริหาร

1) สภาเทศบาล เป็นองค์กรบริหารสูงสุดของเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดโครงสร้าง

---

[166] *Ibid*. p.3.

[167] Le territoire suédois compte 290 municipalités (communes) dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct. La municipalité est un organe décisionnel qui lève des impôts et élit les membres de l’exécutif municipal. En Suède, les taxes foncières sur la propriété sont des revenus levés par l’État, qui les redistribuent sous forme de péréquation aux municipalités et aux conseils de comté/conseils régionaux. *Ibid*. p.3.

และวิธีปฏิบัติงาน กำหนดเป้าหมายและแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ในการบริหารงานด้วย [168]

2) คณะกรรมการบริหาร สภาเทศบาลมีคณะกรรมการบริหาร ที่มาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาล มาช่วยทำหน้าที่ในการประสานงาน วางแผนและบริหารจัดการในภารกิจทั่วๆ ไปของสภา เช่นเดียวกับสภาเขต เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามที่กฎหมายหมายกำหนด และยังรวมถึง คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังมีการแต่ตั้งคณะกรรมการนันทนาการ คณะกรรมการวัฒนธรรม คณะกรรมการห้องสมุด คณะกรรมการป้องกันสาธารณภัย ฯลฯ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ทั่วไปของเทศบาลอีกด้วย [169]

3.4.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [170]

เทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน ดังนั้นอำนาจการบริหารงานของเทศบาลจึงประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของเทศบาลท้องถิ่นทั่วไปและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ

อำนาจหน้าที่ทั่วไป

1) การจัดการทางวัฒนธรรม (ห้องสมุด)
2) การจัดการดูแลกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจ
3) การบำรุงรักษาถนนในท้องถิ่น
4) การจัดการดูแลสวนสาธารณะ
5) การบำบัดน้ำเสียและของเสีย
6) การจัดการเรื่องไฟฟ้า
7) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

---

[168] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, 2549, หน้า 177.

[169] In each municipality there exists a municipal executive committee, which is analogous to the executive committee at the county level. In addition to the elected representatives there are, in all municipalities, five (appointed) statutory committees. These include a schools committee, a building committee, an environmental committee, an election committee, and a social-welfare committee (or child-care, temperance, and social-welfare committees). There are also a large number of nonstatutory (appointed) committees, which undertake responsibilities that fall within the area of general authority. Some common examples of nonstatutory committees are recreation committees, cultural committees, library comittees, fire-protection committees, family-allowance committees, and so forth. Arthur B. Gunlicks, **Local Government Reform and Reorganization An International Perspective**, (London: Kennikat press, 1981), p.78.

[170] Line Arsenault, *op.cit*., p.3-4.

8) การเคหะ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

1) การดูแลเด็ก (ก่อนวัยเรียน)
2) การดูแลผู้สูงอายุ
3) การดูแลผู้ที่มีความพิการทางร่างกายและจิตใจ
4) การบริการสังคม
5) การศึกษาและโรงเรียน (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา)
6) การวางผังเมือง
7) การวางแผนสังคม
8) การบริการฉุกเฉิน
9) การจัดการอาณาเขตดินแดน
10) การออกใบอนุญาต (การก่อสร้าง, การขายเครื่องดื่ม ฯลฯ)

งบประมาณกว่าร้อยละสี่สิบของเทศบาล ได้นำมาสนับสนุนในการดูแลเด็กก่อนวัยเรียนและการศึกษาชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนพิเศษสำหรับผู้พิการทางสติปัญญา การศึกษาของผู้ใหญ่ และการเรียนภาษาสวีเดนสำหรับผู้อพยพ ส่วนการดูแลสุขภาพและการให้ความช่วยเหลือเรื่องที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ มาจากงบประมาณมากกว่าร้อยละสามสิบของเทศบาล

3.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

3.4.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดน เกิดขึ้นก่อนการมีประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบของประเทศ แนวความคิดเรื่องการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเป็นปัจจัยหนึ่งของการสร้างแนวทางในการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เริ่มนำมาใช้ในการปฏิรูปนับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครอง ค.ศ. 1862 ทำให้ราชอาณาจักรสวีเดนมีแนวคิดในการให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้บริหารของตนเอง ระบบการเลือกตั้งของราชอาณาจักรสวีเดนจะกำหนดวันเลือกตั้งของหน่วยงานการปกครองทั่วทั้งประเทศในวันเดียวกัน คือ การเลือกตั้งผู้แทนรัฐสภา สภาเขต และสภาเทศบาลจะเลือกในวันเดียวกัน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี [171]

3.4.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน

ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางได้ออกกฎและระเบียบ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับ การปฏิบัติหน้าที่ การตัดสินใจดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และอาจมีการนำเรื่อง

---

[171] ชุลีพร เดชขำ, **การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน**, หน้า 19.

ร้องเรียนไปพิจารณาในศาลปกครองของรัฐบาลกลาง (State Administrative Court) ก็ได้ ทั้งนี้ ประชาชนอาจร้องเรียนไปยังหน่วยงานบริหารของรัฐบาลแทนก็ได้ [172]

3.4.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ

การปกครองตนเองของท้องถิ่น มีความผูกพันกับหลักการประชาธิปไตยและมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องที่สำคัญ เช่น เรื่องการเปลี่ยนเขตพื้นที่ของเทศบาลด้วยวิธีการออกเสียงลงประชามติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรง ทั้งนี้ สภาท้องถิ่นจะนำผลการออกเสียงของประชาชนไปบริหารจัดการต่อไป [173]

3.4.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมชุมชนในรูปของอาสาสมัคร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในราชอาณาจักรสวีเดน ให้ความสำคัญในการรวมกลุ่มพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเองและกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 20 ของประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกิจกรรมชุมชนในรูปของอาสาสมัคร ซึ่งถือว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วม ในการกิจกรรมในเรื่องทั่วๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับทุกคน นอกจากนี้ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมของกลุ่มอาสาสมัครที่เทศบาลจัดขึ้นเพื่อทำงานสนับสนุนกิจกรรมของประชาชน และเข้ามามีส่วนร่วมกับสมาคมที่ดำเนินการ ให้บริการแก่ชุมชนอีกด้วย[174]

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศต่างๆดังกล่าวข้างต้นหากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างดังต่อไปนี้ คือ

ในส่วนของโครงสร้างสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษและราชอาณาจักรสวีเดน มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ต่างก็มีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกับประเทศไทย ซึ่งลักษณะของความแตกต่างดังกล่าวนั้นอาจจะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิศาสตร์หรือภูมิหลังด้านประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีโครงสร้างของฝ่ายบริหารหลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับรูปแบบของเทศบาล ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอยู่ 2 ระดับคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ประเทศอังกฤษมีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งแบบโครงสร้างชั้นเดียวและสองชั้น ส่วนราชอาณาจักรสวีเดนมีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวคือ เทศบาล

---

[172]สมาน รังสิโยกฤษฎ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 22.

[173]Local self-government is bound up with democracy and opportunities for people to influence local authority decisions or call local politicians to account. The democratic system in Sweden includes some elements of direct democracy, like advisory referendums, citizens' proposals to local assemblies and user management boards. Local government in Sweden – organization, activities and finance, (N.p:n.p.,2005), p.5.

[174]ชุลีพร เดชขำ, **การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน**, หน้า 62-63.

นอกจากนี้ประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ให้การรับรองเรื่องการปกครองครองตนเอง ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติให้การรองรับ การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติถึงหลักการดังกล่าวอีก ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ก็ได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด" แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่จะมีผลใช้บังคับให้จังหวัดที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง ได้ทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดจนมาถึงปัจจุบัน

หากเปรียบเทียบกับ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม ในลักษณะสหพันธรัฐ แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้มีการรับรองหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) โดยในแต่ละมลรัฐ ไคร์และเทศบาล ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป และประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงอย่างเสรีและเสมอภาค ทั้งยังเป็นการลงคะแนนลับ นอกจากนี้เพื่อเป็นการประกันสิทธิในการปกครองตนเอง กฎหมายสหพันธ์ได้จึงห้าม สหพันธรัฐและมลรัฐตรากฎหมายที่ละเมิดสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองในเรื่อง การบริหารงานบุคคล, การจัดองค์การบริหารของตนเอง, การวางแผน, การออกข้อบัญญัติในท้องถิ่นของตน, การบริหารจัดการงบประมาณและภาษี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย ก็ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จาก

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 1946 ซึ่งกำหนดให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นพึงได้รับการเคารพ สมาชิกสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารอย่างกว้างขวาง การออกกฎหมายให้ใช้เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งให้กระทำอย่างจำกัด นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง และจัดประเภท กำหนดอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ส่วนประเทศอังกฤษ ถือว่าเป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่น โดยมีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ ก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเป็นรัฐชาติ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก ในสมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้มีการพยายามปรับโครงสร้างในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษใหม่ โดยใช้ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่งในเขตนอกเมืองใหญ่ คัดค้านการปรับโครงสร้าง

และการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรสวีเดน ได้เกิดขึ้นก่อน การมีประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และต่อมาในปี ค.ศ. 1862 เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เป็นผลให้เกิดกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1862 (Local Government Ordinance of 1862) ซึ่งได้แยกงานทางด้านศาสนา และงานด้านพลเรือนในระดับท้องถิ่นออกจากกัน ส่วนงานด้านพลเรือนเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Municipalities) และ สภาเขต (Counties) นอกจากนี้ ในปี 1990 ราชอาณาจักรสวีเดนประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้ จากหลักการปกครองตนเอง ช่วยทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของหน่วยงานบริหาร กลับคืนสู่สภาวะที่สมดุลได้เป็นอย่างดีและยั่งยืน มากกว่าการใช้กฎหมายและระเบียบเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

ดังจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ จะทำให้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จ และตรงกับความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน แต่มีลักษณะเด่นของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาบริหารจัดการ กำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้บัญญัติรับรองหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญฯ หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชน และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น และในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษและราชอาณาจักรสวีเดน ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยในแต่ละประเทศได้มีลักษณะเด่นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไป กล่าวคือ

ประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และราชอาณาจักรสวีเดน ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กำกับและตรวจสอบการ

บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอความเห็น หรือออกเสียงประชามติ หรือตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญแทนสภาท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น และการตรวจสอบการดำเนินกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศไทย ประชาชนมีสิทธิร้องขอต่อสภาท้องถิ่นให้ดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอีกด้วย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประชาชนมีสิทธิในการเรียกร้องให้สภาพลเมืองเปิดการประชุมเพื่ออภิปรายการจัดทำภารกิจของท้องถิ่น และการตั้งกระทู้ถาม เสนอแนะ ร้องเรียน ต่อสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ประชาชนต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับคนต่างด้าว ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่ในการเสนอกระทู้ต่อสภาท้องถิ่น และเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับปัญหาในท้องถิ่นด้วย ถือได้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปิดโอกาสให้กับทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศ เข้ามามีส่วนรวมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ประเทศญี่ปุ่น ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการตรากฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายได้ โดยกฎหมายนั้นต้องไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ประเทศอังกฤษ ประชาชนยังมีสิทธิร้องเรียนการบริหารงานที่ไม่ถูกต้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่น โดยการกล่าวหาหรือร้องเรียนนี้จะได้รับการไต่สวนจากคณะกรรมาธิการเพื่อการบริหารท้องถิ่นอีกด้วย

และราชอาณาจักรสวีเดน ประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การตัดสินใจดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และอาจมีการนำเรื่องร้องเรียนไปพิจารณาในศาลปกครองของรัฐบาลกลางก็ได้ นอกจากนี้ ประชาชนในประเทศสวีเดน ให้ความสำคัญในการรวมกลุ่มพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเองและกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 20 ของประชาชนเข้ามีส่วนร่วมกิจกรรมชุมชนในรูปของอาสาสมัคร ซึ่งถือว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเรื่องทั่วๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในชุมชน

ดังนั้นอาจกล่าวสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การกำกับและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

บทที่ 4

จังหวัดอำนาจเจริญกับธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ และแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

4.1 จังหวัดอำนาจเจริญ

จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีประวัติความเป็นมากล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. 2452 อำนาจเจริญตั้งอยู่ที่บ้านค้อใหญ่และเป็นอำเภอหนึ่ง ที่อยู่ในสังกัดเมืองยโสธร และต่อมาได้ย้ายไปสังกัดเมืองอุบลราชธานี ในปี พ.ศ. 2455 นอกจากนั้นยังย้ายที่ตั้งอำเภออำนาจเจริญจากบ้านค้อใหญ่ ไปตั้งอยู่ที่บ้านบุ่งติดกับลำห้วยปลาแดก เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการปกครอง และให้เป็นศูนย์กลางของตำบลที่อยู่ในการปกครอง ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเรียก "เมือง" ทั้งหมดเป็น "จังหวัด" เมืองอุบลราชธานีจึงเปลี่ยนเป็นจังหวัดอุบลราชธานี และเปลี่ยนคำเรียกตำแหน่ง ผู้ว่าราชการเมือง เป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๐ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศเปลี่ยนแปลงและกำหนดชื่อจังหวัดและอำเภอใหม่ ทำให้อำเภออำนาจเจริญ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น อำเภอบุ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่ตั้งตามคำแนะนำของ พระยาสุนทรพิพิธ เลขามณฑลอีสาน เพราะว่า บุ่ง แปลว่า บริเวณที่มีน้ำ หรือ บึง และอำเภอบุ่ง มีรองอำมาตย์โทหลวงอเนกอำนาจ หรือ เปี้ย สุวรรณกูฎ เป็นนายอำเภอคนแรก และในปี พ.ศ. 2482 อำเภอบุ่ง ได้เปลี่ยนชื่อเป็น อำเภออำนาจเจริญเช่นเดิม เพื่อให้เหมาะต่อการเจริญ เติบโตของอำเภอในอนาคต และได้ย้ายอำเภอบุ่ง จากบริเวณวัดอำนาจเจริญ มาตั้งอยู่ในบริเวณสระหนองเม็ก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เหมาะต่อการขยายในอนาคต[175]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดอำนาจเจริญต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการให้ตั้งศาลจังหวัดอำนาจเจริญขึ้น ภายหลังจากนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดอำนาจเจริญในการต่อมา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2536 เนื่องจากจังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดนและมีอาณาเขตกว้างขวาง อีกทั้งมีพลเมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่การปกครอง การรักษาความมั่นคง และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องที่ จึงได้แยกอำเภออำนาจเจริญ อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม

---

[175] สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดอำนาจเจริญ, **ประวัติจังหวัดอำนาจเจริญ**, ค้นวันที่ 2 เมษายน 2557 จาก http://province.m-culture.go.th/amnatcharoen/his54/his_index.htm.

อำเภอหัวตะพาน และอำเภอลืออำนาจ ออกจากการปกครองของจังหวัดอุบลราชธานี และรวมตั้งขึ้นเป็นจังหวัดอำนาจเจริญ [176]

จังหวัดอำนาจเจริญมีพื้นที่ทั้งสิ้น 1,975,780 ไร่ หรือ 3,161.248 ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดลำดับที่ ๗๕ ของประเทศไทย แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอคือ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ อำเภอหัวตะพาน อำเภอชานุมาน อำเภอปทุมราชวงศา อำเภอพนา อำเภอเสนางคนิคม และอำเภอลืออำนาจ [177]

นอกจากนี้จังหวัดอำนาจเจริญ มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดอื่นๆ ดังต่อไปนี้

ด้านทิศเหนือ : ติดเขตจังหวัดยโสธร ที่อำเภอเลิงนกทา และจังหวัดมุกดาหาร ที่อำเภอดอนตาล ด้านทิศตะวันออก : ติดเขตประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามแนวฝั่งแม่น้ำโขงด้านอำเภอชานุมาน และจังหวัดอุบลราชธานีที่อำเภอเขมราฐ อำเภอกุดข้าวปุ้น และอำเภอตระการพืชผล ด้านทิศตะวันตก : ติดเขตจังหวัดยโสธร ที่อำเภอป่าติ้ว และอำเภอเลิงนกทา และด้านทิศใต้ : ติดเขตจังหวัดอุบลราชธานี ที่อำเภอม่วงสามสิบ [178]

จังหวัดอำนาจเจริญมีเอกลักษณ์ในการรักษาและสืบสานวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นดั่งเดิมซึ่งได้นำมาปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน คือ ฮีตสิบสอง[179] เป็นจารีตประเพณีที่ประชาชนนำมาปฏิบัติประจำเดือน ทั้ง ๑๒ เดือนในรอบปี ซึ่งเป็นประเพณีที่เกี่ยวเนื่องกับพุทธศาสนา โดยมีการนับเดือนเป็นแบบจันทรคติ ตามปกติเดือนอ้ายซึ่งเป็นเดือนแรกของปีจะเริ่มต้นในเดือนธันวาคม ประชาชนคนอำนาจเจริญ ถือว่าการประกอบพิธีกรรมตามฮีตสิบสองเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะว่าพิธีกรรมดังกล่าวเกี่ยวเนื่องทั้งทางพุทธศาสนาและภูตผีวิญญาณ นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นจังหวัดอำนาจเจริญทางราชการและประชาชนได้มีการส่งเสริมพิธีกรรมฮีตสิบสอง ให้เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดอำนาจเจริญ โดยจัดงานเป็นประจำปีทุกปี พิธีกรรมตามฮีตสิบสอง ที่ประชาชนคนอำนาจเจริญถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

ฮีตที่ 1. เดือนอ้ายบุญเข้ากรรม, ฮีตที่ 2. เดือนยี่บุญคูนลาน, ฮีตที่ 3. เดือนสามบุญข้าวจี่ ฮีตที่ 4. เดือนสี่บุญผะเหวด, ฮีตที่ 5. เดือนห้าบุญสงกรานต์, ฮีตที่ 6. เดือนหกบุญบั้งไฟ, ฮีตที่ 7. เดือนเจ็ดบุญซำฮะ, ฮีตที่ 8. เดือนแปดบุญเข้าพรรษา, ฮีตที่ 9. เดือนเก้าบุญข้าวประดับดิน ฮีตที่ 10. เดือนสิบบุญข้าวสาก, ฮีตที่ 11. เดือนสิบเอ็ดบุญออกพรรษา, ฮีตที่ 12. เดือนสิบสองบุญกฐิน และงานลอยกระทง

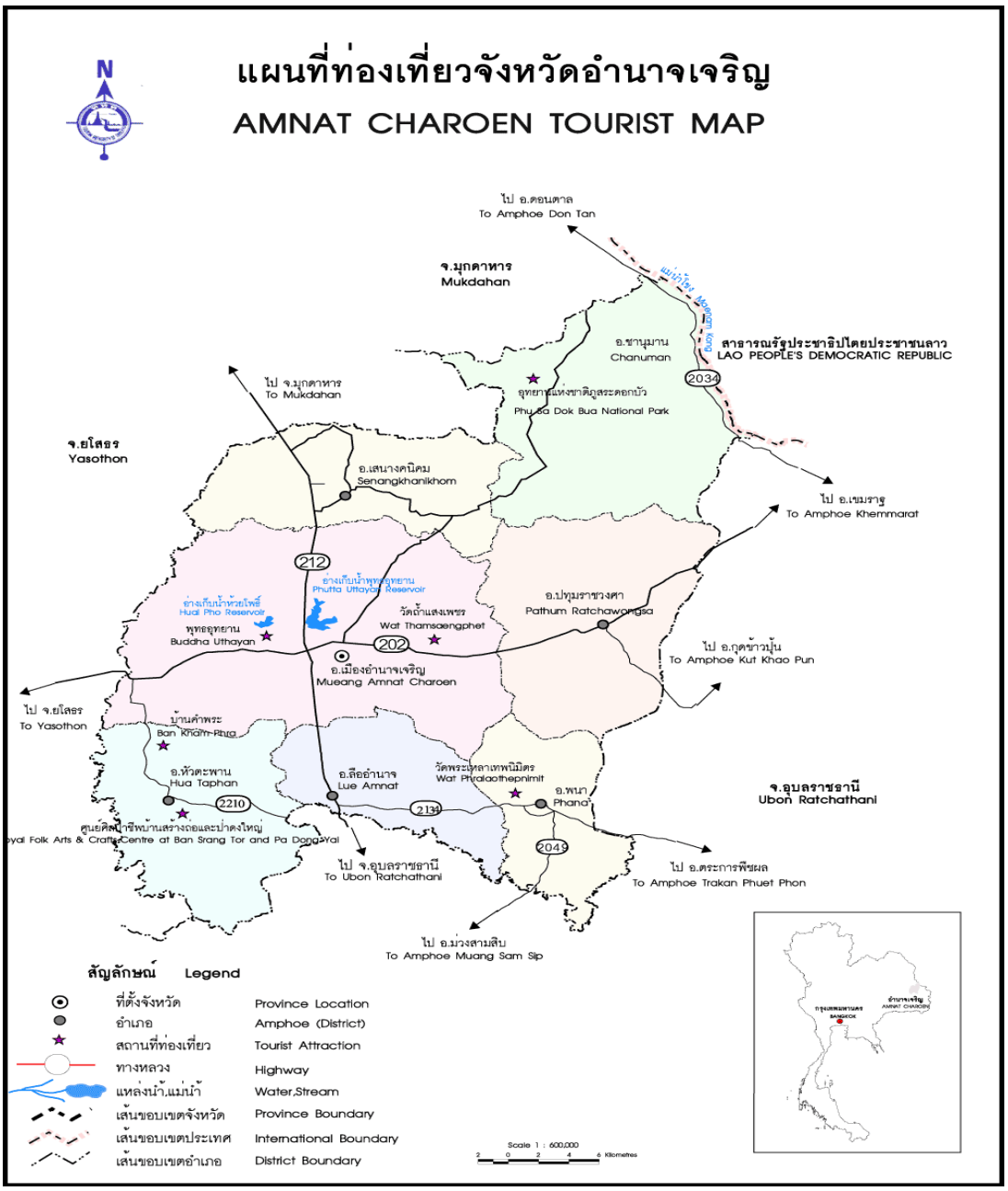
---

[176] *เรื่องเดียวกัน*

[177] จังหวัดอำนาจเจริญ, **ข้อมูลพื้นฐานอำนาจเจริญ**, ค้นวันที่ 2 เมษายน 2557 จาก http://www.amnat.info/poc/information.

[178] *เรื่องเดียวกัน*

[179] สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดอำนาจเจริญ, *เรื่องเดิม.*



ภาพที่ 4.1 แผนที่จังหวัดอำนาจเจริญ

แหล่งที่มา: แผนที่จังหวัดอำนาจเจริญ, แผนที่ไทย.คอม, 2557

4.1.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ ได้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนทั้งหมด 64 แห่ง โดยแบ่งออกเป็น [180]

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ 1 แห่ง

2) เทศบาล 24 แห่ง ประกอบด้วย

(1) เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ 1 แห่ง

(2) เทศบาลตำบล 23 แห่ง คือ เทศบาลตำบลน้ำปลีก, เทศบาลตำบลนายม, เทศบาลตำบลไก่คำ, เทศบาลตำบลนาวัง, เทศบาลตำบลนาหมอม้า, เทศบาลตำบลหัวตะพาน, เทศบาลตำบลรัตนวารีศรีเจริญ, เทศบาลตำบลเค็งใหญ่, เทศบาลตำบลเสนางคนิคม, เทศบาลตำบลสิริเสนางค์, เทศบาลตำบลชานุมาน, เทศบาลตำบลโคกก่ง, เทศบาลตำบลพนา, เทศบาลตำบลพระเหลา, เทศบาลตำบลอำนาจ, เทศบาลตำบลสามหนอง, เทศบาลตำบลดงมะยาง, เทศบาลตำบลเปือย, เทศบาลตำบลโคกกลาง, เทศบาลตำบลปทุมราชวงศา, เทศบาลตำบลหนองข่า, เทศบาลตำบลห้วยและเทศบาลตำบลนาป่าแซง

3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 39 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบุ่ง, องค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก, องค์การบริหารส่วนตำบลปลาค้าว, องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าพรวน, องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนกทา, องค์การบริหารส่วนตำบลคึมใหญ่, องค์การบริหารส่วนตำบลนาผือ, องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำปลีก, องค์การบริหารส่วนตำบลโนนโพธิ์, องค์การบริหารส่วนตำบลโนนหนามแท่ง, องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไร่, องค์การบริหารส่วนตำบลหนองมะแซว, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดปลาดุก, องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเมย, องค์การบริหารส่วนตำบลนาแต้, องค์การบริหารส่วนตำบลคำพระ, องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว, องค์การบริหารส่วนตำบลโพนเมืองน้อย, องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อน้อย, องค์การบริหารส่วนตำบลจิกดู่, องค์การบริหารส่วนตำบลโพนทอง, องค์การบริหารส่วนตำบลไร่สีสุก, องค์การบริหารส่วนตำบลนาเวียง, องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไฮ, องค์การบริหารส่วนตำบลหนองสามสี, องค์การบริหารส่วนตำบลชานุมาน, องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสาร, องค์การบริหารส่วนตำบลคำเขื่อนแก้ว, องค์การบริหารส่วนตำบลป่าก่อ, องค์การบริหารส่วนตำบลพนา, องค์การบริหารส่วนตำบลจานลาน, องค์การบริหารส่วนตำบลไม้กลอน, องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง, องค์การบริหารส่วนตำบลไร่ขี, องค์การบริหารส่วนตำบลแมด, องค์การบริหารส่วนตำบลคำโพน, องค์การบริหารส่วนตำบลนาหว้า, องค์การบริหารส่วนตำบลลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลโนนงาม

4.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ การจัดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไข

---

[180] สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ, **ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ**, ค้นวันที่ 19 เมษายน 2557 จาก http://amnatcharoen local.go.th/ public/basisamnat/ data/index/menu/233.

เพิ่มเติม พ.ศ. 2542 เพื่อจัดทำกิจการส่วนจังหวัดที่แยกออกจากกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(1) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ [181] ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยทั้งสองฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชน โดยจังหวัดอำนาจเจริญมีประชาชนไม่เกิน 500,000 คน เลือกตั้งสมาชิกได้ 24 คน และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ อีกทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังสามารถแต่ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกด้วย

(2) อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 45 คือ ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไปแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์และการลงทุน

---

[181] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 190-193.

ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น [182]

4.1.1.2 เทศบาล[183] การจัดตั้งเทศบาลนั้นไม่ได้มีการจัดตั้งในทุกพื้นที่ แต่จะพิจารณาตามสภาพของท้องถิ่นเป็นรายกรณี เมื่อท้องถิ่นใดมีความเหมาะสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ท้องถิ่นนั้นก็จะได้รับการจัดตั้งให้เป็นเทศบาล โดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1) เทศบาลตำบล 2) เทศบาลเมือง 3) เทศบาลนคร โดยจังหวัดอำนาจเจริญประกอบด้วย [184]

1) เทศบาลตำบล ท้องถิ่นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งไว้โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ท้องถิ่นใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ท้องถิ่นนั้นจะต้องมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป และมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป โดยมีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป และได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งจังหวัดอำนาจเจริญมีเทศบาลตำบลทั้งสิน 23 แห่ง

2) เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีอยู่ 2 รูปแบบคือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ต้องจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง และท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป พร้อมทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยจังหวัดอำนาจเจริญมีเทศบาลเมืองอำนาจเจริญเพียงแห่งเดียว

(1) โครงสร้างเทศบาล เทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาล มีสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สำหรับจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิก 12 คน และเทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิก 18 คน [185]

นายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิในเขตเทศบาล โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ และนายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีจากบุคคลที่

---

[182] นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 203-206.

[183] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, **คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายเกี่ยวด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2553), หน้า 271.

[184] มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, หน้า 259-260.

[185] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 181-182.

ไม่ใช่สมาชิกเทศบาลให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาลได้ ตามจำนวนดังต่อไปนี้ เทศบาลตำบลให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน และเทศบาลเมืองให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน [186]

(2) อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่เป็นจำนวนมากหรือน้อยตามขนาดของเทศบาลแต่ละประเภท โดยเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ โดยหน้าที่ของเทศบาลอาจแบ่งออกเป็น 10 ประเภทคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุข เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล การบำรุงทางสาธารณะ ทางระบายน้ำและการบำรุงกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข เป็นต้น การคมนาคม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น จัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา การป้องกันและระงับสาธารณภัย เป็นต้น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การสันทนาการ เทศพาณิชย์ และหน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด [187]

4.1.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า สภาตำบลใดมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยจังหวัดอำนาจเจริญประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 39 แห่ง [188]

1) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล [189]

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน และในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานได้ไม่เกิน 2 คน

---

[186]มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, หน้า 261.

[187]ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 143-145.

[188]*เรื่องเดียวกัน*, หน้า 186.

[189]นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 224-225.

2) อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล [190]

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้คือ จัดให้มีและบำรุง รักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้คือ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร บำรุงการไฟฟ้า บำรุงรักษาทางระบายน้ำและบำรุงสถานที่ประชุม สถานที่เล่นกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อีกทั้งหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม และดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและผังเมือง

4.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4.1.2.1 การมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น

1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 284 ได้กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น โดยเป็นการเลือกตัวแทนของประชาชนมาบริหารงาน แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากเป็นบุคคลในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น แก้ไขได้อย่างถูกต้องตามที่ประชาชนต้องการ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นจุดเริ่มต้น ที่ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่น หากเลือกบุคคลที่ไม่ดี ไม่มีความสามารถไปบริหารท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นของตนไม่เกิดการพัฒนาและ

---

[190] มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, หน้า 288-289.

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นของตนได้ [191] ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2552 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนทั้งหมด 159,680 คน และมีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด 122,378 คน คิดเป็นร้อยละ 76.63 ซึ่งถือว่าประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก [192] เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น

เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น [193] โดยประชาชนที่เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และในการยื่นรายชื่อ คำร้องต้องประกอบด้วยชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน นอกจากนี้ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาพร้อมกันด้วย [194]

---

[191] มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เล่ม 2**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 589-591.

[192] ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

[193] รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[194] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

มาตรา 5 คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่ง นอกจากการเลือกผู้แทนของประชาชนเข้าไปบริหารงาน แต่หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็เป็นอุปสรรคในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เนื่องจากการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และการร่างข้อบัญญัติทั้งฉบับประกอบคำร้องมาเสนอต่อประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถในการร่างข้อบัญญัติได้ เป็นเหตุให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะนี้มีน้อยมากและไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมาย [195]

3) การมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น หรือออกเสียงประชามติในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่จะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการนั้นเป็นเวลาพอสมควร และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจก่อนกระทำการนั้นๆ [196]

---

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่า ผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

[195]ฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น : จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ**, ค้นวันที่ 20 เมษายน 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/52-03%2006.%20การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น%20-%ฉัตรระวี.pdf.

[196]มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยโดยทางตรง ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือว่าเป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยผู้มีอำนาจ อีกทั้ง การออกเสียงประชามติถือว่าเป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน มิให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจโดยอ้างความเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้ การออกเสียงประชามติยังเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชน ได้เรียนรู้และมีความตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง โดยเปลี่ยนทัศนคติจากเดิมที่คิดว่ามีหน้าที่ เพียงเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจแทนตนและถือตามการตัดสินใจของผู้แทน มาสู่วิธีคิดที่ว่า ผู้แทนมีอำนาจหน้าที่จำกัดเท่าที่ได้รับมอบหมาย และการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นต้องถามความเห็นจากประชาชนก่อนที่จะกระทำการใดๆ ได้ [197]

4.1.2.2 การมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น

1) การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบ การบริหารงานของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในการตรวจสอบนี้ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นเห็นว่า สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ [198] ซึ่งถือว่าเป็นการ

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[197]กฤช เอื้อวงศ์, **พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย?**, (กรุงเทพมหานคร : ส เจริญ การพิมพ์, 2550), หน้า 14-15.

[198]พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถ้าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมประชาชนให้ความสำคัญกับสิทธิที่ตนเองมีและช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นไว้ให้ยั่งยืน

2) การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือจัดทำกิจการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือเรื่องสำคัญอื่นๆที่เกี่ยวของกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น [199] อีกทั้งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ประชาชนจึงมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบ ปกป้องสิทธิของตนและชุมชนท้องถิ่นไว้ให้ยั่งยืน

4.1.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนอำนาจเจริญ

ประชาชนอำนาจเจริญ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โครงการทำความดีถวายพ่อ ร้อยดวงใจให้ชุมชนปลอดขยะ ลดภาวะโลกร้อน โดยเป็นโครงการของเทศบาลเมืองพนา อำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งขยะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก เทศบาลตำบลพนามีปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด ณ พื้นที่ฝังกลบของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายประมาณปีละกว่า 1.2 ล้านบาท จากข้อมูลย้อนหลัง 5 ปีที่ผ่านมาพบว่าปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้พื้นที่ฝังกลบจะสามารถรองรับการใช้งานได้อีกไม่เกิน 20 ปี จึงได้จัดให้มีโครงการนี้ขึ้น และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยก

---

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

[199] รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 57 "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว"

ขยะที่สามารถขายได้ (ขยะรีไซเคิล) หรือย่อยสลายได้ (เศษอาหารที่สามารถนำไปหมักทำปุ๋ยได้) และสิ่งที่เป็นพิษ (ขยะจริงที่ต้องนำไปกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ) ออกจากขยะที่จะทิ้งในแต่ละวัน จึงทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เป็นชุมชนปลอดขยะ [200] เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนยังมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญขึ้น เนื่องจากตระหนักถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม และพยายามร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการดำรงชีวิต การสร้างอาชีพ การศึกษา และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

ใน พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นยุคแห่งการแสวงหาสังคมที่เท่าเทียม แกนนำและประชาชนคนอำนาจเจริญบางส่วนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปกครองรัฐบาลแบบเผด็จการประชาชนบางกลุ่มจึงได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรม แต่รัฐบาลใช้อำนาจรัฐบังคับกดขี่ประชาชน จึงทำให้ประชาชนเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ต่อสู้กับรัฐบาลและหนีเข้าไปอยู่ในป่า แต่เมื่อรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ออกจากป่า ประชาชนกลุ่มครูจึงได้ร่วมกันตั้งกลุ่มพัฒนาท้องถิ่นขึ้น และมีประชาชนเข้าร่วมกลุ่มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้ง ได้เข้าร่วมทำงานพัฒนากับหน่วยงานของรัฐภายใต้โครงการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) จึงทำให้เกิดการรวมตัวเป็นองค์กรชุมชนที่ดำเนินการขับเคลื่อนในเรื่องต่างๆ ดังนี้[201] องค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นเศรษฐกิจชุมชน เช่น ร้านค้าชุมชน โรงสีชุมชน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เป็นต้น องค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นสร้างเสริมสุขภาพ เช่น เรื่องยาเสพติด แพทย์ทางเลือก การทำเกษตรอินทรีย์ ตลาดนัดสีเขียว เป็นต้น องค์กรชุมชนที่ทำงานขับเคลื่อนในประเด็นทรัพยากร เช่น การอนุรักษ์ป่า อนุรักษ์น้ำ เป็นต้น และองค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นภัยคุกคามต่างๆ ทั้งยาเสพติด อุบัติเหตุ สิทธิสตรี ความรุนแรงในครอบครัว รวมทั้งคอรัปชั่น เป็นต้น ซึ่งได้ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรของรัฐ ในการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญอย่างต่อเนื่อง มีการดำเนินยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชุมชนท้องถิ่น เกิดวัฒนธรรมในการทำงานโดยเน้นความเสมอภาค ใช้มติที่ประชุมตัดสินใจ และมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น เช่น งานทางสังคม งานสวัสดิการ บ้านมั่นคง ที่ดิน สตรี เศรษฐกิจทุนชุมชน สื่อ ยาเสพติด ในนามของสภาองค์กรชุมชนตำบลและเริ่มก่อตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนระดับจังหวัด มีการประสานงานกับภาคีพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกัน ตลอดจนการขับเคลื่อนภายใต้ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบล ซึ่งทำให้เกิดองค์กรชุมชนตำบล 63 พื้นที่ขึ้น ต่อมา เครือข่ายได้ร่วมกันสรุปบทเรียนการทำงานที่ผ่านมาและพบเห็นปัญหาความขัดแย้งจากการแยกกันทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรที่ให้ทุน จึงได้ข้อสรุปร่วมกันในการพัฒนาเชิงพื้นที่ คือ เน้นการปลูกจิตสำนึกของคนอำนาจเจริญบนพื้นฐานของ

---

[200] เทศบาลเมืองพนา อำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ, **ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ประเภทที่ 1 ด้านความโปร่งใสและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**, ค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/

[201] ดรุณี ร่องพืช และคนอื่นๆ, **คนอำนาจเจริญจัดการตนเอง**, (สุรินทร์ : สถาบันการจัดการทางสังคมภาคอีสาน, 2554), หน้า 7.

ประชาธิปไตยชุมชน และให้ความสำคัญกับแนวทางจัดการตนเอง ตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญขึ้น เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติต่อไป [202]

4.2 ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

4.2.1 ที่มาและความสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

แม้อำนาจเจริญจะได้แยกการปกครองออกจากจังหวัดอุบลราชธานีมาเป็นเวลากว่า 21 ปี มีอำนาจในการบริหารจัดการและพัฒนาจังหวัดได้โดยจังหวัดอำนาจเจริญเอง แต่หากเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ แล้วพบว่า จังหวัดอำนาจเจริญจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ยากจนที่สุดในประเทศไทยมาโดยตลอด จากค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GPP) ของจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2554 มีมูลค่า 12,099 ล้านบาท[203] ซึ่งขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร ภาคการศึกษาเป็นหลัก ฐานะทางเศรษฐกิจของอำนาจเจริญขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ พืชไร่ (มันสำปะหลัง อ้อย) และยางพารา [204] โดยพืชเศรษฐกิจเหล่านี้เพาะปลูกในระบบเชิงเดี่ยว อาศัยน้ำจากธรรมชาติตามฤดูการเป็นหลัก เนื่องจากแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่ เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็กและแหล่งน้ำที่ชาวบ้านสร้างขึ้นเอง ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด กักเก็บน้ำได้ไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่การเกษตรทั้งหมดของจังหวัด จึงทำให้เกษตรกรทำนาได้เพียงปีละครั้ง ประชาชนบางส่วนก็ได้ไปทำงานต่างจังหวัด สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้จังหวัดอื่น ผลผลิตมวลรวมของจังหวัดอำนาจเจริญจึงมีมูลค่าน้อย และขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิด [205]

จังหวัดอำนาจเจริญนอกจากจะมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแล้ว ประชาชนของจังหวัดอำนาจเจริญยังมีหนี้สูงเป็นอันดับที่ 2 ของประเทศและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งพื้นที่ถือครองด้านการเกษตร ได้มีการนำไปจำนองเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้พื้นที่ของเกษตรกรอำนาจเจริญมีความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินที่ใช้ประกอบอาชีพ [206]

ปัญหาพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของอำนาจเจริญตั้งแต่ในอดีตจนถึงการจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมากว่า 21 ปี ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม ยังคงมีปัญหาความยากจน การมีรายได้น้อยและผลตอบแทนจากการผลิตในพื้นที่ต่ำ รัฐบาลส่งเสริมเกษตรกรรมสมัยใหม่เพื่อการค้าทำให้เกษตรกรต้องลงทุนในการเพาะปลูกสูง แต่สินค้าเกษตรมีความผันผวน ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ประสบปัญหาขาดทุน จนกลายเป็นหนี้สินเรื้อรังและประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน อีกทั้งระบบการศึกษาถูกกำหนดจากส่วนกลาง ทำให้เด็กและเยาวชนขาดการเรียนรู้

---

[202] ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, *เรื่องเดิม*, การสัมภาษณ์

[203] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

[204] สำนักงานเกษตรจังหวัดอำนาจเจริญ ข้อมูลด้านการเกษตรของจังหวัดอำนาจเจริญ ปี 2556

[205] คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร, **การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร**, (กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, 2556), หน้า 6-9.

[206] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 10-11.

และสืบทอดภูมิปัญญาของชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ จังหวัดอำนาจเจริญยังประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ขาดแคลนระบบชลประทาน ที่ไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก เมื่อปัญหาสังคมมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาเรื่องยาเสพติด และมีแนวโน้มการเกิดโรคและการเจ็บป่วยชนิดใหม่ เช่นโรคเอดส์ โรคมะเร็ง โรคเครียด เพิ่มสูงขึ้น [207]

อีกทั้ง หากมองย้อนกลับไปดูสังคมในอดีต จะเห็นได้ว่าประชาชนไม่ได้มีแนวคิดในเรื่องของการปฏิรูปเลย เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเป็นสังคมที่เขาต้องการอยู่แล้ว นั่นก็คือ สังคมวิถีประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนดำเนินชีวิตตามครรลองคลองธรรมที่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ และวัฒนธรรมที่เขาได้อาศัยอยู่โดยวิถีประชาธิปไตย ประชาชนมีความเป็นพลเมือง กล่าวคือ ประชาชนมีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และมีการพึ่งพาตนเองแทนการรอรับการช่วยเหลือจากรัฐ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในชุมชน ประชาชนก็จะมาช่วยกันแก้ไขปัญหา อย่างเช่น เมื่อมีปัญหาเรื่องขาดแคลนน้ำ ประชาชนทุกคนในชุมชนก็จะมาช่วยกันขุดบ่อน้ำเพื่อกักเก็บน้ำไว้ให้ทุกคนได้ใช้ประโยชน์ เป็นต้น แต่ต่อมา ได้มีปัจจัยที่มากระทบวิถีประชาธิปไตยและเป็นเหตุให้ความเป็นพลเมืองของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปคือ 1. สถานการณ์การเมืองการปกครอง ดังเช่นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดการล่าอาณานิคมของต่างชาติ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรวมศูนย์อำนาจการปกครองเพื่อป้องกันการรุกราน เป็นต้น 2. เมื่อสังคมในโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยระบบทุนนิยม ทำให้ประชาชนมุ่งที่จะสร้างผลกำไรและมีการแข่งขันกันมากขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการกระทบต่อสังคมวิถีประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก 3. เมื่อประชาชนมาอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก จึงทำให้สังคมมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้น หรือเรียกว่า กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข แต่ผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายนั่นคือชนชั้นปกครอง จึงออกกฎหมายมาครอบการดำรงชีวิตของประชาชนและทำให้วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป เช่น ประชาชนมีการดำรงชีวิตอยู่กับป่ามาตั้งแต่ในอดีตมีการดูแล บำรุงรักษา เพราะป่าก็เปรียบเสมือนบ้านที่ประชาชาอาศัยอยู่ แต่ต่อมา เมื่อมีการออกกฎหมายให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการดูแลป่า ปรากฏว่า ป่ามีการเสื่อมโทรมมากขึ้น และมีการลักลอบตัดไม้โดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น กฎหมายที่ชนชั้นปกครองออกมาจึงส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก [208]

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ การขาดอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนและปัจจัยทั้งสามประการที่ส่งผลกระทบต่อวิถีประชาธิปไตย จึงทำให้ประชาชนคนอำนาจเจริญได้รวมตัวกัน เพื่อค้นหาแนวทางและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการปฏิรูปอำนาจในการพัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยการปฏิรูปนี้สามารถกระทำได้ใน 2 แนวทางคือ [209]

4.2.1.1 การปฏิรูปกฎหมาย กฎหมายที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ก็คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบต่างๆ เมื่อมีการเสนอ

---

[207] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 13-14.

[208] ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, *เรื่องเดิม*, การสัมภาษณ์

[209] *เรื่องเดียวกัน*

แก้ไขกฎหมายหรือเสนอกฎหมายใหม่ขึ้นมา แต่สุดท้ายก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง

4.2.1.2 การปฏิรูปสำนึกหรือวิธีคิดของประชาชน โดยสำนึกสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ คือ

1) สำนึกความเป็นทาสหรือสำนึกกลัว ซึ่งเป็นสำนึกในระดับที่ต่ำที่สุด ประชาชนที่มีสำนึกในระดับนี้อยู่จะเป็นฝ่ายรอรับความช่วยเหลือที่ผู้อื่นหยิบยื่นให้ โดยที่ไม่มีความกระตือรือร้นในการพึ่งพาตนเอง สำนึกในระดับนี้มีอยู่ในประชาชนศนอำนาจเจริญเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

2) สำนึกพึ่งตนเอง เป็นสำนึกในระดับต่อมาจากสำนึกความเป็นทาส ซึ่งประชาชนศนอำนาจเจริญมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากการเกิดศูนย์การเรียนรู้ขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่หลากหลายมาถ่ายทอดสืบต่อกันมา เช่น เรื่องเกษตรอินทรีย์ มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาทำการเกษตรโดยไม่ใช้สารเคมี มีการส่งเสริมนำมูลสัตว์มาทำปุ๋ยอินทรีย์ และนำพืชมาทำยากำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

3) สำนึกจัดการตนเอง โดยสำนึกในระดับนี้ เป็นสำนึกของประชาชนที่อยากจะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง เพราะมีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีความรู้ที่จะสามารถจัดการได้ ซึ่งความรู้ที่ประชาชนมีนั้นเกิดจากศูนย์การเรียนรู้ที่มีการจัดจั้งขึ้นในชุมชน และประชาชนศนอำนาจเจริญได้ประกาศสำนึกในการจัดการตนเองผ่านทางธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นการกำหนดกติกาที่ประชาชนจะกระทำร่วมกันและใช้ธรรมนูญฯ เป็นเครื่องมือที่จะนำประชาชนไปสู่สังคมที่ประชาชนต้องการ

4) สำนึกสาธารณะ เป็นสำนึกในระดับสูง โดยประชาชนที่มีสำนึกระดับนี้จะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนร่วม และมีการทำกิจกรรมเพื่อสาธารณะ ซึ่งแกนนำประชาชนศนอำนาจเจริญได้มีการเตรียมการที่จะพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญไปสู่สำนึกสาธารณะระดับจังหวัดหลังจากที่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญฯ แล้ว โดยการทำแผนพัฒนาด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น และในขณะนี้ประชาชนคนอำนาจเจริญก็ได้มีการกำหนดแผนที่จะขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญไปสู่เมืองธรรมเกษตร

5) สำนึกความเป็นเจ้าของ เป็นสำนึกในระดับสูงสุด โดยประชาชนที่มีสำนึกในระดับนี้ จะคิดหาวิธีในการปกป้องคุ้มครองกับสิ่งที่ตนเองดำเนินชีวิตอยู่ เช่น การเสนอกฎหมายมาคุ้มครองวิถีชีวิตที่ตนเองดำรงอยู่ ประชาชนที่ทำการเกษตรจะเสนอกฎหมายมาคุ้มครองประชาชนที่ทำการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์อย่างไร หรือ ประชาชนเจ้าของที่ดินที่มีแร่โปแตสอยู่จะเสนอกฎหมายมาคุ้มครองประชาชนที่มีแร่ให้ได้รับประโยชน์อย่างไร ไม่ใช่กำหนดให้มีการสูบแร่ได้ แต่ผู้อื่นได้รับประโยชน์ เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวที่จะออกมาคุ้มครองวิถีชีวิตของประชาชน อาจเรียกว่า พระราชบัญญัติปกครองตนเอง

ดังนั้น จังหวัดอำนาจเจริญจึงมีแนวคิดในการปฏิรูปสำนึกหรือวิธีคิดของประชาชนก่อน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้โดยการพึ่งพาตนเอง เพื่อให้สังคมวิถีประชาธิปไตยเกิดขึ้นมาอีกครั้ง แล้วจึงค่อยมาดำเนินการเสนอกฎหมายเพื่อคุ้มครองวิถีชีวิตของประชาชนศนอำนาจเจริญต่อไป จึงทำให้เกิดการประกาศใช้ธรรมนูญ

ประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 ฉบับที่ 1 ขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาที่สะท้อนถึงความต้องการของประชาชนคนอำนาจเจริญ ในการจัดการตนเองระดับพื้นที่จังหวัดของภาคประชาชน โดยในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ได้มีการร่วมกันระหว่างภาคีพัฒนาซึ่งประกอบด้วย สภาพัฒนาการเมือง สำนักงานปฏิรูป องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรชุมชน 63 ตำบล ภาคีพัฒนาภาคประชาชน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อขับเคลื่อนให้จังหวัดอำนาจเจริญเป็นเมืองธรรมเกษตร คือ เมืองที่ประชาชนปกครองตนเอง ด้วยความเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ มีธรรมชาติที่สมบูรณ์ การศึกษาเกื้อหนุน บุญฮีตคลองนำชีวิตให้ยั่งยืน [210]

ในการขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อจัดการตนเองนั้น เครือข่ายประชาชนคนอำนาจเจริญได้สรุปบทเรียนและกำหนดยุทธศาสตร์ การขับเคลื่อนและการพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัดอำนาจเจริญ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ [211]

1) ยุทธศาสตร์พลังชุมชน โดยเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และปลูกจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการจัดการตนเอง และการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการทำงานร่วมกับสภาองค์กรชุมชนในพื้นที่

2) ยุทธศาสตร์พลังทางสังคม โดยเน้นการทำงานร่วมกับภาคีร่วมพัฒนา-สานพลัง และภาคีภายนอกต่างๆ อีกทั้ง หน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันองค์กรต่างๆ เพื่อให้พลังทางสังคมช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนของประชาชนและชุมชน

3) ยุทธศาสตร์พลังความรู้ โดยเน้นการใช้ความรู้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาด้านต่างๆ ในทุกระดับ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติและการจัดการความรู้ให้แก่ประชาชน

4) ยุทธศาสตร์พลังภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเน้นการให้ข้อมูลภูมิปัญญาในท้องถิ่นแก่เครือข่ายและสร้างองค์ความรู้ให้แก่ชุมชน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนและปฏิรูป โดยความรู้ของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจะเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาชุมชนต่อไป

5) ยุทธศาสตร์พลังสื่อ โดยเน้นการสื่อสารผ่านทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เอกสารเผยแพร่ เวทีเสวนา ทั้งทางสื่อสาธารณะและสื่อท้องถิ่น อีกทั้ง จากการบอกเล่าจากบุคคลหนึ่งไปสู่บุคคลหนึ่ง ผ่านทางคณะทำงานของเครือข่าย เพื่อให้กระจายข่าวสารไปสู่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ให้ได้มากที่สุด เพื่อปลูกจิตสำนึกและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงชุมชนท้องถิ่นของตน

---

[210] สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *เรื่องเดิม*.

[211] คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 28-19.

4.2.2 ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ[212] เกิดขึ้นจากปัญหาต่างๆ ในแต่ละชุมชน ที่ประชาชนคนอำนาจเจริญอยากจะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอย่างยั่งยืน และตรงตามความต้องการของประชาชน ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำดังต่อไปนี้ คือ[213]

ขั้นตอนที่หนึ่ง ประชาชนกลุ่มแกนนำที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อให้จังหวัดอำนาจเจริญกลายเป็นสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุข จึงได้ออกไปสำรวจถึงสิ่งที่มีอยู่ในชุมชน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และได้มีการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนท้องถิ่น จังหวัดอำนาจเจริญมีความอยู่เย็นเป็นสุข โดยการไปสอบถามถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน ทั่วทั้งจังหวัดอำนาจเจริญ แล้วนำปัญหาทั้งหมดมาจัดการเรียบเรียงให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อสะดวกต่อการแก้ไขปัญหา หลังจากนั้น ประชาชนกลุ่มแกนนำก็ได้ร่วมกันคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อไปเสนอต่อประชาชนในแต่ละตำบล แต่ก่อนที่จะเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เตรียมไว้ กลุ่มแกนนำได้มีการสอบถามประชาชนในแต่ละตำบลก่อนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน ควรที่จะแก้ไขปัญหาอย่างไร เพื่อให้ประชาชนในชุมชนร่วมกันคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหา แล้วจึงเสนอแนวทางที่กลุ่มแกนนำได้เตรียมไว้ให้เป็นหนึ่งทางเลือกในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเสนอและเห็นด้วยกับแนวทางที่จะใช้แก้ไขปัญหา ซึ่งตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ขั้นตอนที่สอง เมื่อได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขปัญหาจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนกลุ่มแกนนำ ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้ง 63 พื้นที่ๆ ละ 3 คน และตัวแทนจากภาคีพัฒนา จำนวน 40 คน ซึ่งประกอบด้วย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานปฏิรูป (สปร.) มูลนิธินโยบายสุขภาวะ (มนส.) และนักวิชาการอิสระ ได้ร่วมกันยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญขึ้น จากข้อมูลที่ได้รับในขั้นตอนที่หนึ่ง อีกทั้งเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความถูกต้องตรงตามความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สาม เมื่อได้ร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญแล้ว ประชาชนกลุ่มแกนนำได้จัดเวทีเสวนาในระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำในชุมชนท้องถิ่น[214] มาเสนอความคิดเห็น แก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับแก้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

---

[212] ดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ก

[213] ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่1 พุทธศักราช 2555, *เรื่องเดิม*, หน้า.3.

[214] ผู้นำในชุมชนท้องถิ่น เป็นบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับและมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยทั่วไปผู้นำท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ผู้นำที่เป็นทางการ หมายถึง ข้าราชการประเภทต่าง ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและครู 2. ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่นนายกสมาคมต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นต้น

ขั้นตอนที่สี่ ภายหลังจากได้นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ผ่านเวทีเสวนาในระดับตำบลแล้ว ประชาชนกลุ่มแกนนำร่วมกับภาคีพัฒนาจึงได้ดำเนินการจัดทำรูปเล่มร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญขึ้น เพื่อเตรียมพร้อมดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ห้า ประชาชนกลุ่มแกนนำได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ในระดับตำบลๆ ละ 200 คน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ก่อนที่จะดำเนินการประกาศใช้ต่อไป

4.2.3 สาระสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555 [215]

4.2.3.1 หมวด 1 บททั่วไป

สำหรับหมวดนี้ ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ได้กล่าวถึงคำนิยามศัพท์ที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและอธิบายความหมายของคำศัพท์ต่างๆ อาทิเช่น การจัดการตนเอง หมายความว่า การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน, การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล, ชุมชนท้องถิ่น หมายความว่า ชุมชนที่มีอยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล เป็นต้น

4.2.3.2 หมวด 2 ปรัชญาและแนวคิดหลัก

ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเพราะเหตุใดและมีความมุ่งหมายไปในทิศทางใด โดยในหมวดนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ4 ว่าธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ จัดทำขึ้นเพื่อ

1) เป็นกติกาหรือข้อตกลงของประชาชนและชุมชนที่จะถือปฏิบัติร่วมกันในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ

2) เพื่อนำจังหวัดอำนาจเจริญไปสู่สังคมที่มีความสุข มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนพื้นฐานของหลักศาสนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของคนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งพาตนเองให้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

3) เพื่อการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชน ให้คนอำนาจเจริญมีคุณธรรม จริยธรรมและเสียสละเพื่อส่วนรวมในการร่วมกันจัดการชุมชนของตนเอง

4) เพื่อการพัฒนาระบบการเมืองภาคประชาชนไปสู่การจัดการตนเอง

4.2.3.3 หมวด 3 ด้านการเมืองภาคพลเมือง

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในด้านการเมืองภาคพลเมือง กล่าวคือ

---

[215] ดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ข

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการเคลื่อนไหวของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยประสานความร่วมมือกับภาคีทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชน ให้สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของตนเองได้

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายในการสร้างการเรียนรู้ตามแนวทางของหลักประชาธิปไตยในชุมชน และสร้างเครือข่ายของภาคพลเมืองในจังหวัดอำนาจเจริญ

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการโดยกำหนดให้ทุกหมู่บ้านหรือชุมชนต้องมีการจัดตั้งสภาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อร่วมกันวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน และร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้นำที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับต่างๆ อีกทั้ง กำกับและติดตามแผนพัฒนาและผลการดำเนินงานของผู้แทน โดยสภาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ต้องมีการประชุมทุกเดือน และมีการประชุมใหญ่เป็นประจำทุกปี ซึ่งสมาชิกในชุมชนทุกคนมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ทุกตำบลจะต้องมีสภากลางตำบล มาทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล และให้มีสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อเป็นกลไกของการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการจังหวัดอีกด้วย [216]

4.2.3.4 หมวด 4 ด้านสังคม

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในด้านสังคม กล่าวคือ

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการในการสร้างสังคมให้ดีงาม อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายในการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งห่างไกลยาเสพติด ปราศจากอบายมุข ประชาชนมีความรักใคร่สามัคคีกันและสานต่อวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงาม

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการด้านการศึกษา โดยเยาวชนต้องได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เสมอภาคและไม่เสียค่าใช้จ่าย มีการจัดหลักสูตรที่เน้นการปฏิบัติจริงนำไปใช้ได้ ซึ่งตอบสนองต่อบริบทของชุมชน มีการนำศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีมาสอนโดยพระสงฆ์และครูภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ สถานศึกษาต้องกำหนดให้การเรียนการสอนโดย เปิด - ปิดภาคการศึกษา ให้ตรงกับฤดูการทำนาของชุมชน [217]

---

[216] เป็นมาตรการที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และทำให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของสิทธิ หน้าที่ของความเป็นพลเมืองของตนเองเพิ่มขึ้น

[217] มาตรการในเรื่องการเรียนการสอนโดย เปิด - ปิดภาคการศึกษา ให้ตรงกับฤดูการทำนาของชุมชนนั้น อาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากระบบการศึกษาทั่วประเทศนั้นจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ด้านสตรี ชุมชนต้องให้ความเสมอภาคแก่เพศชายและเพศหญิง ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนทุกด้าน ให้ความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีอย่างจริงจัง

ด้านเด็กและเยาวชน เด็กและเยาวชนทุกคนต้องได้รับการพัฒนาองค์ความรู้ มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่น และได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาเด็กและเยาชน

ด้านผู้สูงอายุ สภากลางของตำบล ต้องจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ และร่วมกับสถานศึกษา จัดให้มีกิจกรรมที่มุ่งสร้างคุณค่า โดยนำความรู้และภูมิปัญญาในอดีตมาจัดทำเป็นหลักสูตรท้องถิ่น โดยให้ผู้สูงอายุเป็นครูสอน

ด้านผู้ด้อยโอกาส สภากลางของตำบล มีหน้าที่ในการขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้หมดไป อีกทั้งจัดสวัสดิการและการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค

ด้านศาสนา พิธีกรรม และความเชื่อของคนในหมู่บ้าน สถานศึกษาและสภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดกิจกรรมเกี่ยวกับ วัฒนธรรมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ ในการจัดงานประเพณีของชุมชนโดยปราศจากสุรา นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอีกด้วย

4.2.3.5 หมวด 5 ระบบเศรษฐกิจชุมชน

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในระบบเศรษฐกิจชุมชน กล่าวคือ

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ยกระดับการดำรงชีวิต ขจัดปัญหาความยากจน โดยพัฒนาศักยภาพของประชาชน และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของชุมชน

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายในการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชน และพัฒนาศักยภาพ โดยใช้กิจกรรมสร้างกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการให้ทุกครอบครัว ปลูกพืชผักสวนครัวสำหรับบริโภค และแบ่งปันเพื่อนบ้าน มีการจัดทำบัญชีครัวเรือน ทุกชุมชนต้องทำการเกษตรแบบอินทรีย์ โดยรัฐต้องส่งเสริมและประกันราคาการรับซื้อที่สูงกว่าเกษตรแบบเคมี อีกทั้ง ปกป้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม จากการคุกคามของระบบทุนภายนอก โดยที่ดินจะต้องเป็นของเกษตรกรผู้ทำการผลิตในชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ ยังปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมจากระบบผลิตเชิงอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร [218]

4.2.3.6 หมวด 6 ด้านสุขภาพ

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในด้านสุขภาพ กล่าวคือ

---

[218]เป็นมาตรการที่มีความสอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งพาตนเองเป็นหลัก และขจัดปัญหาความยากจนออกไปจากจังหวัดอำนาจเจริญได้

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการพัฒนาสุขภาวะในทุกมิติของสุขภาพ ทั้งทางกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณของประชาชน บนพื้นฐานการพึ่งพาตนเองเป็นหลัก[219]

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายในการพัฒนานโยบายสาธารณะสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อสุขภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และมีการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนให้เป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งด้านสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 80 ของตำบลทั่วทั้งจังหวัด

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการในการจัดทำธรรมนูญสุขภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สภากลางของตำบลและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ต้องจัดกิจกรรมเสริมสร้างสุขภาพเป็นประจำ สนับสนุนการออกกำลังกาย ตรวจสุขภาพประชาชนทุกคนอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนบทบาทของชุมชนในการดูแลสุขภาพของตนเองในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การแพทย์พื้นบ้าน นอกจากนี้ ประชาชนต้องลดพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น งดการสูบบุหรี่ งดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ งดการบริโภคอาหารที่มีไขมัน เป็นต้น

4.2.3.7 หมวด 7 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ แร่ธาตุ ป่าไม้ โดยให้เป็นสิทธิของชุมชนที่มีอำนาจในการบริหารจัดการและตัดสินใจ ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่เพียงสนับสนุนเท่านั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะต้องไม่ลิดรอนสิทธิของชุมชน[220]

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น และเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นรากฐานชีวิตของท้องถิ่น

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตให้กระทำการใช้สอยและจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างโปร่งใสและรอบด้านไม่ได้ อีกทั้งสภากลางของตำบล มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติแก่ประชาชน นอกจากนี้ ประชาชนยังมีหน้าที่ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนอย่างเสมอภาคอีกด้วย

---

[219]ข้อ 72 การพัฒนาสุขภาพหรือสุขภาวะที่สมบูรณ์ในทุกมิติของสุขภาพทั้งกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ ในระดับบุคคลหรือองค์กร บนพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นหลัก อย่างทางสายกลาง พอประมาณ มีเหตุผล ด้วยหลักความรู้ รอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง และมีคุณธรรม เป็นพื้นฐานของระบบ มีความซื่อสัตย์ เมตตา จิตอาสา เสียสละและแบ่งปัน ตามความเหมาะสมของชีวิต เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ เพื่อความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน

[220]ข้อ 88 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจักต้องไม่มีขัดขวาง และลิดรอนสิทธิของชุมชน หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญจักต้องคำนึงถึงหลักการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับธรรมนูญชุมชน

4.2.3.8 หมวด 8 ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร

ซึ่งได้กล่าวถึง หลักการ เป้าหมายและมาตรการในด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร กล่าวคือ

1) หลักการ ในหมวดนี้มีหลักการเสริมสร้างค่านิยมในการเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการรับรู้และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับชุมชนอย่างรอบด้าน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริง เพื่อประกอบการตัดสินใจ ไม่ตกอยู่ภายใต้กลุ่มความคิดใดที่ต้องการแสวงหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ [221]

2) เป้าหมาย ในหมวดนี้มีเป้าหมายในการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนอย่างอิสระและเท่าเทียม อีกทั้ง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะของสื่อ มีการให้ข้อมูลที่มาจากความคิดของตนเอง

3) มาตรการ ในหมวดนี้มีมาตรการให้สภากลางของตำบล ต้องสนับสนุนการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชน ที่ปราศจากการโฆษณาโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลชุมชนที่ครบวงจร มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ประโยชน์ได้ อีกทั้ง ชุมชนต้องมีคณะกรรมการบริหารหอกระจายข่าวที่มาจากหลายกลุ่มในชุมชน และทุกกลุ่มสามารถใช้บริการได้อย่างเสมอภาค นอกจากนี้ รัฐจะต้องสนับสนุนให้ ชุมชนจัดทำระบบการสื่อสารของชุมชน ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์

4.2.3.9 หมวด 9 บทเฉพาะกาล

ในหมวดนี้ได้กล่าวถึงเรื่องการรับรอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ การกำหนดวาระ การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ และ การมีแนวคิดที่จะพัฒนาธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ ให้เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง โดยให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญกับพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป [222]

---

[221] ข้อ 98 เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่รู้เท่าทันด้วยการปรับความคิดของประชาชนให้เป็นพลเมืองคุณภาพ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่โดยทำภารกิจให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ที่รอบด้านหลากหลายลุ่มลึกเชื่อมโยงและสมดุล

ข้อ 99 เปิดโอกาสให้มีการโต้เถียงกัน อย่างมีวุฒิภาวะจากทุกกลุ่มความคิด เพื่อให้ประชาชนมีข้อสรุปที่สมเหตุสมผลในการตัดสินใจ ไม่ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและ เศรษฐกิจ

ข้อ 100 เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนที่ขาดโอกาสถูกละเลย ให้ได้สิทธิ มีเสียงในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม

ข้อ 101 ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ โดยได้รับทรัพยากรอย่างพอเพียงและมั่นคง

[222] ข้อ 114 เหตุผลในการจัดทำธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางกรอบระเบียบกติกาของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้เป็นมาตรการปฏิบัติเพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน อนาคตจะมีการยกร่างธรรมนูญ

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เกิดขึ้นจากความไม่มั่นคงในการพัฒนาจังหวัด อีกทั้ง ปัญหาสะสมที่เกิดขึ้นและรัฐบาลไม่สามารถแก้ได้ จึงทำให้เกิดการสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการพึ่งพาตนเอง โดยการนำภูมิปัญญา วัฒนธรรมและประเพณีดั่งเดิมของท้องถิ่นมาเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา มีการหวงแหนและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นให้ยั่งยืน และมุ่งสู่เมืองธรรมเกษตร

4.3 แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

4.3.1 ที่มาและความสำคัญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็ได้มีการนำเอาหลักการกระจายอำนาจ มาใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจก็ยังถือไม่ได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะอำนาจในการบริหารจัดการในบางเรื่อง รัฐส่วนกลางยังเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติให้การรองรับ การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) [223] ก็ได้ให้การรองรับดังเช่นรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 อีกทั้ง ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ก็ได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด" ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราได้รับรองหลักการ ที่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการจัดตั้งจังหวัดที่มีความพร้อม ในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเองเลย

ประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง โดยจะให้มีประชาชนรักษาการในพระราชบัญญัตินี้ ต่อไป

[223]มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้
" (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"

อีกทั้งแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง เกิดจากปัญหาสะสมเป็นระยะเวลายาวนานและรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เช่น ปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขาดการประสานงานและก่อให้เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ ความซ้ำซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งส่งผลต่อความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการบริหารทางการคลังและการจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น งบประมาณจากส่วนกลาง ที่ไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน และท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว เพราะต้องส่งต่อปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังส่วนกลาง ตามลำดับขั้นตอน และใช้เวลานาน เป็นต้น [224]

จึงเป็นเหตุให้ประชาชนบางส่วนเห็นว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เกิดปัญหาเป็นอย่างมากและต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และทำให้เกิดแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารจัดการจังหวัดของตนเอง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อแก้ไขปัญหา ให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพึ่งพาตนเอง โดยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณี มาเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น [225]

ดังนั้น จากที่มาและความสำคัญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ทำให้เกิดร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายรองรับการจัดตั้งจังหวัดที่มีความพร้อม ในกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

4.3.2 หลักการของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ

ประกอบด้วย 135 มาตรา แบ่งเป็น 10 หมวดและบทเฉพาะกาล กล่าวคือ หมวดที่1 บททั่วไป, หมวดที่ 2 จังหวัดปกครองตนเอง, หมวดที่ 3 การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง, หมวดที่ 4 การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล, หมวดที่ 5 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล, หมวดที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับจังหวัดปกครองตนเอง และจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล, หมวดที่ 7 การคลังและรายได้, หมวดที่ 8 การมีส่วนร่วมของประชาชน, หมวดที่ 9 คณะกรรมการตรวจสอบ, หมวดที่ 10 คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และบทเฉพาะกาล

---

[224] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, *เรื่องเดิม*, หน้า 61-63.

[225] *เรื่องเดียวกัน*

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ [226] มีหลักในการตราพระราชบัญญัติเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ในการเชื่อมโยงกับจังหวัดที่มีความพร้อมในการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ซึ่งได้มีการจัดทำประชามติ โดยประชาชนในจังหวัดที่เห็นด้วยกับการปกครองตนเอง ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของประชาชนที่มาลงประชามติซึ่งมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น อีกทั้ง เมื่อประชาชนในจังหวัดลงประชามติเห็นชอบ ให้มีการจัดตั้งเป็นจังปกครองตนเองแล้ว ต้องมีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ภายใน 180 วัน [227] หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยผลของพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และจังหวัดนั้นจะเปลี่ยนมาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิม [228]

นอกจากนี้ จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง ทั้งในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ จากรัฐส่วนกลางซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[226] ดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก ค

[227] มาตรา 6 เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนออกเสียงประชามติจำนวนสามในห้าของผู้มาออกเสียงเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

เมื่อประชาชนในจังหวัดลงประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่งแล้วให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

[228] มาตรา 8 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น

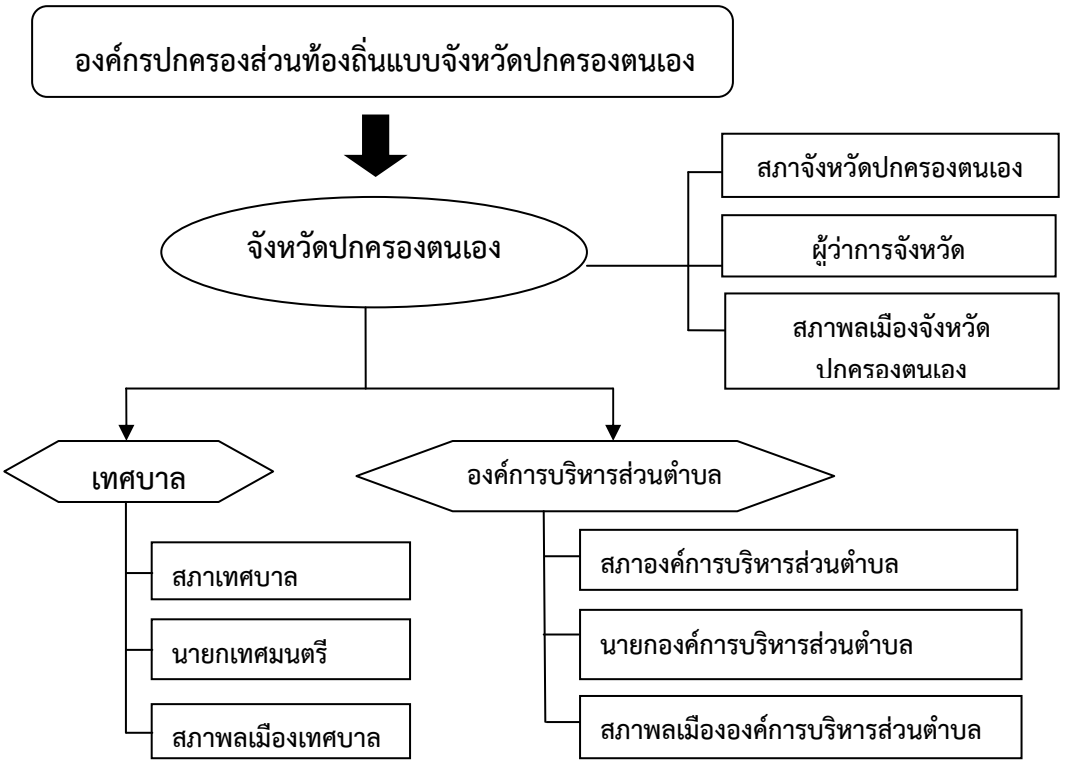
มาตรา 9 ให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ให้จังหวัดปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด

ยังมีอำนาจหน้าที่ ในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นอย่างสมดุลและยั่งยืน [229]

ดังนั้น หลักการของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง มีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

4.3.2.1 โครงสร้างจังหวัดปกครองตนเอง



ภาพที่ 4.2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบจังหวัดปกครองตนเอง

---

[229] มาตรา 10 ให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 11 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ได้กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ [230] คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่จังหวัด มีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน กล่าวคือ

(1) สภาจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในการกำหนดเขตเลือกตั้งได้คำนึงถึงพื้นที่และจำนวนประชาชนเป็นเกณฑ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาจังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่างๆ อีกทั้ง ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง นอกจากนี้ ยังให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับสภาพลเมือง อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมือง ตามที่ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองเสนอ และให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตามที่สภาพลเมืองเสนอ และปฏิบัติการอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 17, มาตรา19,มาตรา 23 และมาตรา 29)

(2) ผู้ว่าการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดปกครองตนเอง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัด จะต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย (มาตรา 32 และมาตรา 36)

ผู้ว่าการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ เช่น พิจารณาและออกประกาศ กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการจังหวัดปกครองตนเอง โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง มีคำสั่ง อนุมัติ เกี่ยวกับกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง อีกทั้ง ให้การสนับสนุนและคำปรึกษา ในการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดปกครองตนเอง นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมือง และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เป็นต้น (มาตรา 40 และมาตรา 41)

(3) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง การกำหนดให้มีสภาพลเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ และตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาพลเมืองประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและ

---

[230] มาตรา 12 ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด

ให้จัดตั้งสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ ซึ่งมีความหลากหลายและมีสัดส่วนระหว่างเพศ กลุ่มชาติพันธุ์และผู้ด้อยโอกาส อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสมาชิกสภาพลเมืองมาจากการสรรหาและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 44 และมาตรา 45)

สภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ เช่น กำหนดทิศทางและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น ด้านสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและด้านอื่นๆ ร่วมกับผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเอง ประสานการดำเนินงาน ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง ทำแผนพัฒนาและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพลเมือง มีอำนาจให้ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน หรือบุคคลใดๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาพลเมืองได้ (มาตรา 46)

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ประกอบด้วย เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด ทั้งนี้ ตามจำนวนอาณาเขตพื้นที่ ที่เคยประกาศใช้บังคับในเขตจังหวัดเดิม แต่เพื่อประโยชน์ในการปกครองจะเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ได้ โดยการออกเป็นประกาศจังหวัดปกครองตนเอง โดยการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน กล่าวคือ

(1) สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีสำนักงานกิจการสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่นๆ [231]

---

[231] มาตรา 52 สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ใช้วิธีการ ออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา 56 อายุของสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 60 ให้มีสำนักงานกิจการสภาเทศบาลหรือสำนักงานกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภา และเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่างๆ อีกทั้ง ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง นอกจากนี้ ยังให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับสภาพลเมือง อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมือง ตามที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ และปฏิบัติการอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 61)

(2) นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย (มาตรา 62, มาตรา 63 และมาตรา 66)

นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ เช่น พิจารณาและออกประกาศ กำหนดนโยบายในการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่ง อนุมัติ เกี่ยวกับกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ยังมีอำนาจในการวางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมือง และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น (มาตรา 70)

(3) สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดให้มีสภาพลเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาพลเมืองประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ ซึ่งมีความหลากหลายและมีสัดส่วนระหว่างเพศ กลุ่มชาติพันธุ์และผู้ด้อยโอกาส อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสมาชิกสภาพลเมืองมาจากการสรรหาและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี [232]

4.3.2.2 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง มีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ การพาณิชย์ การแสวงประโยชน์จากทรัพย์สินและทรัพยากรในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และยังมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญา

ให้สำนักงานกิจการสภาตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

[232] มาตรา 71 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาพลเมืองตามส่วนที่ 3 หมวด 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับสภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

ท้องถิ่น อีกทั้งจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ จังหวัดปกครองตนเองยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมและบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่ และในการจัดทำบริการสาธารณะอาจทำฝ่ายเดียวหรือร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อประโยชน์แก่จังหวัดปกครองตนเอง (มาตรา 72 ถึงมาตรา 75)

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจังหวัดปกครองตนเองจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการบริหารจัดการจังหวัดปกครองตนเอง แต่กิจการด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาล และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จังหวัดปกครองตนเองไม่มีอำนาจดำเนินกิจการดังกล่าว เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ [233]

ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเป็นของตนเองอย่างอิสระ ทั้งในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณ อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ ในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นอย่างสมดุลและยั่งยืน และอำนาจหน้าที่ตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 79 และมาตรา 80)

4.3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดจัดการตนเองกับองค์กรอื่นของรัฐ แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปในรูปแบบการกำกับดูแล โดยรัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (มาตรา 82)

2) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในแต่ละส่วนของตนเอง แต่ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่น จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผน อีกทั้ง จังหวัดปกครองตนเองมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม

---

[233]มาตรา 72 จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินและ ทรัพยากรในเขตพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าวตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเองอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงบรรดาอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

(1) ด้านการป้องกันประเทศ

(2) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา

(3) ด้านการศาล

(4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สนับสนุน การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ร้องขออีกด้วย (มาตรา 83)

นอกจากนี้ ในการจัดสรรรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปกครองตนเองมีหน้าที่ในการจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่และในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผน อีกทั้งต้องจัดสรรงบอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมอีกด้วย (มาตรา 84 และมาตรา 85)

4.3.2.4 ระบบการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องให้การสนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้หลักจากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

นอกจากนี้ ต้องจัดให้มี คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [234] ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ จัดทำแผน การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดการจัดแบ่งภาษีและรายได้ ตามสัดส่วนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ การเพิ่มรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กร

---

[234] มาตรา 87 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(1) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสรรพสามิต และผู้ว่าการจังหวัดทุกแห่ง

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ด้านภาษีอากร ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านนิติศาสตร์ และด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละสองคน

(4) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรีจำนวนเก้าคน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเจ็ดคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการจัดเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสามคน

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม ต่อคณะรัฐมนตรี และการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 93)

ในการจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานร่วมกัน [235] ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น เมื่อจังหวัดปกครองตนเองจัดเก็บ ให้เก็บไว้เป็นรายได้ของตนร้อยละ 70 และส่งให้เป็นรายได้ของแผ่นดินร้อยละ 30 ส่วนภาษีท้องถิ่น ให้จัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด (มาตรา 96)

4.3.2.5 การมีส่วนรวมของประชาชน ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ได้วางหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสาระสำคัญ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนกระทำการนั้น หรือ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง ประชาชนยังมีอำนาจตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งอีกด้วย (มาตรา 105 ถึงมาตรา 110)

4.3.2.6 การตรวจสอบถ่วงดุล ในจังหวัดจัดการตนเอง ต้องจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ[236] ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับ การเงิน งบประมาณ การบัญชี การบริหารงาน และการตรวจสอบภายในอื่นๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้ ในการ

---

[235]มาตรา 99 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ภาษีฐานร่วม ได้แก่ (1) ภาษีเงินได้ส่วนบุคคลธรรมดา, (2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล, (3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม, (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ, (5) ภาษีสรรพสามิต, (6) ภาษีสุรา, (7) ภาษียาสูบ, (8) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม, (9) ค่าภาคหลวงแร่, (10) ภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

[236]มาตรา 111 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ความเห็นชอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย

ให้สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ด้านการโยธาธิการและผังเมือง ด้านการบัญชีและการตรวจสอบภายใน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบกิจการของจังหวัดปกครองตนเองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้นด้านละสองคน

เมื่อสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคก่อนแล้ว ให้ส่งรายชื่อบุคคลดังกล่าวแก่สภาจังหวัดปกครองตนเองเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวนเก้าคนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ

ดำเนินการตรวจสอบนี้จะต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละ 2 ครั้ง (มาตรา 115)

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุป เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ได้ว่าเป็นกฎหมายกลางที่ออกมารองรับ แนวคิดในการจัดการตนเองของประชาชนในแต่ละจังหวัด โดยกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง และเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ มีความเชื่อมโยงกับธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ กล่าวคือ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเปรียบเสมือนจุดเริ่มต้นของคนอำนาจเจริญที่ลุกขึ้นมาสร้างพันธะสัญญาต่อกัน เพื่อปฏิบัติตามธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนคนอำนาจเจริญอย่างยั่งยืน ด้วยการพึ่งพาตนเอง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและบริหารจัดการจังหวัดของตนเอง แต่ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชนไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ที่จะทำให้จังหวัดอำนาจเจริญบริหารจัดการตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ จึงเปรียบเสมือนกฎหมายกลางที่จะทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนคนอำนาจเจริญบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ เมื่อประชาชนในจังหวัดมีความพร้อมและได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบให้จังหวัดอำนาจเจริญ จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ จังหวัดอำนาจเจริญก็จะกลายเป็นจังหวัดปกครองตนเองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ต่อไป

นอกจากนี้โครงสร้างของจังหวัดปกครองตนเองยังมีความสอดคล้องกับโครงสร้างของประเทศญี่ปุ่น ที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ รัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล ซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีภูมิภาค จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการจังหวัดเป็นอย่างมาก อีกทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการบริหารจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จและรวดเร็วตรงตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง จึงเปรียบเสมือนกฎหมายกลางที่จะออกมารับรองให้จังหวัดที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการตนเองได้ทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดให้เกิดขึ้นจริง โดยชอบด้วยกฎหมาย

ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ก็ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัด มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดให้พ้นจากตำแหน่งได้ ถ้าหากเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป และยังมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การ

กระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียด ให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในเรื่องการจัดทำงบดุล งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้สภาท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเปรียบเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษและราชอาณาจักรสวีเดนแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่การที่ประชาชนมีสิทธิร้องขอต่อสภาท้องถิ่นให้ดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ก็ควรที่จะกำหนดให้สิทธิในการเสนอแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจนดังเช่นประเทศญี่ปุ่นด้วย อีกทั้ง ควรกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม เสนอแนะ ร้องเรียน ต่อสภาท้องถิ่นโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ดังเช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย เพื่อให้สิทธิกับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างคลอบคลุม และทำให้การตรวจสอบโดยประชาชนมีความสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้น

บทที่ 5

บทวิเคราะห์

ในปัจจุบันประชาชนได้ให้ความสำคัญกับแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เลย และยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชน เห็นความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังเป็นการอนุรักษ์ ฟื้นฟู วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้ยั่งยืน

5.1 วิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นกระบวนการที่มีกฎหมายรองรับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) "กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" และ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ก็ได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด"

โดยแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองนี้ เป็นแนวคิดที่มุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารจัดการจังหวัดของตนเอง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อแก้ไขปัญหา ให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพึ่งพาตนเอง โดยการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมประเพณี มาเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

แม้ว่าแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง จะกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการบริหารจัดการ แต่กิจการด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาล และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จังหวัดปกครองตนเองไม่มีอำนาจดำเนินกิจการดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการแบ่งแยกประเทศ และไม่กระทบต่อความมั่นคงในการบริหารประเทศ อีกทั้งไม่ขัดต่อหลักความเป็นรัฐเดี่ยวอีกด้วย

5.2 วิเคราะห์เรื่องจังหวัดจัดการตนเองส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันอย่างไร

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยกเลิกไปรวมกันเป็น จังหวัดปกครองตนเองซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โครงสร้างของจังหวัดปกครองตนเองยังมีความสอดคล้องกับโครงสร้างของประเทศญี่ปุ่น ที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ รัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีภูมิภาค จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการจังหวัดเป็นอย่างมาก อีกทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง เป็นสองระดับ คือ 1. จังหวัดปกครองตนเอง เป็นโครงสร้างระดับบน 2.เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างระดับล่าง ดังนั้นการเป็นจังหวัดจัดการตนเองจึงส่งผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการในสังกัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง

การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียทีเดียว แต่ยังส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง ซึ่งรัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางซึ่งออกไปปฏิบัติราชการในภูมิภาคต่างๆของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง อีกทั้งในเรื่องวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายก็ยังอยู่ที่รัฐส่วนกลางเช่นกัน การบริหารจัดการของราชการส่วนภูมิภาคยังต้องเป็นไปตามแผนและนโยบายของรัฐส่วนกลาง ซึ่งในบางครั้งมีความขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างเช่น การสร้างนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องของสารเคมีและปัญหาน้ำเสีย หรือนโยบายการจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การประกาศเขตป่าทับที่ชาวบ้านเป็นต้น นอกจากนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยหลักการแบ่งอำนาจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากต้องมีการเสนอและสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชา และมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทำให้ต้องเสียเวลาในการดำเนินการเป็นอย่างมาก อีกทั้งการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นอำนาจของรัฐส่วนกลางจึงทำให้ไม่มีความแน่นอนในเรื่องของระยะเวลาการปฏิบัติงานและมีการโยกย้ายบ่อยครั้งทำให้การดำเนินงานไม่มีความต่อเนื่องและผูกพันในผลของการกระทำ

ในการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคนี้ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ยังสามารถเลือกได้ว่าต้องการจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้จังหวัดจัดการตนเองหรือโอนย้ายไปยังราชการส่วนกลาง นอกจากนี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะถูกโอนมาสังกัดจังหวัดจัดการตนเอง โดยยังคงปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่บทบาทในด้านการพัฒนาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะหมดไป

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็ว ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ให้มีอำนาจบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลดีแก่ประชาชนมากกว่าการมีราชการส่วนภูมิภาคต่อไป

5.3 วิเคราะห์การเป็นจังหวัดจัดการตนเองดีกว่าการเป็นจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันอย่างไร

ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองอื่น ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณเป็นของตนเองแยกจากส่วนกลาง อีกทั้งในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่ประเทศไทยใช้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อำนาจจะเกิดการกระจายอย่างแท้จริงถ้าจังหวัดสามารถจัดการตนเองได้ เมื่อเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองแล้ว จะทำให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวังจัดการตนเอง เป็นสองระดับ คือ 1. จังหวัดปกครองตนเอง เป็นโครงสร้างระดับบน 2. เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างระดับล่าง ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีลักษณะเป็นจังหวัดจัดการตนเอง จังหวัดจะสามารถทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในพื้นที่จังหวัดของตนเองได้อย่างรอบด้านและเต็มความสามารถโดยไม่ถูกจำกัดด้วยนโยบายการวางแผนของรัฐส่วนกลาง แต่จะสามารถดำเนินการตามทิศทางการพัฒนาจังหวัดได้ ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การที่จังหวัดสามารถจัดการตนเองได้ จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามโครงสร้างรูปแบบเดิม กล่าวคือ

1) แก้ไขปัญหาภายในจังหวัด ปัญหาใหญ่ๆ ที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก อันเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิม จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงทีและเบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องส่งต่อข้อเรียกร้องไปยังรัฐส่วนกลาง และรอคำสั่งจากส่วนกลางตามที่เคยเป็นมา เพราะอำนาจการตัดสินใจและการสั่งการจะลดลำดับขั้นตอนลงมาอยู่ที่จังหวัด อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ก็ควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มี

อำนาจตัดสินใจถึงแนวทางการแก้ไข เพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงทำให้เข้าใจปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลางอีกด้วย

2) แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเองจะทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมในท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากการที่จังหวัดจัดการตนเอง จะทำให้จังหวัดสามารถพัฒนาฐานทางเศรษฐกิจ และฐานทางภาษีได้ เมื่อจังหวัดจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นแล้ว จังหวัดสามารถจัดเก็บไว้เป็นรายได้ของตนร้อยละ 70 ส่วนอีกร้อยละ 30 ก็จะส่งให้เป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลให้จังหวัดมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการและพัฒนาจังหวัดได้มากขึ้น ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนภายในจังหวัดมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม นอกจากนี้ เมื่อจังหวัดจัดการตนเอง ต้องพึ่งงบประมาณของตนเองที่มีรายได้หลักจากภาษี จึงทำให้จังหวัดต้องพัฒนาเศรษฐกิจและรายได้ของตนเอง แทนการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางและส่งผลให้จังหวัดมีฐานทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

3) แก้ไขความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเอง บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐส่วนกลาง เพราะอำนาจการตัดสินใจและการสั่งการจะลดลำดับขั้นตอนลงมาอยู่ที่จังหวัด ทำให้การทำงานมีความคล่องตัวและตอบสนองต่อความต้องการอย่างทันท่วงที

4) กระจายอำนาจมากขึ้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น รัฐส่วนกลางก็สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีภารกิจลดน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประเทศ ในด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาความมั่นคง การคลังของรัฐ หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ การศาล และการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่

5) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนภายในจังหวัด จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งในเรื่องของการตรวจสอบจากสภาพลเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์จากทุกภาคส่วนในท้องถิ่นและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก

6) ผู้ว่าการมาจากการเลือกตั้ง เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน เป็นบุคคลในท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี การบริหารงานมีความต่อเนื่องและมีความผูกพันต่อผู้ว่าการจังหวัดถ้าหากจะลงสมัครรับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป ซึ่งมีความแตกต่างกับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน การแต่งตั้ง โยกย้ายขึ้นอยู่กับรัฐส่วนกลาง ไม่มีความแน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและมีการโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความต่อเนื่องและผูกพันในผลของการกระทำ

7) การผนึกกำลังระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็สามารถที่จะปฏิบัติงานต่อได้ โดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าการจังหวัด ซึ่งจะเป็นการ

ผนึกกำลังระหว่างข้าราชการส่วนภูมิภาคและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาจังหวัดตามโครงสร้างใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพและเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น

8) การเชื่อมโยงในด้านต่างๆ โครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองได้กำหนดให้มีสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ และตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาพลเมืองประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ ซึ่งมีความหลากหลายและมีสัดส่วนระหว่างเพศ กลุ่มชาติพันธุ์และผู้ด้อยโอกาส อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและกำหนดทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง อย่างเป็นธรรมอีกด้วย

อีกทั้ง เมื่อมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง ในเรื่องของงบประมาณและการคลัง จะมีคณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ จัดทำแผน การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดการจัดแบ่งภาษีและรายได้ ตามสัดส่วนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ การเพิ่มรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่อย่างเท่าเทียม

9) ความสัมพันธ์ในรูปแบบการกำกับดูแล เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในรูปแบบการกำกับดูแล ซึ่งรัฐส่วนกลางสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

5.4 วิเคราะห์เรื่องความพร้อมในการพัฒนาไปสู่จังหวัดจัดการตนเอง

ในปัจจุบันประชาชนได้ให้ความสนใจกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองเป็นอย่างมาก และมีหลายจังหวัดขับเคลื่อนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นภายใต้การรับรองของกฎหมาย นักวิชาการมากมายก็ได้ออกมาแสดงถึงทัศนคติในเรื่องนี้ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย อีกทั้งวิเคราะห์ถึงรูปแบบและความน่าจะเป็นถ้าหากเกิดการจัดการตนเองขึ้น ดังนั้น ความพร้อมในการพัฒนาไปสู่จังหวัดจัดการตนเองก็เป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะถ้าหากจังหวัดไม่มีความพร้อมแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีก็เป็นได้ การที่จะเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้จังหวัดนั้นจึงควรมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1) ด้านประชาชน

(1) ประชาชนภายในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการของ Arnstein ตั้งแต่ระดับขั้นเข้ามามีบทบาท (Involve) ขั้นสร้างความร่วมมือ (Collaborate) และขั้นเสริมอำนาจ (Empower) เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ตลอดทั้งกระบวนการตัดสินใจร่วมกันหรือประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ข้อเท็จจริงระหว่างประชาชนกับหน่วยงานทางปกครองอย่างเป็นรูปธรรม จะเป็นการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองของประชาชน ที่มีความพร้อมในการจัดการตนเอง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และมีสำนึกในการพึ่งตนเอง ไม่ใช่แค่เพียงรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ทางหน่วยงานทางปกครองให้เท่านั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ การตรวจสอบ จะเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการตามภารกิจ ตามทิศทางการพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนภายในจังหวัดได้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(2) ประชาชนภายในจังหวัดต้องทราบและเข้าใจในการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง เมื่อเป็นจังหวัดจัดการตนเองแล้วจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร มีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร ดังนั้น หน่วยงานหรือองค์กรภายในจังหวัดจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้องและทั่วถึงแก่ประชาชน โดยไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงหรือบอกกล่าวเฉพาะข้อดีโดยปกปิดข้อเสียไว้ เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษารายละเอียด คิดไตร่ตรอง ก่อนที่จะแสดงเจตนารมณ์ในการลงประชามติเห็นชอบต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นจังหวัดจัดการตนเอง

ดังนั้น เมื่อประชาชนภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้าใจถึงการเป็นจังหวัดจัดการตนเองแล้ว ประชาชนจะต้องออกมาแสดงเจตนารมณ์ ด้วยการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง และในการออกเสียงประชามติต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาออกเสียงเห็นด้วยกับการปกครองตนเอง ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของประชาชนที่มาลงประชามติซึ่งมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัด

2) ด้านองค์กร จังหวัดจะต้องมีความพร้อมและแสดงศักยภาพที่จะจัดการตนเองได้ กล่าวคือ จังหวัดนั้นๆ ควรจะต้องมี ทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือปราชญ์ชาวบ้านภายในจังหวัดอย่างเพียงพอ เพื่อนำมาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาภายในจังหวัดได้ อาทิเช่น จังหวัดอำนาจเจริญประชาชนได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชน ดำเนินการขับเคลื่อนในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ดังนี้ องค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นเศรษฐกิจชุมชน เช่น ร้านค้าชุมชน โรงสีชุมชน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นต้น องค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นสร้างเสริมสุขภาพ เช่น เรื่องยาเสพติด แพทย์ทางเลือกซึ่งได้มีการนำความรู้จากปราชญ์ชาวบ้านมาทำการรักษาโดยใช้สมุนไพรและวิธีการรักษาในสมัยก่อน การทำเกษตรอินทรีย์ ตลาดนัดสีเขียว ซึ่งมีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการทำเกษตรโดยปลอดสารพิษ เช่น ใช้ปุ๋ยหมักและยาฆ่าแมลงที่ผลิตจากพืช เป็นต้น องค์กรชุมชนที่ทำงานขับเคลื่อนในประเด็นทรัพยากร เช่น การอนุรักษ์ป่า อนุรักษ์น้ำ ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน เป็นต้น และองค์กรชุมชนที่ทำงานประเด็นภัยคุกคามต่างๆ ทั้งยาเสพติด อุบัติเหตุ สิทธิสตรี ความรุนแรงใน

ครอบครัว รวมทั้งคอรัปชั่น เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ จังหวัดควรจะต้องมีอัตลักษณ์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น จังหวัดอำนาจเจริญมีการจัดทำธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญขึ้นเพื่อให้ประชาชนนำไปปฏิบัติและขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญไปสู่เมืองธรรมเกษตร คือ เมืองที่ประชาชนปกครองตนเอง ด้วยความเสมอภาค เสมอธรรม ดำรงวิถีเกษตรอินทรีย์ มีธรรมชาติที่สมบูรณ์ การศึกษาเกื้อหนุน บุญฮีตคลองนำชีวิตให้ยั่งยืน ดังนั้นจังหวัดควรที่จะมีความพร้อมในด้านองค์กรก่อนการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3) ด้านบุคลากร บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีความพร้อมในการเป็นจังหวัดปกครองตนเองด้วยเช่นเดียวกัน โดยบุคลากรจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในภาระหน้าที่ที่ตนได้รับ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ เพราะอำนาจสั่งการทั้งหมดจะอยู่ที่ผู้ว่าการ โดยไม่มีการส่งต่อเรื่องไปยังราชการส่วนภูมิภาคเหมือนอย่างเช่นเคยเป็นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรภายในองค์กรก่อนการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ในทางกลับกัน ถ้าหากจังหวัดใดไม่มีความพร้อมในการเป็นจังหวัดจัดการตนเองแต่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองจะเกิดผลที่ตามมากล่าวคือ ถ้าประชาชนไม่มีความพร้อม ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการพัฒนาไปในทิศทางที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนมากกว่าผลดี ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดการทุจริตคอรัปชั่นได้ง่ายขึ้น อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัด ถ้าหากจังหวัดนั้นไม่มีความพร้อม ไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอ ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือปราชญ์ชาวบ้าน อาจทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้โดยยากลำบาก ต้องใช้ระยะเวลานาน ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพิ่มมากขึ้นไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเอง ที่จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงทีและเบ็ดเสร็จ อีกทั้ง กรณีบุคลากรไม่มีความเชี่ยวชาญในภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นอีก เพราะวิธีการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกหลัก สิ้นเปลืองงบประมาณ และต้องแก้ไขซ้ำไม่ยั่งยืน ความพร้อมในการพัฒนาไปสู่จังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ไม่ควรมองข้าม เพราะถ้าหากไม่มีความพร้อมแล้ว การบริหารจัดการจังหวัดอาจจะประสบปัญหาและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

5.5 วิเคราะห์สถานภาพทางกฎหมายของ"ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ"

ธรรมนูญประชาชนศนอำนาจเจริญ มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ ที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกัน ซึ่งเป็นการสละสิทธิและเสรีภาพของตนและปฏิบัติตามกติกา ที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ เพื่อให้จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นสังคมที่สงบสุข มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนพื้นฐานของหลักศาสนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของศนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งพาตนเองให้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งเป็นการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชน ให้ศน

อำนาจเจริญมีคุณธรรม จริยธรรมและเสียสละเพื่อส่วนรวม ในการร่วมกันจัดการชุมชนของตนเอง นอกจากนี้ยังพัฒนาระบบการเมืองภาคประชาชนไปสู่การจัดการตนเอง

ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ จะมีสถานภาพเป็นกฎหมายหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากลักษณะดังต่อไปนี้ กล่าวคือ กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น หรือกฎหมายอาจเกิดจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ ปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น โดยกฎหมายมีผลใช้บังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตาม ใช้ในการบริหารประเทศ หรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้น กฎหมายควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1) ผู้ที่จะออกกฎหมายได้นั้นต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ (รัฏฐาธิปัตย์) โดยจะเป็นบุคคลใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือรูปแบบการปกครองประเทศ ซึ่งประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบของรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ หัวหน้าคณะปฏิวัติก็มีอำนาจออกกฎหมายได้เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น

2) กฎหมายมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ คำสั่ง ข้อห้าม หรือข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ใช้วัดและกำหนดความประพฤติของประชาชนว่าถูกหรือผิด กระทำได้หรือไม่ได้

3) กฎหมายเมื่อประกาศใช้แล้ว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกๆ คนในประเทศ ซึ่งไม่มีการเลือกปฏิบัติ

4) กฎหมายเมื่อประกาศใช้แล้ว จะมีผลใช้บังคับตลอดไป จนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายนั้น

5) กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ เมื่อประกาศใช้แล้ว ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกลงโทษ หรืออยู่ในสภาพบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง หากกฎหมายใดปราศจากสภาพบังคับแล้วย่อมไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย

จากลักษณะของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญและกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญไม่ได้ออกโดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ (รัฏฐาธิปัตย์) แต่เกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกัน และยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ จึงมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชน ถึงแม้ว่าธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ จะเป็นกฎเกณฑ์ให้ประชาชนคนอำนาจเจริญปฏิบัติตาม และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปทั้งจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งมีผลใช้บังคับตลอดไป แต่ธรรมนูญฯ ไม่ได้กำหนดบทลงโทษ สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามธรรมนูญฯ จึงไม่มีสภาพบังคับ ที่จะถือว่าเป็นกฎหมาย

ดังนั้นธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ จึงเป็นเพียงข้อตกลง ที่ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันจะปฏิบัติตาม เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของประชาชนคนอำนาจเจริญ ซึ่งถือว่าเป็นแบบอย่างที่ดีแก่จังหวัดอื่นๆ ในการศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับจังหวัดของตน และเป็นการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนให้ยั่งยืน

5.6 วิเคราะห์แนวทางในการกระจายอำนาจของจังหวัดอำนาจเจริญ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการกระจายอำนาจของจังหวัดอำนาจเจริญมีอยู่ 2 แนวทางด้วยกันคือ การกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

5.6.1 แนวทางที่หนึ่ง การกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองโดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญ โดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นจังหวัดจัดการตนเองสามารถกระทำได้ 2 วิธีคือ

5.6.1.1 การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ วิธีการนี้จะสามารถดำเนินการได้เมื่อ จังหวัดอำนาจเจริญมีความพร้อมในการจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ตามมาตรา 6 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ในการนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง อีกทั้ง ในการออกเสียงประชามติต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาออกเสียงเห็นด้วยกับการปกครองตนเอง ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของประชาชนที่มาลงประชามติซึ่งมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดอำนาจเจริญ นอกจากนี้ เมื่อประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญลงประชามติเห็นชอบ ให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามหลักเกณฑ์แล้ว ให้มีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ตามพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ส่งผลให้จังหวัดอำนาจเจริญไม่ต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ ซึ่งอาจใช้ระยะเวลานานเพราะกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้ง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งมีโอกาสมากที่รัฐสภาจะลงมติเห็นชอบด้วย เพราะไม่ได้ใช้เฉพาะเจาะจง จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง และเป็นกฎหมายที่จะทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 281 สามารถใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม จังหวัดอำนาจเจริญจะต้องรอให้มีการประกาศใช้พระราช บัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯก่อน จึงจะสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้ อาจจะใช้เวลานานไม่มีความแน่นอนและวิธีการนี้ประชาชนคนอำนาจเจริญไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจังหวัดปกครองตนเองฯ โดยตรง เพียงแต่เข้ามามีส่วนร่วมโดยทางอ้อมเท่านั้น

เมื่อจังหวัดอำนาจเจริญได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองแล้ว ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ สามารถที่จะมีสถานะได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) มีสถานะเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชน เนื่องจากธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและ

เสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ ประชาชนทุกคนและหน่วยงานทางปกครองทุกหน่วยงานในจังหวัดอำนาจเจริญ จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ไม่ว่ารูปแบบการบริหารจัดการจังหวัดอำนาจเจริญจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใดก็ตาม ธรรมนูญฯ ก็ยังคงมีอยู่

2) มีสถานะเป็นกฎหมาย โดยการเป็นกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ เมื่อประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญลงประชามติเห็นชอบ ให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามหลักเกณฑ์แล้ว ให้มีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้จะมีการกำหนดให้ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อมีการยกฐานะให้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยการรับรองของพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ แล้ว ถ้าหากในอนาคตเกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร และพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ถูกยกเลิกไป ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญก็อาจถูกยกเลิกไปด้วยนั้น ก็เป็นเพียงการยกเลิกในฐานะที่เป็นกฎหมาย แต่ธรรมนูญฯ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชนอยู่ด้วย จึงทำให้ไม่ว่ารูปแบบการบริหารจัดการจังหวัดอำนาจเจริญจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใดก็ตาม ธรรมนูญฯ ก็ยังคงมีอยู่

5.6.1.2 การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ วิธีการนี้ จังหวัดอำนาจเจริญได้มีการพัฒนาธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญให้เป็นร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดอำนาจเจริญไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) และเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ ในการเข้าชื่อนี้ต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 24 คน ในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่มีรูปถ่ายและมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งวิธีการนี้ ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญและยกระดับให้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมีสภาพบังคับและมีสถานะเป็นกฎหมาย ที่ประชาชนทุกคนและหน่วยงานทางปกครองทุกหน่วยงานในจังหวัดอำนาจเจริญจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ได้เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประชาชนอีกต่อไป โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย

1) กำหนดบทนิยาม กำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันการขัดกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ 2) กำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ 3) กำหนดลักษณะ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและความสัมพันธ์กับรัฐ 4) กำหนดงบประมาณและรายได้ 5)กำหนดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน 6) กำหนดการควบคุม

ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) กำหนดหลักการพึ่งพาตนเอง โดยนำเอาหลักการและมาตรการที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญ ฯ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย 8) กำหนดบทเฉพาะกาล

การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ นี้ ส่งผลให้จังหวัดอำนาจเจริญได้พัฒนาธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญเป็นร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ และประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม อีกทั้ง ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมีสถานะเป็นกฎหมาย ที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งอาจใช้เวลานานในการพิจารณาและไม่มีความแน่นอนว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปหรือไม่

5.6.2 แนวทางที่สอง การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

การกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองในแนวทางแรกนั้น เป็นการเสนอโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากโครงสร้างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเป็นไปในแนวทางปฏิรูปซึ่งอาจจะใช้เวลายาวนาน ผู้เขียนจึงได้เสนอวิธีการ 2 วิธี ให้จังหวัดอำนาจเจริญสามารถที่จะดำเนินการได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นจังหวัดจัดการตนเอง กล่าวคือ

5.6.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ ตามมาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังนั้น เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเห็นถึงความสำคัญของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ที่ประชาชนภายในจังหวัดได้ร่วมกันประกาศเจตนารมณ์ในการที่จะยึดถือปฏิบัติตาม เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน อาจจะเสนอให้มีการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญเพิ่มเติม โดยการนำมาตรการต่างๆของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และฝ่ายบริหารจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกำหนดนโยบายการบริหารงาน ที่มีความสอดคล้องกับหลักการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ซึ่งการนำมาตรการต่างๆมาบัญญัติไว้จะเป็นการส่งเสริมให้ธรรมนูญฯ มีผลใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและหน่วยงานทางปกครองก็ได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดอำนาจเจริญได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

5.6.2.2 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดอำนาจเจริญ สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อดำเนินการให้สภาฯ พิจารณาออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยประชาชนที่เข้าชื่อต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และในการยื่นรายชื่อ คำร้องต้องประกอบด้วยชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่มีรูปถ่ายและมีหมายเลข

ประจำตัวประชาชนของผู้นั้น นอกจากนี้ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยมาตรการต่างๆของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมาพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่ง นอกจากการเลือกผู้แทนของประชาชนเข้าไปบริหารงานอีกด้วย

แนวทางที่สองนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำไปปรับใช้ได้ในปัจจุบันโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นเพียงวิธีการแก้ไขปัญหาเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นระดับจังหวัด อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จึงควรที่จะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยการให้จังหวัดจัดการตนเองเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ รวดเร็วและเบ็ดเสร็จ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงทำให้เข้าใจปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าส่วนกลาง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : ศึกษากรณี "ธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555" โดยใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Decentralization in the Form of Self-Governing Province : A Study on "The Amnatcharoen Statute B.E. 2555" ผู้เขียนได้ศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยและพบปัญหาในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

ในด้านกฎหมาย ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่จะมีผลใช้บังคับให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้

ในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก ถ้าหากกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างในปัจจุบัน ก็จะทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องการบริหารจัดการทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งทำให้หน่วยงานส่วนกลางที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น ใช้ข้อจำกัดนี้เป็นเหตุผลในการชะลอหรือระงับการถ่ายโอน จึงทำให้ภารกิจที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะภารกิจขนาดเล็กเท่านั้นและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นซึ่งเกินกว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนมีความต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยแก้ไขปัญหา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำได้เพียงเสนอเรื่องของปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังรัฐส่วนกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและไม่สามารถจัดการกับปัญหาในท้องถิ่นได้เลย เพราะอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ส่วนกลาง หรือในปัญหาบางเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ในขณะที่กำลังดำเนินการผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้มีการโยกย้าย และมีผู้ว่าราชการคนใหม่มาดำรงตำแหน่ง การแก้ไขปัญหาที่ยังไม่แล้วเสร็จนั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ไม่เห็นด้วยและให้นโยบายใหม่ จะทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไปอีก และเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ จังหวัดอำนาจเจริญ นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดมากว่า 21 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วถึง 16 คน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การมุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ยังเกิดปัญหาความทับซ้อนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากการดำเนินงานของ อบจ. มีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและ อบต. จึงทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของ อบจ. ทับซ้อนกับเทศบาลและ อบต. ความทับซ้อนของภารกิจดังกล่าวส่งผลต่อความรับผิดชอบและความโปร่งใส ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน

ในด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ยังไม่มีความสมดุลกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ เมื่อเกิดปัญหาเร่งด่วนก็ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ อีกทั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ตามที่กฎหมายกำหนดเลย นอกจากนี้ ในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษี ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บนั้น ยังมีฐานภาษีในลักษณะจำกัด บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญ กับการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นในฐานะที่ตนเองเป็นพลเมืองคนหนึ่ง จึงทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะเป็นการรับทราบ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุด อีกทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น เช่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประชาคมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะได้รับการจัดตั้งและเกณฑ์ให้มาลงชื่อเพื่อให้มีหลักฐานว่าได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ กฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยากจึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นยากที่จะดำเนินการได้

จากปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกและสะสมมาเป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ จึงทำให้เกิดแนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ของชุมชน บนฐานคิดที่ประชาชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน การตัดสินใจอยู่บนฐานของความเป็นเจ้าของซึ่งเป็นผู้กำหนดเองและบนพื้นฐานที่มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตรวจสอบติดตามได้ หลังจากได้เกิดแนวคิดนี้ขึ้น ประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญจึงได้ร่วมกันจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญและประกาศใช้บังคับเพื่อเป็นข้อตกลงที่จะใช้ร่วมกันในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ สร้างจิตสำนึกในการพึ่งตนเองของประชาชนและขับเคลื่อนจังหวัดอำนาจเจริญไปสู่สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุข

ดังนั้น การกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเองจึงเป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองที่เหมาะสมกับจังหวัดอำนาจเจริญคือ การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ จะเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจที่ดีที่สุด เนื่องจากจังหวัดอำนาจเจริญไม่ต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ ซึ่งอาจใช้ระยะเวลานานเพราะกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งมีโอกาสมากที่รัฐสภาจะลงมติเห็นชอบด้วย เพราะไม่ได้ใช้เฉพาะเจาะจงจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง และเป็นกฎหมายที่จะทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 281 สามารถใช้บังคับได้

อีกทั้งการเป็นจังหวัดจัดการตนเองเป็นอีกหนึ่งวิธีที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เบ็ดเสร็จและมีความยั่งยืน ตรงกับความต้องการของประชาชน มีงบประมาณเพียงพอ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น รัฐส่วนกลางก็สามารถกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีภารกิจลดน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญควรมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ เพื่อให้ธรรมนูญฯ ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนในจังหวัดอำนาจเจริญได้ตกลงร่วมกันและยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนเพื่อปฏิบัติตามกติกาที่ประชาชนได้ตกลงร่วมกันไว้ ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและเกิดการนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนฅนอำนาจเจริญอย่างแท้จริง

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะในเรื่องดังต่อไปนี้

6.2.1 ควรที่จะมีการตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ

เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดได้อย่างทันท่วงทีและเบ็ดเสร็จโดยไม่ต้องส่งต่อข้อเรียกร้องไปยังรัฐส่วนกลาง และรอคำสั่งจากส่วนกลางตามที่เคยเป็นมา เพราะอำนาจการตัดสินใจและการสั่งการจะลดลำดับขั้นตอนลงมาอยู่ที่จังหวัด และทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 281 มีผลใช้บังคับได้ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเปรียบเสมือนกฎหมายกลาง ที่เปิดโอกาสให้จังหวัดที่มีความพร้อมในการจัดการตนเองทั้งในด้านประชาชน ด้านองค์กร และด้านบุคลากร ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งในการตรากฎหมายกลางออกมาใช้บังคับยังก่อให้เกิดผลดีกว่าการให้จังหวัดต่างๆ เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการตนเองที่มีความหลากหลาย อาจทำให้เกิดการสับสนของประชาชนในการปฏิบัติตาม และการตรากฎหมายกลางมีความเป็นไปได้ที่รัฐสภาจะลงมติเห็นชอบด้วย เพราะไม่ได้ใช้เฉพาะเจาะจง จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง

6.2.2 การเป็นจังหวัดปกครองตนเองตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ

จังหวัดอำนาจเจริญจะต้องมีความพร้อมในการปกครองตนเอง 1.ด้านประชาชน คือ ประชาชนภายในจังหวัดจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ตลอดทั้งกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนจะต้องทราบและเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง ข้อดี ข้อเสีย ในการเป็นจังหวัดจัดการตนเองอย่างแท้จริง 2.ด้านองค์กร จังหวัดจะต้องมีความพร้อมและแสดงศักยภาพที่จะจัดการตนเองได้ กล่าวคือ จังหวัดนั้นๆ ควรจะต้องมีทรัพยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือปราชญ์ชาวบ้านภายในจังหวัดอย่างเพียงพอ เพื่อนำมาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาภายในจังหวัดได้ อีกทั้ง จังหวัดจะต้อง

มีอัตลักษณ์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน 3.ด้านบุคลากร บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในภาระหน้าที่ที่ตนได้รับ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรภายในองค์กรก่อนการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

เมื่อจังหวัดอำนาจเจริญมีความพร้อมแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน จะต้องร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ว่าจังหวัดอำนาจเจริญมีความประสงค์จะจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ในการออกเสียงประชามติต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาออกเสียงเห็นด้วยกับการปกครองตนเอง ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของประชาชนที่มาลงประชามติ ซึ่งมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดอำนาจเจริญ หลังจากประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญลงประชามติเห็นชอบ ให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามหลักเกณฑ์แล้ว จะมีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ตามพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการกำหนดให้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนทุกคนและหน่วยงานทางปกครองทุกหน่วยงานในจังหวัดอำนาจเจริญ จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ได้เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างประชาชนอีกต่อไป

6.2.3 การเป็นจังหวัดจัดการตนเองโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดอำนาจเจริญไม่น้อยกว่า 10,000 คน จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ และร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในการเข้าชื่อนี้จะต้องมีผู้ริเริ่มซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 24 คน ในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่มีรูปถ่ายและมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้นั้น และยื่นคำร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยมีเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย 1.ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่มีหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) 2.เอกสารลงลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมด้วยสำเนาบัตรฯ 3.รายชื่อของผู้แทนของผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ จำนวนไม่เกิน 60 คน ตามที่ผู้ริเริ่มกำหนด เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556

ซึ่งวิธีการนี้ จังหวัดอำนาจเจริญจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญฯ โดยพัฒนาธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญมาเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติและมีสถานะเป็นกฎหมาย สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย

1) เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ..... ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) "กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ

ในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" และ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ก็ได้กำหนดให้ "ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด" ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จะออกมารองรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 281 อย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงตามความต้องการของประชาชน มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนพื้นฐานของหลักศาสนา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของคนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งพาตนเองให้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง อีกทั้งเป็นการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชน ให้คนอำนาจเจริญมีคุณธรรม จริยธรรมและเสียสละเพื่อส่วนรวม ในการร่วมกันจัดการชุมชนของตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่จังหวัด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(1) กำหนดบทนิยาม กำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันการขัดกันของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้

(2) กำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ จังหวัด เป็นโครงสร้างระดับบน เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างระดับล่าง อีกทั้งกำหนดให้สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางตำบล เป็นกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการจังหวัดอำนาจเจริญและตัวแทนจากสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางตำบล โดยโครงสร้างนี้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างของประเทศญี่ปุ่น ที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ รัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล ซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีภูมิภาค จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการจังหวัดเป็นอย่างมาก สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดได้อย่างทันท่วงทีและเบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องส่งต่อข้อเรียกร้องไปยังรัฐส่วนกลาง และรอคำสั่งจากส่วนกลางตามที่เคยเป็นมา เพราะอำนาจการตัดสินใจและการสั่งการจะลดลำดับขั้นตอนลงมาอยู่ที่จังหวัด

(3) กำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาจังหวัด สภาเทศบาลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดอำนาจเจริญ และสมาชิกสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ สภากลางตำบล

ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เป็น ประโยชน์ในการดำเนินงานของสภา มีจำนวนสมาชิกโดยคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะทำให้การบริหารงานมีความต่อเนื่องและมีความผูกพันต่อผู้ว่าการจังหวัดด้วย ซึ่งมีความแตกต่างกับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน การแต่งตั้ง โยกย้ายขึ้นอยู่กับรัฐส่วนกลางซึ่งไม่มีความแน่นอนในเรื่องของระยะเวลาและมีการโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความต่อเนื่อง

(4) กำหนดลักษณะ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อำนาจหน้าที่ไม่เกิดความทับซ้อนและมีความสัมพันธ์ในลักษณะกำกับดูแล

(5) กำหนดงบประมาณและรายได้ของจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและความสัมพันธ์กับงบประมาณของราชการส่วนกลาง โดยจังหวัดสามารถจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่นไว้เป็นรายได้ของตนร้อยละ 70 ส่วนอีกร้อยละ 30 ก็จะส่งให้เป็นรายได้ของแผ่นดินเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลให้จังหวัดมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการและพัฒนาจังหวัด ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนภายในจังหวัดมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม นอกจากนี้ เมื่อจังหวัดจัดการตนเอง ต้องพึ่งงบประมาณของตนเองที่มีรายได้หลักจากภาษี จึงทำให้จังหวัดต้องพัฒนาเศรษฐกิจและรายได้ของตนเอง แทนการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้จังหวัดมีฐานทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

(6) กำหนดการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสและสร้างจิตสำนึกร่วมของประชาชนในการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น กำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างยั่งยืน และการกำหนดให้มีสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญและสภากลางตำบลของธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอีกทางหนึ่งด้วย

(7) กำหนดการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งการควบคุมภายในซึ่งประกอบด้วย สภาท้องถิ่นและสภากลางจังหวัด และการควบคุมภายนอกโดยคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการบริหาร นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบัญชี การงบประมาณและด้านอื่นๆ อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบและตัวแทนจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในการควบคุมตรวจสอบมากยิ่งขึ้น

(8) กำหนดหลักการพึ่งพาตนเอง โดยนำเอามาตรการต่างๆที่กำหนดไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดอำนาจเจริญ ฯ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(9) กำหนดบทเฉพาะกาล เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะของผู้เขียน เป็นการเสนอตามสมมติฐานของการศึกษาที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ และทำการศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอำนาจเจริญ อันเกิดจากการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามโครงสร้างในปัจจุบันและหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงที่ควรจะเป็น แล้วนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขที่มีความเหมาะสมกับจังหวัดอำนาจเจริญและสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม แนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเองของจังหวัดอำนาจเจริญ จะเป็นไปในรูปแบบใด การตัดสินใจเลือกแนวทางในการเป็นจังหวัดจัดการตนเอง จึงควรเป็นอำนาจของประชาชนคนอำนาจเจริญอย่างแท้จริง อีกทั้งเมื่อบริบททางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ข้อเสนอแนะของผู้เขียนที่ให้ไว้ก็อาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับโครงสร้างหรือกลไกลการทำงานต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการจังหวัดอำนาจเจริญให้มากที่สุด

บรรณานุกรม

กฤช เอื้อวงศ์. **พร้อมหรือยังกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกของประเทศไทย?**. กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์, 2550.

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. **คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายเกี่ยวด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2553.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

คณะทำงานสนับสนุนการขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร. **การขับเคลื่อนธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญสู่เมืองธรรมเกษตร**. กรุงเทพมหานคร: สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, 2556.

เครตัน, เจมส์ แอล. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน**. แปลจาก A Guide Book for Involving Citizens in Community Decision Making โดย วันชัย วัฒนศัพท์. ขอนแก่น: ศิริภัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2544.

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: นำกั่งการพิมพ์, 2543.

จรัส สุวรรณมาลา และวีรศักดิ์ เครือเทพ, บรรณาธิการ. **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

จรัส สุวรรณมาลา. ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2554.

จังหวัดอำนาจเจริญ. **ข้อมูลพื้นฐานอำนาจเจริญ**. ค้นวันที่ 2 เมษายน 2557 จาก http://www.amnat.info/poc/information/

ฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น : จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ**. ค้นวันที่ 20 เมษายน 2557 จาก http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/52-03%2006.%20การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น%20-%ฉัตรระวี.pdf

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **ประวัติการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538.

ชาติวัฒน์ ร่วมสุข. สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ. 13 กุมภาพันธ์ 2557. การสัมภาษณ์.

ชุลีพร เดชขำ. **การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543.

ชุลีพร เดชขำ, "การปกครองท้องถิ่นประเทศเยอรมนี : ประสบการณ์จากเมืองลังเกลเฟล", **วารสารข้าราชการ.** 47, 6 (พ.ย.-ธ.ค. 2545): 36-46.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.

ดรุณี ร่องพืช และคนอื่นๆ. **คนอำนาจเจริญจัดการตนเอง**. สุรินทร์: สถาบันการจัดการทางสังคม ภาคอีสาน, 2554.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. **กระจายรายได้สู่ท้องถิ่น ส่วนกลางต้องทำน้อยๆ สร้าง Vertical Fiscal Balance ภารกิจกับเงินต้องสมดุล**. ค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2556 จาก http://www.thaipublica.org/ 2011/10/local-revenue-distribution

ตระกูล มีชัย. **การกระจายอำนาจ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

ถวิลวดี บุรีกุล. **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2552.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. ใน **รายงานการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี** 10-12 กุมภาพันธ์ 2527 ณ โรงแรมสวนสามพราน จังหวัดนครปฐม.

เทศบาลเมืองพนา อำเภอพนา จังหวัดอำนาจเจริญ. **ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2553 ประเภทที่ 1 ด้านความโปร่งใสและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**. ค้นวันที่ 1 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.kpi.ac.th

ธเนศวร์ เจริญเมือง. หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของรัฐไทย (พ.ศ. 2540-2550). ใน **ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม : กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

นิคม ฝ่ายบุตร. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาจิก. 13 กุมภาพันธ์ 2557. การสัมภาษณ์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2538.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ วสันต์ เหลืองประภัสร์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ปฏิรูปประเทศ : การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น**. เอกสารประกอบการสอนรายวิชาสังคมวิทยากฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2555. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

บูฆอรี ยีหมะ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ปธาน สุวรรณมงคล. **การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ประยูร กาญจนดุล. **ปาฐกถา เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, 2544.

ปรัชญา เวสารัชช์. **รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท** กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ปรัชญา เวสารัชช์. **การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543.

ปรัชญา เวสารัชช์. **การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น.** กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543.

ปรัชญา เวสารัชช์. **การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543.

แผนที่จังหวัดอำนาจเจริญ, ค้นวันที่ 19 เมษายน 2557 จาก http://www.panteethai.com/maps/province/AmnatCharoen.jpg

พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 54 (10 ตุลาคม พ.ศ. 2542).

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา**. 54 (15 ตุลาคม พ.ศ. 2542).

มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร และ ไพสิฐ พาณิชย์กุล. **รายงานสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการวิจัยเรื่องการตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น.** เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2546.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เล่ม 2**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา** 62 (24 สิงหาคม พ.ศ. 2550).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**. กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพซ, 2545.

วีระชัย ชมสาคร. กฎหมายรายได้ท้องถิ่น ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจด้านการคลัง ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.** จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครืองาม, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2554.

ศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ. 13 กุมภาพันธ์ 2557. การสัมภาษณ์.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). **ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ**. ค้นวันที่ 8 มีนาคม 2556 จาก http://www.codi.or.th

สภาพัฒนาการเมือง. **จดหมายข่าวฉบับพิเศษ**. 19, 3 (สิงหาคม 2555): 1-8.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวบบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, 2550.

สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย. **สรุปสาระสำคัญการอบรมและศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น**. ระหว่างวันที่ 16 –23 พฤษภาคม 2552. ค้นวันที่ 26 ธันวาคมคม 2556. จาก http://www.tessaban.com

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย**. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2543.

สุเทพ เอี่ยมคง. **การบริหารราชการแผ่นดิน**. ค้นวันที่ 8 กรกฎาคม 2556. จาก http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/การบริหารราชการแผ่นดิน

สุรพล นิติไกรพจน์. **ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541.

สุรศักดิ์ ผุดผ่อง. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลพระเหลา. 14 กุมภาพันธ์ 2557**.** การสัมภาษณ์.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. **เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด**. วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ณ ห้องประชุมโรงแรมทีเค พาเลซ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2556. จาก http://www.dloc.opm.go.th/ Navigate.aspx? ContentFileID=882

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดอำนาจเจริญ. **ประวัติจังหวัดอำนาจเจริญ**. ค้นวันที่ 2 เมษายน 2557. จาก http://province.m-culture.go.th/amnatcharoen/his54/his_index.htm

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ. **ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ**. ค้นวันที่ 19 เมษายน 2557. จาก http://amnatcharoenlocal.go.th/public/basisamnat/ data/index/ menu/233

อภิชาต สถิตนิรามัย. **รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

อรทัย ก๊กผล. **คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.

Arsenault, Line. **Décentralisation : Portrait De La Suède,Ministère des Affaires municipales**, du Sport et du Loisir ,Le 2 février 2005. Retrieve 9 July 2014 from http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/.../decentralisation_suede.pdf

Creighton James L. **The Public Participation Handbook:Making Better Decisions through Citizen Involvement**. USA : Jossey Bass, 2005.

Gunlicks, Arthur B. **Local Government Reform and Reorganization An International Perspective**. London: Kennikat press, 1981.

Haschke, Dieter. **German Law Archive : Local Government Administration in Germany**. Retrieve 10 January 2014. from http:// www.iuscomp.org/ gla/literature/localgov.htm

Local Autonomy College. Tokyo. Nihon no Chiho Jichi Local Administration in Japan, 1997. *quoted in* **Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study**. Retrieve 10 January 2014 from http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/ japan/japan.html

Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Study. Retrieve 10 January 2014 from http://www. unescap.org/huset/lgstudy/country/ japan/japan.html

Local government in Sweden – organization. activities and finance. N.p:n.p, 2005.

Modern Local Government : In Touch with the People 1998. Retrieve 15 January 2014 from http://www.politicsresources.net/ docs/DETR1998.pdf

Modern Local Government : In Touch with the People 1998. Retrieved January 15, 2014. from http://www.politicsresources.net/docs/DETR1998.pdf

UNDP,**Thailand human development report 2003**, Bangkok : United Nations Development Programme. 2003, อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา. ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง. ใน **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

Work, Robertson. **Overview of Decentralization Worldwide : A Stepping stone to Improved Governance and Human Development.** 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? Manila: UNDP, 2002.

Yuliani, Elizabeth Linda. **Decentralization, deconcentration and devolution : what do they mean?**. Retrieved 15 January 2014 from http://www.cifor.or/publications/pdf_files/ijterlaken/compilation.pdf

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนฯอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

ภาคผนวก ข
ธรรมนูญประชาชนฯ อำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

ภาคผนวก ค
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองฯ

ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555

ธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ ฉบับที่ ๑ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ที่มาของธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ

อ้างถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

มาตรา ๖๖ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๗๘(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่าง

พระราชบัญญัติ และคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย

มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยจากล่างสู่บน จากระดับชุมชนสู่ระดับประเทศ โดยมีขั้นตอนในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ดังนี้

๑. ลงเวทีหมู่บ้าน ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางที่จะทำให้หมู่บ้าน/ชุมชน จังหวัดอยู่เย็นเป็นสุข

๒. ยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ๖๓ พื้นที่ ๆ ละ ๓ คน ตัวแทนภาคีพัฒนา ๔๐ คน นำเอาข้อมูลจากเวทีหมู่บ้านมายกร่าง พร้อมความเห็นเพิ่มเติม

๓. นำกรอบแนวคิดร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีในระดับตำบล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นายก อบต. และสมาชิก อปท. ผู้นำทางการ และผู้นำธรรมชาติ มาแก้ไข เพิ่มเติม ปรับแก้ ให้ตรงกับความต้องการ

๔. นำข้อมูลจากเวทีระดับตำบลมายกร่าง จัดทำรูปเล่มร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

๕. นำร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ลงจัดเวทีประชาพิจารณ์ในระดับตำบลๆ ละ ๒๐๐ คน โดยหน่วยงานรัฐและภาคีพัฒนามาร่วมรับรองธรรมนูญฯ นี้

โดยมีข้อตกลงร่วมกัน ดังนี้ จัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนทุกระดับ เพื่อเป็นเวทีทบทวนแผนงาน ตรวจสอบการนำแผนไปปฏิบัติ และนำข้อเสนอของชุมชนท้องถิ่นเสนอต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นับเป็นธรรมนูญประชาชนระดับจังหวัดฉบับแรกของประเทศไทย

เครือข่ายขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ

หมวดที่ ๑
หมวดทั่วไป

ข้อ ๑ ธรรมนูญนี้เรียกว่า “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๕”

ข้อ ๒ ธรรมนูญนี้ให้มีผลตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๗๘(๓) มาตรา ๘๗(๑)(๒)(๓)(๔) และ(๕) และวรรคท้าย และมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

นิยามศัพท์

ข้อ ๓ ในธรรมนูญนี้

“สภากลางตำบล” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบจากภาคี ๔ ฝ่าย คือ ๑) สภาองค์กรชุมชนตำบล ๒) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๓) องค์กรปกครองส่วนท้องที่ และ๔) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น

“สภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ” หมายความว่า กลไกการขับเคลื่อนงานพัฒนาของจังหวัดที่มีองค์ประกอบจากภาคี ๔ ฝ่าย คือ ๑) ภาคประชาชน ๒) ภาคธุรกิจเอกชน ๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ๔) ภาคราชการ

“ประชาธิปไตย” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคมเชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล

“การจัดการตนเอง” หมายความว่า การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในการจัดการตนเองในด้านการเมือง การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านแบบองค์รวม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

“ปัญญา” หมายความว่า ความรู้ทั่ว รู้เท่าทันและความเข้าใจอย่างแยกได้ในเหตุผลแห่งความดี ความชั่ว ความมีประโยชน์และความมีโทษ ซึ่งนำไปสู่ความมีจิตอันดีงามและเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ องค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คุณธรรม” หมายความว่า คุณงามความดี ที่วิญญูชนพึงสำนึกในจิตใจของตน ในเรื่องความจริง ความดี ความงาม และใช้เป็นหลักในการดำเนินชีวิต

“จริยธรรม” หมายความว่า แนวทางแห่งความประพฤติที่ยึดหลักคุณธรรม

“มนุษยธรรม” หมายความว่า ธรรมของคน, ธรรมที่มนุษย์พึงมีต่อกัน มีเมตตากรุณา เป็นต้น

“เศรษฐกิจพอเพียง” หมายความว่า แนวการดำรงอยู่ และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีจิตสานึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบเพื่อให้สมดุล และพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคมสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

“ธรรมาภิบาล” หมายความว่า คุณลักษณะของการบริหารหรือการปกครองเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ มีคุณภาพและเกิดความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลและหลักนิติธรรม

“การสร้างเสริมประชาธิปไตยชุมชน” หมายความว่า การกระทำที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยสนับสนุนพฤติกรรมบุคคล และการจัดการชุมชนสภาพแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม

“นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่าควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น รวมถึงนโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจากรัฐด้วย

“การมีส่วนร่วม” หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล

“ภูมิปัญญาท้องถิ่น” หมายความว่า องค์ความรู้ ความคิด ความเชื่อ และความชำนาญ โดยอาศัยความรู้ที่ได้สั่งสม ถ่ายทอด และพัฒนาสืบต่อกันมาในท้องถิ่น

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะอันเนื่องจากการมีผลประโยชน์หรือมีค่านิยมร่วมกัน หรือมีปัญหาร่วมกัน หรืออาศัยอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์เดียวกัน หรือมีความสนใจและมีกิจกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“การสร้างความรู้ด้านประชาธิปไตยชุมชน” หมายความว่า การสร้างความรู้จากการปฏิบัติการจัดการความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสั่งสมความรู้และประสบการณ์ การศึกษาวิจัย การสังเคราะห์ความรู้และข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยชุมชน

“การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า การนำเสนอข้อมูล ที่หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนต่างๆ จัดทำขึ้น เพื่อเผยแพร่และสื่อสารกับประชาชนด้วยรูปแบบและช่องทางต่างๆ

“ระบบการเงินการคลัง” หมายความว่า การจัดการทางการเงินการคลัง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีจิตประชาธิปไตยและหลักประกันการเข้าถึงอย่างถ้วนหน้า และอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด ๒
ปรัชญาและแนวคิดหลักของธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ

ข้อ ๔ ธรรมนูญประชาชนฅนอำนาจเจริญ จัดทำขึ้นเพื่อ

(๑) เป็นกติกา หรือข้อตกลงของฅน และชุมชนใช้ร่วมกัน ในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ

(๒) เพื่อนำไปสู่สังคมอยู่เย็นมีสุขของฅนอำนาจเจริญ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง บนฐานหลักศาสนา วิถีภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของฅนอำนาจเจริญ และมีการพึ่งตนเองสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

(๓) เพื่อการสร้างจิตสำนึก สร้างความตระหนักถึงสิทธิชุมชนร่วมกัน หลอมรวมดวงใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ทุกคนมีคุณธรรมจริยธรรมร่วมถึงการเสียสละเพื่อส่วนรวมในการร่วมกันจัดการชุมชนตนเอง

(๔) เพื่อการพัฒนาระบบการเมืองภาคพลเมืองของชุมชนไปสู่การจัดการตนเอง

หมวด ๓
ด้านการเมืองภาคพลเมือง

หลักการ

ข้อ ๕ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยการประสานความร่วมกับภาคีพรรคการเมือง ภาคเอกชน และภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งย้ำแนวคิดที่ว่า "การเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง" แต่เป็นการเมืองแนวราบ

ข้อ ๖ เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน เพื่อการจัดการตนเองในด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

ข้อ ๗ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน และองค์กรชุมชน ให้สามารถปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้

ข้อ ๘ การกำหนดคุณสมบัติและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและชาติ

ข้อ ๙ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิ และประโยชน์ของประชาชน

เป้าหมาย

ข้อ ๑๐ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตามแนวทางวิถีประชาธิปไตยชุมชน

ข้อ ๑๑ การสร้างเครือข่ายทางการเมืองภาคพลเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ

มาตรการ

ข้อ ๑๒ ทุกหมู่บ้าน/ชุมชน ต้องมีคณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้านซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วย กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน, สมาชิก อปท., ผู้นำกลุ่มทุกกลุ่ม, ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่ปรึกษาจำนวนหนึ่ง

ข้อ ๑๓ บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้าน มีดังนี้

๑) ร่วมกันวางแผนพัฒนาหมู่บ้านของตนเองให้น่าอยู่ตามเจตนารมณ์ของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน

๒) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้นำทุกประเภทที่จะเป็นตัวแทนชาวบ้านในระดับต่างๆ เช่น คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน/ กานัน/ สมาชิก อปท./ ผู้บริหาร อปท./ สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.)/ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) เป็นต้น

๓) กำกับติดตามแผนพัฒนาหมู่บ้านให้สามารถนำไปปฏิบัติได้

๔) กำกับติดตามผลการดำเนินงานของผู้แทนตัวเองทุกระดับ

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาหมู่บ้านต้องประชุมกันทุกเดือนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และติดตามผลงานพัฒนาตลอดจนวางแผนปฏิบัติการประจำเดือนร่วมกัน

ข้อ ๑๕ ทุกหมู่บ้านต้องประชุมประจำเดือนทุกเดือน และมีการประชุมใหญ่ประจำปีทุกปี และสมาชิกในชุมชนทุกคนมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ

ข้อ ๑๖ ทุกตำบลต้องมีสภากลาง ประกอบด้วย

๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

๒) สภาองค์กรชุมชนตำบล (สอ.ชต.)

๓) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องที่

๔) ภาคีพัฒนาในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)

ข้อ ๑๗ ให้สภากลางของตำบล ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาตำบล ๑ ตำบล ๑ แผนพัฒนา

ข้อ ๑๘ ให้สภากลางของตำบล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิก อปท. และผู้บริหาร อปท.

ข้อ ๑๙ ให้สภากลางของตำบล กำกับ ติดตามแผนพัฒนาระดับตำบล และกำกับติดตามผลการดำเนินงานของ อปท.

ข้อ ๒๐ สภากลางตามข้อ ๑๖ และสภาองค์กรชุมชนต้องประชุมร่วมกันอย่างน้อย ๒ เดือนต่อครั้ง

ข้อ ๒๑ ให้มีสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีสมาชิกประกอบด้วย ๔ ฝ่าย ดังนี้

๑) ภาคประชาชน ประกอบด้วย สภาองค์กรชุมชนตาบลละ ๒ คน, สภาเกษตรกร อำเภอละ ๑ คน, ภาคประชาคมอื่นๆ เช่น สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ภาคีละ ๑ คน

๒) ภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย สภาอุตสาหกรรม ๒ คน, สภาหอการค้า ๒ คน, สภาทนายความ ๒ คน

๓) ภาคส่วนราชการ

๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อ ๒๒ บทบาทของสภากลางจังหวัดอำนาจเจริญ มีดังนี้

๑) ร่วมกันกำกับทิศทางแผนพัฒนาของประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย

๒) นำเสนอแผนพัฒนาของประชาชนต่อภาคีที่เกี่ยวข้อง

๓) ผู้บริหารจังหวัด ต้องนำแผนของประชาชนไปดำเนินการเป็นหลัก

๔) ติดตาม กำกับแผนพัฒนาของประชาชน

๕) ร่วมกันกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๖) ร่วมกันกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

ข้อ ๒๓ ให้มีคณะกรรมการประสานงานพัฒนาจังหวัดคณะหนึ่ง ซึ่งมีสัดส่วนจากภาคประชาชนต่อภาคี เท่ากับ ๗๐:๓๐ ทำหน้าที่บูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

หมวด ๔
ด้านสังคม

หลักการ

ข้อ ๒๔ สังคมดีงาม อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

เป้าหมาย

ข้อ ๒๕ ชุมชนเข้มแข็ง ผู้คนฮักแพงแบ่งบัน สานต่อวัฒนธรรมประเพณี

ข้อ ๒๖ สังคมอยู่ดีมีสุข ห่างไกลสิ่งเสพติด ไร้สารพิษและปลอดอบายมุข

มาตรการ

๑. ด้านการศึกษา

ข้อ ๒๗ รัฐต้องจัดการศึกษาให้เยาวชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ อย่างเสมอภาคและมีคุณภาพ

ข้อ ๒๘ สถานศึกษาต้องร่วมกับสภากลางของตำบล ในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาที่ตอบสนองต่อบริบทของชุมชน

ข้อ ๒๙ สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนที่เน้นการปฏิบัติจริง นำไปใช้ในชีวิตได้

ข้อ ๓๐ สถานศึกษาต้องให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งการบริหารจัดการ และการประเมินคุณภาพ

ข้อ ๓๑ สถานศึกษาต้องนำศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีมาสอนโดยพระสงฆ์ และครูภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อ ๓๓ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ่อ แม่ สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้

ข้อ ๓๔ สถานศึกษาต้องปิด – เปิด การเรียนการสอนให้ตรงกับฤดูทำนาของชุมชน

ข้อ ๓๕ รัฐต้องส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาภายในชุมชน หรือสังคมที่หลากหลายตามความเหมาะสมกับสังคม หรือชุมชน

๒. ด้านสตรี

ข้อ ๓๖ ชุมชนต้องให้ความเสมอภาคของหญิงชายในการเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนาชุมชนทุกด้าน

ข้อ ๓๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับการใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีอย่างเข้มงวด

ข้อ ๓๘ สตรี ที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม สภากลางของตำบล และสมาชิกในชุมชน หรือสังคมต้องให้การดูแล และเยียวยาอย่างเต็มความสามารถ

๓. ด้านเด็กและเยาวชน

ข้อ ๓๙ เด็กทุกคนต้องได้รับการพัฒนาตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา โดยให้ความรู้มารดา และอาหารเสริมนม

ข้อ ๔๐ เด็กและเยาวชนต้องได้รับโอกาสในการร่วมงานในชุมชน เช่น งานบุญ งานพัฒนากรรมการชุมชน

ข้อ ๔๑ รัฐต้องควบคุมสื่ออินเตอร์เน็ต ให้มีเนื้อหาเหมาะสมกับเด็กและเยาวชน

ข้อ ๔๒ สภากลางของตำบลสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “สภาเด็กและเยาวชน”และมีงบประมาณสนับสนุนทุกปี

ข้อ ๔๓ สถานศึกษาต้องร่วมมือกับสภากลางของตำบล ในการระดมทรัพยากรในการพัฒนาเด็กและส่งเสริมกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์แก่เด็กและเยาวชน เช่น ดนตรี, กีฬา, นันทนาการ, งานค่าย และอาชีพ

ข้อ ๔๔ ผู้ใหญ่ต้องเป็นตัวอย่างที่ดี และให้คำแนะนำ โดยเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้แสดงความคิดเห็น ลงมือปฏิบัติ

ข้อ ๔๕ ชุมชนมีสิทธิในการระงับกิจการใดๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อเด็กและเยาวชนของตนเองทั้งในด้านร่างกาย จิตใจได้ตามบทบาทหน้าที่ของบิดา-มารดา ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชน หรือสังคม “ตามหลักการป้องกันไว้ก่อน”

ข้อ ๔๖ ครอบครัว และชุมชน หรือสังคม มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กในด้านต่างๆ

๔. ด้านผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๗ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดให้มีกิจกรรมที่มุ่งสร้างคุณค่าของผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๘ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ

ข้อ ๔๙ สภากลางของตำบลและสถานศึกษา ต้องร่วมกันถอดองค์ความรู้ของชุมชนตั้งแต่เกิดถึงตายที่ผู้สูงอายุมีความรู้ แล้วจัดทำเป็นหลักสูตรท้องถิ่น ให้ผู้สูงอายุเป็นครูสอนทั้งในและนอกสถานศึกษา

ข้อ ๕๐ สภากลางของตำบล ต้องตระหนักร่วมกันว่า“ผู้สูงอายุ”คือ ทรัพยากรบุคคลอันทรงคุณค่าของสังคม ทั้งในด้านประสบการณ์ และความรู้ในด้านต่างๆ ที่สั่งสมมาชั่วอายุ

๕. ด้านผู้ด้อยโอกาส

ข้อ ๕๑ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดสวัสดิการให้ผู้ด้อยโอกาสให้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน

ข้อ ๕๒ สภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดการศึกษาให้ผู้ด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค

ข้อ ๕๓ สภากลางของตำบล มีหน้าร่วมกันในการขจัดความเหลื่อมล้าทางสังคมที่เป็นมูลเหตุของความด้อยโอกาสของสมาชิกในสังคมให้หมดไป

๖. ด้านศาสนา พิธีกรรม และความเชื่อของคนในหมู่บ้าน

ข้อ ๕๔ วัดมีการบริหารจัดการ และการประเมินคุณภาพแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ข้อ ๕๕ สถานศึกษา และสภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดทำหลักสูตรวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น สู่การเรียนการสอนทั้งในและนอกสถานศึกษา

ข้อ ๕๖ สถานศึกษา และสภากลางของตำบล ต้องร่วมกันจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรม อย่างสม่ำเสมอ

ข้อ ๕๗ ชุมชนมีประเพณีปลอดเหล้าอย่างน้อย ๒ งาน

หมวด ๕
ระบบเศรษฐกิจชุมชน

หลักการ

ข้อ ๕๘ เศรษฐกิจชุมชน เป็นระบบความสัมพันธ์ของฐานทรัพยากร ระบบการผลิต ระบบการบริโภค ระบบการจัดการทุน โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้

ข้อ ๕๙ พัฒนาศักยภาพ หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม/คน/ครอบครัว/ชุมชนและอาชีพ

ข้อ ๖๐ ช่วยยกระดับการกินดีอยู่ดี และการทำมาค้าขายของชุมชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี

ข้อ ๖๑ การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนที่ขจัดปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม

เป้าหมาย

ข้อ ๖๒ พัฒนาศักยภาพตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน โดยใช้กิจกรรมเศรษฐกิจสร้าง “กระบวนการเรียนรู้” ซึ่งจะทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้

ข้อ ๖๓ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ

ข้อ ๖๔ ลดความเหลื่อมล้ำ และช่องว่างทางเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชน หรือสังคมลงและสร้างความเสมอภาคของประชาชนในชุมชน

มาตรการ

ข้อ ๖๕ ทุกครอบครัวต้องปลูกพืชผักสวนครัวให้พอเพียงสำหรับบริโภค และแบ่งปันเพื่อนบ้าน

ข้อ ๖๖ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริม สภากลางของจังหวัด และตำบล ในการจัดตั้งกองทุนการผลิตที่มีดอกเบี้ยต่ำ โดยชุมชนสมทบและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ข้อ ๖๗ ส่งเสริมการจัดทำบัญชีครัวเรือน สู่การรู้จักตนเองอย่างแท้จริง

ข้อ ๖๘ ชุมชนต้องทำการเกษตรอินทรีย์ โดยรัฐส่งเสริมและประกันราคารับซื้อในราคาสูงกว่าเกษตรเคมี

ข้อ ๖๙ รัฐเป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางของจังหวัด และตำบล ในการปกป้องคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร

ข้อ ๗๐ รัฐ เป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางจังหวัด และตำบล ในการปกป้องการคุกคามจากระบบการผลิตเชิงอุตสาหกรรมต่อระบบการผลิตดั้งเดิมของชุมชน

ข้อ ๗๑ รัฐ เป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางจังหวัด และตำบล ในการปกป้องคุ้มครองการคุกคามจากระบบทุนภายนอกที่มีผลกระทบต่อชุมชน ที่ดินจะต้องเป็นของเกษตรกรผู้ทำการผลิตในชุมชนเท่านั้น

หมวด ๖
ด้านสุขภาพ

หลักการ

ข้อ ๗๒ การพัฒนาสุขภาพหรือสุขภาวะที่สมบูรณ์ในทุกมิติของสุขภาพทั้งกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ ในระดับบุคคลหรือองค์กร บนพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นหลัก อย่างทางสายกลาง พอประมาณ มีเหตุผล ด้วยหลักความรู้ รอบรู้ รอบคอบ ระมัดระวัง และมีคุณธรรม เป็นพื้นฐานของระบบ มีความซื่อสัตย์ เมตตา จิตอาสา เสียสละและแบ่งปัน ตามความเหมาะสมของชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ เพื่อความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน

เป้าหมาย

ข้อ ๗๓ มีการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วมและเป็นรูปธรรม

ข้อ ๗๔ มีการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพอย่างหลากหลายและเป็นรูปธรรม

ข้อ ๗๕ มีการสร้างเสริมสุขภาพของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม อย่างสมดุลและเชื่อมโยงกันตามหลักการสร้างเสริมสุขภาพ

ข้อ ๗๖ มีชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งด้านสุขภาพครอบคลุมร้อยละ ๘๐ ของตำบลทั่งจังหวัด

มาตรการ

ข้อ ๗๗ สภากลางของตำบล ต้องมีธรรมนูญสุขภาพที่มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ข้อ ๗๘ รัฐต้องไม่อนุญาตให้นำเข้าสารเคมีและส่งเสริมการทาเกษตรอินทรีย์ด้วยภูมิปัญญาไทย

ข้อ ๗๙ สภากลางของตำบล และรพ.สต. ต้องส่งเสริมการตรวจสุขภาพประชาชนทุกคนอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

ข้อ ๘๐ สภากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องสร้างบุคลากรด้านบริการสุขภาพที่มีความรู้คู่คุณธรรม มีจำนวนเพียงพอ

ข้อ ๘๑ สภากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องสนับสนุนการออกกำลังกาย ทั้งองค์ความรู้ อุปกรณ์ สถานที่อย่างต่อเนื่อง

ข้อ ๘๒ ประชาชนต้องลดพฤติกรรมเสี่ยงด้ายสุขภาพ เช่น งดการสูบบุหรี่ งดการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ งดบริโภคอาหารที่มีไขมัน ฯลฯ

ข้อ ๘๓ สภากลางของตำบล และ รพ.สต. ต้องร่วมกันจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพเป็นประจำที่หลากหลายและต่อเนื่อง

ข้อ ๘๔ รัฐ เป็นกลไกหนุนเสริมสภากลางของจังหวัด และตำบล ในการสนับสนุนบทบาทชุมชนในการส่งเสริม และดูแลสุขภาพของตนเองอย่างพอเพียง ในรูปแบบ และวิธีการที่หลากหลาย เช่น การแพทย์พื้นบ้าน

ข้อ ๘๕ ประชาชนในชุมชนมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกวิธีการดูแลรักษาสุขภาพของตนเองหรือผู้บริโภค ย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจ ภายใต้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน รอบด้าน โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อตนเอง

หมวด ๗
ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

หลักการ

ข้อ ๘๖ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติดิน แร่ธาตุ น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรชีวภาพ เป็นสิทธิของชุมชนในการตัดสินใจ และบริหารจัดการ

ข้อ ๘๗ รัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน และส่งเสริมชุมชน เท่านั้น

ข้อ ๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจักต้องไม่ขัดขวาง และลิดรอนสิทธิของชุมชน หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญจักต้องคำนึงถึงหลักการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับธรรมนูญชุมชน

เป้าหมาย

ข้อ ๘๙ ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น

ข้อ ๙๐ ประชาชน และชุมชนเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นรากฐานชีวิตของท้องถิ่น

มาตรการ

ข้อ ๙๑ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อ ๙๒ ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อ ๙๓ แก้กฎหมายที่ขัดขวางการใช้สิทธิตามธรรมนูญของชาวบ้านและชุมชนในการจัดการทรัพยากรและหาประโยชน์จากทรัพยากร

ข้อ ๙๔ สภากลางจังหวัด และตำบล มีส่วนร่วมในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นที่ยั่งยืน และแบบองค์รวม

ข้อ ๙๕ รัฐ และอปท. ไม่เป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการให้อนุญาตกระทำการใดๆ ในการใช้สอยและจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น นอกจากมีกระบวนการฟังความเห็นจากประชาชนในชุมชนที่กระทาอย่างโปร่งใส และรอบด้าน

ข้อ ๙๖ สภากลางของตำบล มีหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้ความรู้แก่ชุมชนได้อย่างถูกต้องในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

ข้อ ๙๗ ประชาชนมีหน้าที่ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเองอย่างเสมอภาค

หมวด ๘
ด้านการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึง และการกระจายข่าวสาร

หลักการ

ข้อ ๙๘ เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่รู้เท่าทัน ด้วยการปรับความคิดของประชาชนให้เป็นพลเมืองคุณภาพ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ โดยทำภารกิจให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ที่รอบด้านหลากหลายลุ่มลึกเชื่อมโยงและสมดุล

ข้อ ๙๙ เปิดโอกาสให้มีการโต้เถียงกันอย่างมีวุฒิภาวะจากทุกกลุ่มความคิด เพื่อให้ประชาชนมีข้อสรุปที่สมเหตุสมผลในการตัดสินใจ ไม่ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ข้อ ๑๐๐ เปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนที่ขาดโอกาสเคยถูกละเลย ให้ได้สิทธิ มีเสียงในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียม

ข้อ ๑๐๑ ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ โดยได้รับทรัพยากรอย่างพอเพียงและมั่นคง

เป้าหมาย

ข้อ ๑๐๒ สื่อแบบมีส่วนร่วม โดยประชาชนเข้าถึงสื่อ แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ได้อย่างอิสระและเท่าเทียมกัน

ข้อ ๑๐๓ ประชาชนเป็นเจ้าของเวทีสาธารณะของสื่อ วางแผน บริหาร ตัดสินใจ และผลิตเนื้อหาสาระด้วยตนเอง โดยเนื้อหาสาระหลากหลาย มาจากหลายทิศทาง

มาตรการ

ข้อ ๑๐๔ สภากลางของตำบล ต้องสนับสนุนการตั้งสถานีวิทยุชุมชน ที่ปลอดจากการโฆษณาโดยชุมชนมีส่วนร่วม

ข้อ ๑๐๕ ชุมชนต้องมีคณะกรรมการบริหารจัดการหอกระจายข่าว ที่มาจากหลากหลายกลุ่มคนและทุกกลุ่มสามารถใช้บริการหอกระจายข่าวได้อย่างเสมอภาค

ข้อ ๑๐๖ สภากลางของตำบล และสถานศึกษาต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้การรับสาร การสื่อสาร ที่ทันต่อสถานการณ์โลก

ข้อ ๑๐๗ สภากลางของตำบล ต้องสนับสนุนการจัดทำศูนย์ข้อมูลชุมชนที่ครบวงจรเป็นปัจจุบันที่ทุกคนเข้าถึงและสามารถนาไปใช้ได้

ข้อ ๑๐๘ ระบบการสื่อสารมวลชนของรัฐ และเอกชน ทั้งวิทยุ และโทรทัศน์ จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในด้านเนื้อหา และรูปแบบการจัดทารายการได้ เช่น มีเนื้อหาสาระของชุมชนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม และชาติพันธุ์

ข้อ ๑๐๙ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้จากการให้สัมปทานระบบสื่อสารมวลชนของรัฐ ทั้งจากวิทยุและโทรทัศน์อุดหนุนแก่ชุมชนท้องถิ่นให้ทำระบบการสื่อสารของชุมชน

หมวด ๙
บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๑๐ บรรดาการใดๆ ที่รับรองไว้ในธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ฉบับที่ ๑ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๘(๓) และมาตรา ๘๗ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันที่ประกาศใช้ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ ให้ถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยธรรมนูญฉบับนี้

ข้อ ๑๑๑ กำหนดให้คระกรรมการสภากลางของจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นคณะกรรมการดำรงไว้ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ มีวาระ ๔ ปี

ข้อ ๑๑๒ คณะกรรมการดำรงไว้ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ สามารถแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ตามความเหมาะสม และสามารถออกข้อบัญญัติประกอบธรรมนูญฉบับนี้ได้ พร้อมสรรหาผู้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าว

ข้อ ๑๑๓ เนื้อหาในธรรมนูญประชาชนคนอานาจเจริญฉบับนี้ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยความเห็นชอบจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสภาประชาชนระดับจังหวัด ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ แต่ต้องไม่ขัดกับข้อบัญญัติเดิมที่มีอยู่ และกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมได้หลังจากวันที่ประกาศใช้ไปแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ วัน

ข้อ ๑๑๔ เหตุผลในการจัดทำธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางกรอบระเบียบกติกาของชุมชน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้อง สาหรับใช้เป็นมาตรการปฏิบัติเพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน อนาคตจะมีการยกร่างธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ เป็นพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง โดยจะให้มีประชาชนรักษาการในพระราชบัญญัตินี้ ต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
พ.ศ. ....

<u>หลักการ</u>

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

<u>เหตุผล</u>

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ (๓) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่า เทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดย คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับหลักการ ดังกล่าว อีกทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบันตามที่กำหนดใน กฎหมายต่าง ๆ ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การปกครอง ส่วนท้องถิ่นบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๑ ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่ เกิดขึ้นกับกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาใน พื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....

.....
.....
.....
.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัดปกครองตนเอง” หมายความว่า จังหวัดที่มีความพร้อมโดยประชาชนในจังหวัดได้ แสดงเจตนารมณ์เพื่อจังตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง

“เทศบาล” หมายความว่า เทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ นี้

“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

“ผู้ว่าการจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

“สมัชชาพลเมือง” หมายความว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนภายในเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันถกแถลงแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง หรือสภาพปัญหาอย่างสมานฉันท์ เกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สภาพเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรม สภาพแวดล้อม และสภาพการเมืองการปกครองเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะหรือแนวนโยบายพื้นฐานระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

“คณะกรรมการประสานแผน” หมายความว่า คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดที่อ้างถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณีเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นมีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนออกเสียงประชามติจำนวนสามในห้าของผู้มาออกเสียงเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

เมื่อประชาชนในจังหวัดลงประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

มาตรา ๗ ให้นำความในมาตรา ๖ มาใช้บังคับกับการยุบรวม หรือการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองโดยอนุโลม

มาตรา ๘ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใดให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น

มาตรา ๙ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ให้จังหวัดปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด

มาตรา ๑๐ ให้จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๑๑ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

หมวด ๒

จังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๒ ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด

ให้จัดตั้งสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้ว่าการจังหวัดปกครอง ตนเอง ผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนา การกำหนดโครงการ แผนงานและทิศทางการพัฒนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

มาตรา ๑๔ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือ ภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำหรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตก ลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๕ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

หมวด ๓

การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๖ จังหวัดปกครองตนเองประกอบด้วย

(๑) สภาจังหวัดปกครองตนเอง

(๒) ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง

(๓) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

ส่วนที่ ๑

สภาจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๗ สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองจะกระทำได้เมื่อได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๑๙ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองให้คำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชาชนเป็นเกณฑ์ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ การกำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ถือเกณฑ์จำนวนประชาชนแต่ละจังหวัดปกครองตนเอง ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยจังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้สามสิบคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบหกคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้สี่สิบสองคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา จังหวัดปกครองตนเองได้สี่สิบแปดคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้ห้าสิบสี่คน

มาตรา ๒๐ การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๒๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๒ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในเขตจังหวัดปกครอง ตนเองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(๒) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๓ อายุของสภาจังหวัดปกครองตนเองมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเริ่มแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๒๔ สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่จังหวัดปกครองตนเองหรือที่จังหวัดปกครองตนเองกระทำ

มาตรา ๒๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภา

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

(๔) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๔

(๕) ขาดประชุมสภาจังหวัดปกครองตนเองสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๖) สภาจังหวัดปกครองตนเองมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาจังหวัดปกครองตนเอง โดยมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาจังหวัดปกครองตนเองพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีมติ

(๗) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๖ เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๕ ให้องค์กรดังต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

(๑) กรณีมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๕ (๓) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง(๒) กรณีมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๕ (๔) และ มาตรา ๒๕(๕) ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๒๗ ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองเลือกสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเป็นประธานสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่ง และรองประธานสภาจังหวัดปกครองตนเองสองคน และให้เลือกสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาจังหวัดปกครองตนเอง และให้หัวหน้าสำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการสภาจังหวัดปกครองตนเองและให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการประจำสภา เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยของการประชุมสภาและการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจในการตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๒๘ ให้มีสำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภาและเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภาตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการสภาให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๒๙ ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง

(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาพลเมือง

(๕) อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองเสนอ

(๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจสอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๓๐ ให้ประธาน รองประธานและสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง ได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๒

ผู้ว่าการจังหวัด

มาตรา ๓๒ ผู้ว่าการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตจังหวัดปกครองตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัด ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการจังหวัด โดยเสนอชื่อได้ไม่เกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดและต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวในวันที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๓๓ ผู้ว่าการจังหวัดอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดจากผู้ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองตามจำนวนดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดได้ไม่เกินสามคน

(๒) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน

(๓) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสี่สิบแปดคนหรือห้าสิบสี่ ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดได้ไม่เกินห้าคน ผู้ว่าการจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าการจังหวัด และที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัดจากผู้ที่มิได้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและสมาชิกสภาพลเมือง เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเองตามที่ผู้ว่าการจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์จำนวน ดังต่อไปนี้

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการตามพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับกับรองผู้ว่าการโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ผู้ว่าการจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

มาตรา ๓๗ ผู้ว่าการจังหวัด รองผู้ว่าการจังหวัด ต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

มาตรา ๓๘ ผู้ว่าการจังหวัดจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกรัฐมนตรี

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

(๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๗) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อเห็นว่าผู้ว่าการจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ว่าการจังหวัดกระทำผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

เมื่อมีกรณีสงสัยเกี่ยวกับความเป็นผู้ว่าการจังหวัดสิ้นสุดลงตาม (๔) ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วหรือสิ้นสุดลงตาม (๕) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวหรือคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในระหว่างที่ไม่มีผู้ว่าการจังหวัด ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๓๙ รองผู้ว่าการจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ผู้ว่าการจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

(๒) ผู้ว่าการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(๓) ตาย

(๔) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าการจังหวัด

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

(๖) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

(๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

กรณีมีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตาม (๕) และ (๖) ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอุโลม

เมื่อรองผู้ว่าการจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าการจังหวัดอาจแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

มาตรา ๔๐ ให้ผู้ว่าการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเองโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

(๒) พิจารณาและออกประกาศของจังหวัดปกครองตนเองในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้กิจการใดต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

(๓) ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดปกครองตนเอง

(๔) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง

(๕) ให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปกครองตนเอง

(๖) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัดและที่ปรึกษารองผู้ว่าราชการ

(๗) บริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) วางระเบียบเพื่อให้กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นไปโดยเรียบร้อย

(๙) วางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การบริหารบุคคล และการพัสดุของจังหวัดปกครองตนเอง

(๑๐) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ

(๑๑) พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๑๒) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

มาตรา ๔๑ ให้ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง และให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๒ ให้ผู้ว่าการจังหวัดรองผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการรองผู้ว่าการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัดและที่ปรึกษารองผู้ว่าการจังหวัดได้รับ

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้ผู้ว่าการจังหวัดและรองผู้ว่าการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๓

สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๔๔ ให้มีสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นที่เป็น ประโยชน์ในการดำเนินงานของสภาพลเมือง มีจำนวนสมาชิกสภาพลเมืองเท่าที่จะพึงมีตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ โดยคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งนี้ คุณสมบัติ จำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาและการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาพลเมือง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้สมาชิกสภาพลเมืองได้รับเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนอย่างอื่น ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจากงบประมาณของสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

สมาชิกสภาพลเมืองต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๒ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๕ วาระของสมาชิกสภาพลเมืองมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพลเมืองเริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับการสรรหา

มาตรา ๔๖ สภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดทิศทางและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นร่วมกับผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเอง

(๒) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามทิศทางและแผนการพัฒนาท้องถิ่นตาม (๑)

(๓) เสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

(๔) ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๕) ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตาม (๑) การติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๒) รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้หรือการศึกษาประชาธิปไตย

(๖) จัดประชุมสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเพื่อวัตถุประสงค์ตาม (๑) และ (๒) อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๗) หน้าที่อื่นตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพลเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาพลเมืองมีหนังสือให้ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือบุคคลใด ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาพลเมืองได้

มาตรา ๔๗ ให้มีสำนักงานสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองรับผิดชอบงานธุรการของสภาพลเมือง ตลอดจนสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของสภาพลเมือง พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาพลเมือง เพื่อเสนอต่อผู้ว่าการจังหวัด สภาจังหวัดปกครองตนเอง และสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

หมวด ๔

การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๘ เทศบาลประกอบด้วย

(๑) สภาเทศบาล

(๒) นายกเทศมนตรี

(๓) สภาพลเมืองเทศบาล

มาตรา ๔๙ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

(๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) สภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕๐ การกำหนดจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดปกครองตนเองใด ให้พิจารณาถึงจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลหรืออาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิม ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เคยประกาศใช้บังคับในเขตจังหวัดเดิม

จำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องถิ่นและการจัดทำบริหารสาธารณะที่ทั่วถึงแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำได้โดยออกเป็นประกาศจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ เงื่อนไขและวิธีการใหม่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ส่วนที่ ๑

สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕๒ สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๕๓ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในสภาเทศบาลใดหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใด ภายในเขตจังหวัดปกครองตนเองจะพึงมีจำนวนสมาชิกเท่าใดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๕๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๕๕ ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอนุโลม

มาตรา ๕๖ อายุของสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๕๗ ให้นำความในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๕๘ สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๙ ให้สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเลือกสมาชิกสภาเป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรองประสภาสองคน และให้เลือกสมาชิกสภาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และให้เลือกพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสภาคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการสภา

มาตรา ๖๐ ให้มีสำนักงานกิจการสภาเทศบาลหรือสำนักงานกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภา และเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ

จากสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภาตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๖๑ สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

(๕) อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาลหรือ สภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอ

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและกฎหมายอื่น

ส่วนที่ ๒

นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๖๒ นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเป็นเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ถือเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๖๓ นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากผู้ที่มิได้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและสมาชิกสภาพลเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือรองนายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี โดยเสนอชื่อได้ไม่เกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวในวันที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๖๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๖๕ ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๖๖ นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

มาตรา ๖๗ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๖๘ ให้นำ ความในมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๖๙ ให้นำความในมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรีและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๗๐ ให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

(๒) พิจารณาและออกประกาศของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้กิจการใดต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) ประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี

(๔) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี

(๕) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกเทศมนตรีหรือเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีหรือที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแล้วแต่กรณี

(๖) บริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๗) วางระเบียบเพื่อให้กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(๘) วางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง การบริหารบุคคล และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๙) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

(๑๐) พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๑๑) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

ส่วนที่ ๓

สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๑ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาพลเมืองตามส่วนที่ ๓ หมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติ นี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับสภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

หมวด ๕

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ ๑

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๗๒ จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินและ ทรัพยากรในเขตพื้นที่รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง

อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงบรรดาอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ด้านการป้องกันประเทศ

(๒) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา

(๓) ด้านการศาล

(๔) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มาตรา ๗๓ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

จังหวัดปกครองตนเองย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๗๔ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(๔) การติดตามตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

มาตรา ๗๕ จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายเดียวหรือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือมีความเกี่ยวเนื่องจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือในกรณีจัดทำขึ้นนอกเขตพื้นที่แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่จังหวัดปกครองตนเองนั้น

มาตรา ๗๖ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการประกอบกิจการเองฝ่ายเดียวหรือการร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้น ๆ

ส่วนที่ ๒

สำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๗๗ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองเป็นหน่วยธุรการ ทำหน้าที่อำนวยการและสนับสนุนภารกิจทั้งปวงตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองขึ้นตรงต่อผู้ว่าการจังหวัด

สำนักงานจังหวัดปกรองตนเองมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองทำหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองครองตนเองให้มาจากการสรรหาของผู้ว่าการจังหวัด จากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนมีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี การสรรหาหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับสรรหาใหม่อีกได้

เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นตามที่ผู้ว่าการจังหวัดกำหนด

มาตรา ๗๘ การแบ่งส่วนองค์กรภายในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและข้อบัญญัติ

ส่วนที่ ๓

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๙ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว

มาตรา ๘๐ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๖ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอำนาจหน้าที่อื่นที่นอกจากวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามความตกลงร่วมกันระหว่างจังหวัด ปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

มาตรา ๘๑ ให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยธุรการ ทำหน้าที่อำนวยการและสนับสนุนภารกิจทั้งปวงตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

ให้สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีหัวหน้าสำนักงานทำหน้าที่ บังคับบัญชากิจการของสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้ช่วย นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้หัวหน้าสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการสรรหา ของนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี จากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนมีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี การสรรหาหัวหน้าสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้หัวหน้าสำนักงานเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการสรรหาใหม่อีกได้

เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตามที่นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีกำหนด

หมวด ๖
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับจังหวัดปกครองตนเอง และจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ ๑
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๒ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ส่วนที่ ๒
ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๘๓ เพื่อประโยชน์แก่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหลายท้องถิ่นหรือเพื่อความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงร่วมกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผน

ให้จังหวัดปกครองตนเองช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้มีการร้องขอ

มาตรา ๘๔ ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผน

การจัดสรรรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คำนึงถึงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวนประชากรในท้องถิ่น และอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

มาตรา ๘๕ ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ของท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย
ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม

หมวด ๗

การคลังและรายได้

ส่วนที่ ๑

หน้าที่ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๖ รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสรรพสามิต และผู้ว่าการจังหวัดทุกแห่ง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ด้านภาษีอากร ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านนิติศาสตร์ และด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละสองคน

(๔) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรีจำนวนเก้าคน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเจ็ดคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการจัดเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษี ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสามคน

มาตรา ๘๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘๙ กรรมการตามมาตรา ๘๗ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙๐ กรรมการตามมาตรา ๘๗ (๓) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลงให้แต่งตั้งกรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๙๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๙๒ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๙๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) กำกับการจัดแบ่งภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เสนอแนะหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแก่คณะกรรมการประสานแผน

(๖) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรี

(๘) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกันต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๙๔ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๙๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสาร ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

ส่วนที่ ๓

ภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๙๖ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้

ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มิใช่ภาษีท้องถิ่น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมดและให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และตามที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

รายได้ของจังหวัดปกครองตนเองตามหมวดนี้ รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจังหวัดปกครองตนเองไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้ก็ได้ โดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละหนึ่งของเงินภาษีที่จัดเก็บได้หรือตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้

มาตรา ๙๗ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(๑) รายได้ประเภทภาษีอากร

(ก) ภาษีท้องถิ่น

(ข) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) ภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) ภาษีอื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๒) รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร

(ก) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(ข) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ

(ค) รายได้จากทรัพย์สิน

(ง) รายได้จากการพาณิชย์หรือวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(จ) ค่าตอบแทนหรือค่าบริการ

(ฉ) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้

(ช) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(ซ) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฌ) รายได้จากเงินกู้ เงินลงทุน หรือการจำหน่ายพันธบัตรโดยคำนึงถึงหลักวินัยทางการเงินการคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ญ) รายได้อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา ๙๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นดังนี้

(๑) ภาษีรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

(๒) ภาษีค้าปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๓) ภาษีค้าปลีกยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๔) ภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๕) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๖) ภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๗) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๘) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๙) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๑๐) ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์

(๑๑) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๑๒) ภาษีการพนัน

(๑๓) อากรฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๔) ภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๙๙ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ภาษีฐานร่วม ได้แก่

(๑) ภาษีเงินได้ส่วนบุคคลธรรมดา

(๒) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(๕) ภาษีสรรพสามิต

(๖) ภาษีสุรา

(๗) ภาษียาสูบ

(๘) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

(๙) ค่าภาคหลวงแร่

(๑๐)ภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๐๐ กรณีที่รัฐเห็นสมควร รัฐจะจัดสรรภาษีอื่นๆ ของรัฐให้แก่จังหวัดปกครองตนเองก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๑๐๑ ในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทใหม่ ต้องดำเนินการตามหลักการดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีกฎหมายกำหนดรายได้ใดเป็นรายได้ของท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างชัดเจน

(๒) ต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

(๓) ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนราชการส่วนรวมของประเทศ

(๔) ต้องสามารถสะท้อนต้นทุนหรือภาระค่าใช้จ่ายด้วย

(๕) รายได้ประเภทใหม่ที่มิใช่ภาษีอาจมีอัตราที่แตกต่างกันของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) การจัดเก็บภาษีไม่เป็นการสร้างภาระให้กับรัฐหรือท้องถิ่นอื่น

มาตรา ๑๐๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประเภทอื่น โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นดังต่อไปนี้

(๑) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

มาตรา ๑๐๓ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประเภทอื่นที่เป็นฐานร่วม โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นดังต่อไปนี้

(๑) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

(๒) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

มาตรา ๑๐๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมกิจการหรือบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำหรือจัดให้มีขึ้นจากผู้ใช้บริการโดยตราเป็นข้อบัญญัติ

หมวด ๘

การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา ๑๐๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๐๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๐๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ

มาตรา ๑๐๘ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียด ให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดเป็นข้อบัญญัติก็ได้

มาตรา ๑๐๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ

มาตรา ๑๑๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในเรื่องการจัดทำงบดุล งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้สภาท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด ๙
คณะกรรมการตรวจสอบ

มาตรา ๑๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอก เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ความเห็นชอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย

ให้สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้าน การเงินการคลังและงบประมาณ ด้านการโยธาธิการและผังเมือง ด้านการบัญชีและการตรวจสอบภายใน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบกิจการของจังหวัด ปกครองตนเองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้นด้านละสองคน

เมื่อสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคก่อนแล้ว ให้ส่งรายชื่อบุคคลดังกล่าวแก่สภาจังหวัดปกครองตนเองเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวนเก้าคนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ

มาตรา ๑๑๒ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน การกำหนดค่าตอบแทน รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม และรายละเอียดวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๑๓ คณะกรรมการตรวจสอบต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตรวจสอบต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๔ คณะกรรมการตรวจสอบมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งและโดยคณะกรรมการตรวจสอบจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้

มาตรา ๑๑๕ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงิน งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น พิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชน

ให้คณะกรรมการตรวจสอบเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละสองครั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองทำ หน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบ

หมวด ๑๐

คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๑๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งกรรมการเลือกกันเองจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธาน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ.ร. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ได้แก่ บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านภาษีอากร ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านละหนึ่งคน ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๑๑๘ กรรมการตามมาตรา ๑๑๖ (๓) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทนและให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๑๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๗

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๒๐ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒๑ ให้กรรมการได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๒๒ คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย

(๓) สนับสนุนการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓๑ ของพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอการการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) เสนอการจัดระบบบริหารหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสภาท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน การตรวจสอบภายใน การสรรหาหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อย่างอื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๒๓ ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้ว เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

(๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๒๕ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้ว่าการจังหวัด รองผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดปกครอง ตนเองแล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองตาม พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๖ เมื่อได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการตั้งจังหวัดด้วยผลของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง แสดงความจำนงว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือมีความประสงค์จะโอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๒๗ ตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทนอย่างอื่น หรือสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๑๖ ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง จะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

มาตรา ๑๒๘ ในจังหวัดใดเมื่อมีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง โดยมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลายในส่วนที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม ไม่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๙ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าการจังหวัด อาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หากมีความจำเป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดอาจส่งข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมาประจำยังจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ก็ย่อมกระทำได้โดยความตกลงกับจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๓๐ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาของถิ่นแล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาของถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ อยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

มาตรา ๑๓๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิมไปเป็นของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๓๒ ให้บรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม โอนมาเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี โดยตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทนอย่างอื่นหรือสวัสดิการของบรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของผู้นั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๓๓ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาล หรือ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

จังหวัดตามกฎหมาย ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

มาตรา ๑๓๔ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดำรง ตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ผู้บริหารเทศบาล หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๑๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๘๗ (๓) จำนวนด้านละห้าคน จนกว่าจะมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองครบสิบแห่ง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2554
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2554 - ปัจจุบัน อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น