

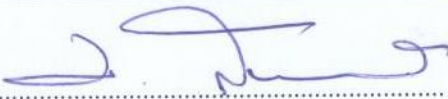
การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด

ภิรมย์พร ไชยยนต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

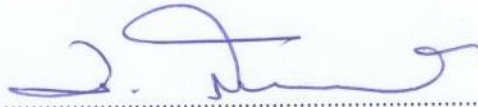
2557

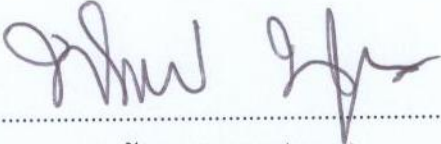
การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด
ภิรมย์พร ไชยยนต์
คณะนิติศาสตร์

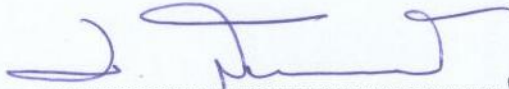
ศาสตราจารย์.......... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจต สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

.......... ประธานกรรมการ
(ดร.มานะ นามเดช)

ศาสตราจารย์.......... กรรมการ
(ดร.บรรเจต สิงคะเนติ)

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

ศาสตราจารย์.......... คนบดี
(ดร.บรรเจต สิงคะเนติ)

มิถุนายน 2557

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด
ชื่อผู้เขียน	นางสาวกริยาพร ไชยยนต์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2557

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และเพื่อวิเคราะห์แนวทางในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยวิเคราะห์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การกำกับดูแล การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ตามแนวคิดการปกครองตนเอง

จากการศึกษาพบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระ ปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดการพัฒนา ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งขาดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางสายอาชีพ และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอซึ่งข้อเสนอตามแนวคิดการปกครองตนเองมีดังนี้ เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างโดยให้ “จังหวัดปกครองตนเอง” เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดมีโครงสร้างภายใน 3 ฝ่ายมีสภาพเหมือนที่มาจากตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย ทำหน้าที่นำเสนอข้อเรียกร้องและปัญหาของประชาชนและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นการทั่วไป รัฐส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องหลักของประเทศ คือ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาลหรือการยุติธรรม และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ให้ท้องถิ่นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำซึ่งให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดอัตราการแบ่งสัดส่วนภาษีให้ท้องถิ่นเก็บไว้ร้อยละ 70 แบ่งให้รัฐส่วนกลางร้อยละ 30 ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดฐานภาษีท้องถิ่นและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ให้บุคลากรของท้องถิ่นมีระบบการพัฒนาทางสายงานที่ชัดเจนและมีความเหมาะสมกับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการเสนอรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการหรือตัดสินใจของท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด ทั้งนี้ข้อเสนอเพิ่มเติมให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บท ส่วนรายละเอียดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและแนวทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัด การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นควรเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ให้สภาพลเมืองมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ABSTRACT

Title of Thesis	Decentralization to Local Administrative Agencies: A Case Study of Self- government Based Upon the Will of the People in the Provincial Level.
Author	Miss Piromporn Chaiyon
Degree	Master of Laws
Year	2014

The objectives of this research are to study the concepts and theories of decentralization to local administrative agencies in the self- government format; to identify the problems and obstacles of decentralization to local administrative agencies and to analyze the directives of decentralization to local administrative agencies as well as a self- government based on the public will in the provincial level. The scope of study is the provisions of the Constitution of Thailand B.E.2550 (local administration) and draft laws. The main focus is to analyze the structure, authorities, duties, supervision, monitoring, budget, finance, human resource management and public participation in the local administration under the concept of self-autonomy.

The results show that Thailand's local administration faces a lot of problems; namely, overlap structure, unclear authorities and duties. Many local administrative agencies are subject to strict scrutiny of regional administrative agencies and therefore lack of actual autonomy. Additional problems include finance, budget insufficiency, inefficiency of human resource management, insufficient public participation. The main recommendation is to dissolve regional administrative agencies and merge them with local administrative agencies so as to solve the structure problem. In other words, to be established is a "self- government" province that will serve as a local administrative agency with three-party internal structure. There should be a civil council composed of representatives of people from different arenas. The main duty of civil council is to propose the requests and highlight the problems faced by local residents as well as to monitor the local administrative agencies. In such a case, the local administrative agencies should be entrusted with general authorities while the central government is in charge of important national tasks including defense, public finance and monetary system,

judicial or justice system and international relationship. The local administrative agencies are under the direct supervision of Prime Minister and the monitoring system should be on a postmortem basis. This is to ensure more freedom for local administrative agencies. The ratio of tax allocation between the central government and local administrative agencies should be 70: 30. Moreover, local administrative agencies should have more freedom to decide local tax base as well as to increase local tax according. Local administrative personnel should have a clearer career path, which should be directly in line with local contexts. The public participation should have a clearer procedure as well. In fact, public participation should be a requisite for important decisions of local administrative agencies.

I agree with the concept of self-government administration in the provincial level. Additionally I wish to recommend that there should be an act that serves as a master statute while details should be included in a royal decree, depending on economic and social contexts as well as development directives of each province. Restructuring of local administrative agencies as well as adjustment of duties and authorities should be performed gradually. The civil council should be responsible for providing budget and personnel to support the public participation in local administration.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัดฉบับนี้ คงไม่อาจสำเร็จได้หากไม่ได้รับการอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่กรุณาใช้เวลาในการให้คำปรึกษาข้อชี้แนะ ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์แก่การทำวิทยานิพนธ์ทุกขั้นตอน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่าน ดร. มาโนช นามเดช ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และอาจารย์ ดร. พิชรพรรณ นุชประยูร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่ส่งเสริมและสนับสนุนทุนการศึกษา รวมทั้งคณาจารย์และบุคลากรทุกท่านที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและให้คำชี้แนะในเรื่องการศึกษาตลอดมา

คุณประโยชน์และความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดา มารดา บุรพจารย์และบุคคลที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้

ภิรมย์พร ไชยยนต์

ตุลาคม 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 วิธีดำเนินการ	4
1.5 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	6
2.1 ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ	6
2.2 ลักษณะและประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง	13
2.3 การปกครองท้องถิ่น	16
บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดต่างประเทศ	25
3.1 การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	25
3.2 การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส	37
บทที่ 4 หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย	55
4.1 วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย	55
4.2 หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	61
4.3 การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย	63
4.4 ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทย	78
4.5 ความเป็นมาของแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด	84
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาการปกครองตนเองในระดับจังหวัด	97
5.1 การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน	98
5.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	108
5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	112

5.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	118
5.5 ระบบการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นปกครองตนเองระดับจังหวัด	121
5.6 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	123
5.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการปกครองตนเองในระดับจังหวัด	124
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127
6.1 บทสรุป	127
6.2 ข้อเสนอแนะ	132
บรรณานุกรม	138
ภาคผนวก	144
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.	145
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานี พ.ศ.	209
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.	241
ประวัติผู้เขียน	279

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการรวมประเทศและเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ โดยการยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศครั้งใหญ่นั้นมาจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน ปัจจัยภายนอกคือ การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส การขาดเอกภาพภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขเพื่อต่อต้านการรุกรานของชาติมหาอำนาจ และปัจจัยภายในคือ การเปลี่ยนแปลงไปของบ้านเมืองและการได้รับการศึกษาเรื่องรูปแบบการปกครองจากต่างประเทศด้วย¹ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองในช่วงนั้น คือการปกครองที่มีการรวบรวมหัวเมืองประเทศราชต่างๆให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง มีการส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปปกครองในพื้นที่ ทำให้การปกครองเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจการสั่งการ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆรวมไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้ประเทศมีความมั่นคงไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตก ระบบราชการไทยมีความเข้มแข็ง และประเทศมีการพัฒนาจนเจริญรุ่งเรืองเรื่อยมา ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองครั้งใหญ่ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ดังนั้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจึงไม่อาจทันต่อสภาวะการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมอีกต่อไป

ปัจจุบันประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองดังเช่นในอดีต ราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานาน นับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ที่ชัดเจนที่สุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2543), หน้า 4-5.

พุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด กระทั่งปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินมานานหลายสิบปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเรื่อยมา แต่สภาวะการณ์ของการปกครองท้องถิ่นกลับมีแต่ปัญหาสะสมมากมาย จนกลายเป็นว่า ยิ่งนับวันการปกครองท้องถิ่นกลับไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง ยิ่งนับวันท้องถิ่นกลับไม่สามารถปกครองตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยสาเหตุของสภาวะการณ์ของการปกครองท้องถิ่นเป็นเพราะปัญหาในหลายด้าน กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไประดับล่างคือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีปัญหาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลมีความแตกต่างกันในเรื่องของรูปแบบการดำเนินงานและงบประมาณ ซึ่งส่งผลต่อการบริหารจัดการและคุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีปัญหาเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาที่ไม่อาจทำได้จริง ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและในด้านการถ่วงดุลอำนาจได้ ไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลที่แท้จริง

2) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน มีการกำหนดทั้งในกฎหมายจัดตั้งและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ แต่ก็ยังมีหน่วยงานของทั้งรัฐส่วนกลางและภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆอยู่ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่ อำนาจหน้าที่ที่มีความคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทับซ้อนเชิงอำนาจ

3) ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางกำกับดูแลท้องถิ่นมากเกินไป ทั้งทางตรงผ่านทางตัวแทนของรัฐคือราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่และทางอ้อมผ่านทางนโยบายประชานิยมต่างๆของรัฐบาล การควบคุมโดยระบบงบประมาณ เป็นต้น จนกลายเป็นการครอบงำท้องถิ่น จนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

4) ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องจัดทำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล

ในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างเหมาะสมกับการกิจที่ถ่ายโอน แต่เมื่อครบกำหนดรัฐบาลก็ออกกฎหมายมากำหนดอัตรารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่แรก นอกจากนี้ท้องถิ่นยังขาดการพัฒนาในเรื่องฐานภาษีท้องถิ่นหรือการหารายได้ ทำให้การเก็บภาษีในส่วนนี้ได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในพื้นที่

5) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับต่างๆทั่วประเทศ มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีราชการส่วนกลางเข้ามาเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และในส่วนของการกำหนดอัตราตำแหน่งต่างๆ ก็ยังคงเป็นการกำหนดโดยไม่ได้มีการนำเรื่องภารกิจของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มาพิจารณา ฯลฯ ทำให้หลายท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่ตรงกับหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังเชื่อมโยงกับงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งไม่เอื้อต่อการเติบโตในสายงานภายในท้องถิ่นของตนได้ บุคลากรของท้องถิ่นขาดการพัฒนาเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

6) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีน้อยมาก มีเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ในกรณีที่ได้มีส่วนร่วมก็เป็นการมีส่วนร่วมตามแบบพิธีเท่านั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจน ไม่มีงบประมาณและองค์กรภายในสนับสนุนการมีส่วนร่วม และทั้งจากประชาชนเองที่ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ยังไม่ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของเงินภาษีของตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนใจและขาดพลังความร่วมมือจาก

จากสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กล่าวมานั้น เป็นปัญหาที่สะสมเรื้อรามา นับแต่อดีต ปัจจุบัน และอาจจะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต หากไม่ได้มีการแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบเพราะปัญหาในแต่ละด้านนั้นเป็นปัญหาที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ซึ่งต้องพิจารณาร่วมกันอย่างรอบด้านและบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วน ซึ่งการกระจายอำนาจตามแนวคิดจังหวัดปกครองตนเอง” มีสาระสำคัญทางความคิด คือ ปรับปรุงแก้ไขให้การปกครองท้องถิ่นของไทยบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้ท้องถิ่นมีอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการตื่นตัวทางการเมืองการปกครอง โดยเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจที่แท้จริง ให้พื้นที่ระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอิสระอย่างแท้จริง

ดังนั้นการวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์สาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้โดยวิเคราะห์โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเอง เพื่อแสดงให้เห็นว่ารูปแบบดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้หรือไม่อย่างไร โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)² ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. โดยวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การกำกับดูแล การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ตามแนวคิดการปกครองตนเอง กรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศคือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส

1.4 วิธีดำเนินการ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักโดยศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำรา เอกสารวิชาการ งานวิชาการ งานวิจัยต่างๆทั้งของไทยและต่างประเทศ รายงานการประชุม รายงานการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด

1.5 สมมติฐานของการศึกษา

การปกครองท้องถิ่นที่มีปัญหาในปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่ารัฐส่วนกลางไม่ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองอย่างแท้จริง ยังคงมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งปัญหงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน

² การกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมิได้ระบุปีพุทธศักราช ให้หมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดจากการถอดบทเรียนปัญหาที่ผ่านมากับความไม่สอดคล้องกันของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับจังหวัดขึ้นในหลายจังหวัดทั่วประเทศ ทั้งที่เป็นรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นธรรมนูญที่แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นต้องมีความอิสระอย่างแท้จริงในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด โดยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ เป็นรูปแบบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้หรือไม่ และเหมาะสมกับสังคมและบริบทของประเทศไทยหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดรูปแบบการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง
- 2) ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและแนวทางการแก้ไขปัญหา
- 3) ได้แนวทางการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัดที่เหมาะสมกับประเทศไทยและนำเสนอต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาเรื่องแนวคิดการกระจายอำนาจ บริบทและความเป็นมาของแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครอง ในการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นหลักการในการวิเคราะห์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2.1 ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

รัฐมีหน้าที่ในการบริหารประเทศให้ประชาชนอยู่ดี มีสุขในการดำรงชีวิต มีความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในการที่จะบริหารประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นย่อมเป็นเรื่องยาก เพราะประเทศมีพื้นที่กว้างขวาง ประชาชนมีจำนวนมากและแตกต่างกันหลายหลาย ซึ่งรัฐจะดูแลและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆให้กับประชาชนได้ทั่วทุกพื้นที่ ทุกชุมชนของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากอุปสรรคเรื่องของเวลา ความล่าช้า จำนวนบุคลากรของรัฐ และจำนวนงบประมาณ ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระและแบ่งเบาหน้าที่ของรัฐการกระจายอำนาจการปกครองจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ³

โดยที่หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อันถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจก็ มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากด้วย⁴

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ ซึ่งได้รับอธิปไตยจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงเป็นการที่ชุมชนท้องถิ่นมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐ ส่วนในด้านของประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ว่า รัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 แนวคิดดังกล่าวล้วนเป็นการมองในมิติด้าน

³ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534), หน้า 6.

⁴ ลิขิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friend rich Ebert, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 2535), หน้า 3.

อำนาจรัฐทั้งสิ้น หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ใช้และกล่าวถึงกันในปัจจุบันนี้เป็นหลักการที่มาจากแนวคิดเรื่องอำนาจรัฐของประเทศฝรั่งเศสและเป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศส มีความหมายว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง”⁵

ดังนั้นในการที่จะศึกษาถึงความหมายของการกระจายอำนาจนั้นจึงต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เข้าใจถึงบริบทอันเป็นที่มาในการให้ความหมายดังกล่าวด้วย

ประวัติศาสตร์การปกครองประเทศฝรั่งเศสมีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง⁶ แต่เมื่อมีการปฏิวัติสำเร็จในปี ค.ศ.1798 อำนาจรัฐในส่วนกลางได้ขยายออกไปครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้ประเทศมีความเป็นเอกภาพมาก ดังนั้นประเทศฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญกับความเป็นรัฐมาก โดยในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมีข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐและอำนาจรัฐที่ชัดเจนและเป็นระบบ ประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระทำของรัฐ เป็นการที่รัฐยอมยกอำนาจบางส่วนของรัฐในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์พิเศษบางอย่าง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่รัฐรับรอง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนมีอำนาจในการดำเนินการอย่างอิสระ อยู่นอกเหนืออำนาจบังคับบัญชาของรัฐ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์ทั่วไปของชาติ⁷

จากบริบททางประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสในการให้ความหมายของการกระจายอำนาจ จึงเป็นเรื่องของการ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ซึ่งในความหมายนี้มีนักกฎหมายหลายท่านที่ให้ความหมายในไปในทิศทางเดียวกันอาทิ

นักวิชาการ Cheema และ Rondinelli อธิบายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ ณ ศูนย์รวมอำนาจหรือศูนย์กลางไปยังเซตรอบนอกที่ไม่มีอำนาจสำหรับการบริหารหรือการปกครอง ซึ่งเป็นการนิยามการกระจายอำนาจอย่างกว้างว่าเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Transfer of Responsibility) การตัดสินใจในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรในทางการปกครอง จากส่วนกลางไปยังส่วนล่างซึ่งรับผิดชอบในระดับพื้นที่ ซึ่งก็คือระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐ องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล โดยมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม⁸

⁵ โกลิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, รัฐสภาสาร, 8 (สิงหาคม 2528): 4 อ้างถึงใน วัจนาล วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 11.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543), หน้า 3.

⁷ วัจนาล วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 12.

⁸ อุดม ทุมโหมสิน, รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551), หน้า 7-13.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้อธิบายการกระจายอำนาจทางการปกครองออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรกการแบ่งอำนาจการปกครอง (De Concentration) หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลมอบหมายภายในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจและริเริ่มดำเนินการได้ ภายในกรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด⁹ กรณีที่สองการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจทั้งในทางการเมืองและในทางการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเองได้¹⁰

โกวิท พวงงาม นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มืองค์กรซึ่งมีอาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่ มีรายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจจะผ่านตัวแทนของประชาชน¹¹

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและกลไกที่สำคัญเพื่อเกิดความเป็นอิสระ ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” คือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹² ในการกระจายอำนาจนั้นอำนาจที่ได้กระจายออกไปนั้นจะต้องถึงมือประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นจริงๆ โดยประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนพื้นที่การรองรับอำนาจที่กระจายออกไป

ดังนั้นจากการให้ความหมายของการกระจายอำนาจทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการของไทยนั้น อาจสรุปนิยามความหมายของการกระจายอำนาจพอสังเขป คือ เป็นการอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจในมิติของอำนาจรัฐเป็นหลัก เป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากศูนย์กลางอำนาจคือรัฐหรือรัฐบาล โดยกระจายให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือองค์กรอื่นที่อยู่นอกระบบราชการ ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ

⁹บุญอริ ยีหมะ, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 4.

¹⁰Brain C. Smith, **Field Administration**, (London: Routledge and Regan Paul 1967). pp. 22-23 อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร, **การปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534), หน้า 7.

¹¹โกวิท พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 13.

¹²วุฒิสภา ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย สถาบันพระปกเกล้า**, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 4.

2.1.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างอิสระ¹³

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมายาวนานและต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองนี้ เป็นผลพวงของการเมืองการปกครองของยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมา โดยมีนักวิชาการ Cheema และ Rondinelli ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจเป็น 3 ช่วงคือ¹⁴

ช่วงที่ 1 วิวัฒนาการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงนี้เป็นช่วงที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การแบ่งอำนาจ (De Concentration) คือการกระจายอำนาจในระบบราชการ หรือเป็นการที่ราชการส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจของส่วนกลางบางส่วนให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้มีอำนาจในบางเรื่อง เพื่อประโยชน์ในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

ช่วงที่ 2 วิวัฒนาการในช่วงกลาง ค.ศ. 1980–1990 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ในช่วงนี้เน้นความสำคัญที่เรื่องการเมือง การพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยและระบบตลาดเสรี ซึ่งส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจกว้างขวางมากยิ่งขึ้น¹⁵

ช่วงที่ 3 คือนับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 1990 จนถึงปัจจุบัน แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเป็นการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรภาคประชาชน และกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายคือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบประชาชนในท้องถิ่น ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน¹⁶

วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจที่มีการแบ่งเป็น 3 ช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อหลักการกระจายอำนาจที่ในช่วงแรกจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่งานด้านการบริหารจนกระทั่งช่วงสุดท้ายการกระจายอำนาจถูกให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน และด้วยเหตุนี้ทำให้หลักการกระจายอำนาจถูกนิยามความหมายที่แตกต่างหลากหลายตามแต่บริบทของสังคมประเทศในเวลาต่อไป

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 20.

¹⁴ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 7-10.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-10.

¹⁶ Anwar Shah and Sana Shah, The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Government In **Local Government in Developing Countries**, Anwar Shah, ed. (Washington D.C.: The World Bank, 2006), pp. 22-24.

2.1.2.1 การกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำภารกิจภายในรัฐ ฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจทางปกครอง ก็คือการกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจของรัฐ ซึ่งจะกระจายให้องค์กรใดมีอำนาจในการจัดทำ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือต้องพิจารณาถึงหลักการและประเภทของภารกิจของรัฐรวมทั้งหลักการปกครองภายในรัฐประกอบด้วย¹⁷

รัฐสมัยใหม่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในเรื่องของภารกิจของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำก็คือบริการสาธารณะนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยการจะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ว่าภารกิจใดรัฐควรจัดทำเองและภารกิจใดที่ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่มิพลวัตอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ภารกิจหลักของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศ เป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำ เพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิในการรักษาความสงบ โดยอาจแบ่งเป็น 2 อย่าง คือ การป้องกันภัยจากภายนอก เป็นเรื่องความมั่นคงทางทหาร เรื่องการต่างประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ซึ่งก็คือ การออกกฎหมายบังคับใช้ในสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม¹⁸

ภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเรื่องที่จำเป็นต่อความเป็นรัฐ ซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนภายในรัฐ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนนั่นเอง¹⁹ ภารกิจพื้นฐานนี้เป็นเรื่องที่รัฐมีหน้าที่การดำเนินการให้แก่ประชาชน โดยไม่ต้องมีการเสียค่าบริการโดยตรง ทั้งนี้เพราะใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชาชนนั่นเอง โดยภารกิจพื้นฐานที่กล่าวมานี้รัฐจะไม่มอบหมายให้แก่เอกชนหรือองค์กรอื่นจัดทำแต่ประการใด

2) ภารกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ดี มีสุข ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรอง

มีการกล่าวว่า “อยู่ดี” คือ อยู่อย่างสงบปลอดภัยอันเป็นภารกิจพื้นฐานและเมื่อประชาชนอยู่อย่างสงบปลอดภัยแล้วลำดับต่อมาก็คือ “มีสุข” คือการทำให้ประชาชนมีความสุข

¹⁷ โภคิน พลกุล และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538), หน้า 101.

¹⁸ สุนทร มณีสวัสดิ์, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1 ภารกิจของรัฐ, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555).

¹⁹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 139.

ภารกิจลำดับรองนี้ คือ การให้ศึกษาแก่ประชาชน ด้านการคมนาคมที่สะดวก ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ด้านสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น การบริการสาธารณะประเภทนี้รัฐสามารถมอบให้เอกชนหรือองค์กรอื่นจัดทำแทนรัฐได้ โดยบริการสาธารณะประเภทนี้จะมีการเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมแก่ประชาชนที่ใช้บริการ แต่มิใช่เป็นการแสวงหากำไรอย่างการทำธุรกิจของเอกชน และในการมอบหมายให้เอกชนหรือองค์กรอื่นจัดทำนั้น รัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่รับบริการ²⁰

ภารกิจลำดับรองของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจลำดับรองทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ ภารกิจด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น และภารกิจลำดับรองด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ด้านการสื่อสาร เป็นต้น²¹

จากภารกิจของรัฐที่กล่าวมาเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจมากมายทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจรอง โดยการที่รัฐจะดำเนินการเพื่อจัดทำภารกิจต่างๆ ให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพได้นั้นจึงเป็นเรื่องยาก และไม่ทั่วถึงหรือเกิดความล่าช้า และข้อจำกัดด้านอื่นๆ ดังนั้นรัฐจึงต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองของรัฐที่สามารถจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐได้อย่างเหมาะสม

2.1.2.2 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ระเบียบบริหารราชการถือเป็นเสมือนข้อตกลงในการกำหนดและแบ่งแยกหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการตามหน้าที่และกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานตามขอบเขตหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนการควบคุมเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ซึ่งจะต้องมีระบบการทำงาน วิธีปฏิบัติ และระเบียบที่รัดกุม เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ระเบียบบริหารราชการมีที่มาจากประเพณีการปกครอง และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งมีการตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการโดยทั่วไปที่มีการใช้อยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่ 3 หลักด้วยกันคือ หลักการรวมอำนาจทางปกครอง หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งแต่ละประเทศย่อมเลือกใช้ให้เหมาะสมกับระบอบการปกครองของตน²² ดังนี้

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

ในกระบวนการสร้างรัฐ-ชาติสมัยใหม่ “การรวมศูนย์อำนาจ” (Centralization) เป็นทั้งเงื่อนไขและความจำเป็นในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐ การรวมอำนาจมีความจำเป็นทั้งในแง่ของการปกครองภายในประเทศ และการป้องกันรักษาความ

²⁰ อรรถชัย กักพล, *เคล็ดลับการจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า* 51, (กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์, 2552), หน้า 5-6.

²¹ สมยศ เชื้อไทย, *เรื่องเดิม*, หน้า 140.

²² กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย)*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553), หน้า 15.

มั่นคงของประเทศจากภัยคุกคามภายนอก และในแง่ของการบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ชั้นพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ หลักการรวมอำนาจปกครอง คือ หลักการที่วางระเบียบการบริหารราชการโดยรวมอำนาจทางปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในการบริหารงานจะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งมีลักษณะดังนี้²³

(1) มีการรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง คือรวมอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง คือ ให้อำนาจวินิจฉัยสั่งการชั้นสุดท้ายนั้นเป็นของราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคด้วย โดยราชการส่วนกลางมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ทั่วประเทศ

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา คือ ลำดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งลำดับชั้นของการบังคับบัญชานั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ซึ่งลำดับชั้นในการบังคับบัญชานี้ทำให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง รัฐส่วนกลางใช้อำนาจบังคับบัญชาเพื่อสั่งการ อนุมัติ ระบุ เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำต่างๆของเจ้าหน้าที่ได้

2) หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (De Concentration)

หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองเป็นหลักการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจในกิจการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวคงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางและอยู่ในอำนาจการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีใช้ลักษณะของการกระจายอำนาจทางปกครอง²⁴

หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองเป็นหลักการที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการบริหารราชการด้วยหลักการรวมอำนาจปกครองนั้น ไม่สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ทั่วประเทศ หรือแม้กระทั่งทำได้ก็เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางจะต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งก็เนิ่นช้าจนไม่อาจทันต่อการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นเรื่องเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ส่วนภูมิภาค²⁵

ดังนั้นเพื่อเป็นการลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมอำนาจปกครอง รัฐส่วนกลางจะมีการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจในกิจการบางส่วนให้แก่

²³ ประยูร กาญจนดุล, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, ใน **ปาฐกถา เรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**, วันที่ 24 สิงหาคม 2544, ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ, หน้า 7-9.

²⁴ กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *เรื่องเดิม*, หน้า 23.

²⁵ ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-13.

เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น ซึ่งหลักการกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะดังนี้²⁶

(1) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่ได้รับมอบอำนาจ

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด หรืออำเภอ เป็นต้น

3) หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือการที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง มีแต่เพียงการกำกับดูแลเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น โดยที่หน่วยงานนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณ มีบุคลากรเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วย²⁷

2.2 ลักษณะและประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นการปรับลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ให้อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใดๆ ซึ่งช่วยให้การใช้อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ การเมืองการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งท้องถิ่น และมีอำนาจอิสระ ดังนี้

²⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 3.

²⁷ ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-15.

²⁸ วีระศักดิ์ เครือเทพ, *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 13.

2.2.1.1 เมืองครที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจทางปกครองนั้น ลักษณะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ การที่ให้องค์กรนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้ให้องค์กรมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย มีการบริหารงาน มีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ในนามตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัว สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ กำหนดนโยบายต่างๆ ได้เอง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องเท่านั้น เป็นองค์กรที่เป็นพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้²⁹

2.2.1.2 มีการเลือกตั้งท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่เป็นของตนเอง ในการบริหารภายในท้องถิ่นนั้น ผู้ที่จะเข้ามาบริหารและเข้าใจปัญหาท้องถิ่นได้ดีที่สุดนั้น คือผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นเอง ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย (Democratically Elected Authorities) การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความรู้เห็นหรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ย่อมขัดกับหลักการปกครองตนเองอย่างเด่นชัด³⁰

2.2.1.3 มีอำนาจอิสระ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย โดยมีได้มีการบังคับบัญชาหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่³¹ โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีหลักกฎหมายทั่วไปในการปกครองตนเอง คือ “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าไม่มีกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้” ซึ่งได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนด้วย³²

จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้อง

²⁹ ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, **การบริหารจัดการงานท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), หน้า 11-12.

³⁰ ประยูร กาญจนดุล, **การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 14-16.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายปกครองท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 17-18.

³² มาตรา 283 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กับความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อีกทั้งมีอำนาจอิสระในการดำเนินการต่างๆ มีองค์กรนิติบุคคลซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถทางกฎหมาย มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง มีงบประมาณ และมีทรัพยากรเป็นของท้องถิ่นเอง

2.2.2 ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”³³

2.2.2.2 การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ

การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีใช้องค์กรของรัฐส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่คำนึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมายท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้³⁴

2.2.2.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง³⁵

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

³⁴ ประยูร กาญจนดุล, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 17-19.

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 20.

2.3 การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือผลผลิตของการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่การกระจายอำนาจให้แก่ปัจเจกชนแต่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือชุมชน ให้มีการปกครองตนเองซึ่งก็คือการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

“การปกครองท้องถิ่น” มีการให้ความหมายไว้มากมายแตกต่างกันไปในส่วนปลีกย่อย แต่ในสาระสำคัญแล้ว การปกครองย่อมมีความหมายเกี่ยวพันกับเรื่องของอำนาจ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นในความหมายกว้างๆ จึงหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตน ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

Daniel Wit กล่าวว่า รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ³⁶

William A. Robson กล่าวว่า หน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization)³⁷

William V. Holloway กล่าวว่า “องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ³⁸

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น เราอาจแยกลักษณะขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เห็นอย่างเด่นชัด ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้คือ

³⁶Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. (Bangkok: Kurusapha, 1967), p. 101-105, อ้างถึงใน วิชชุกร นาคนน, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, (พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550), หน้า 2.

³⁷William A. Robson, “Local government” In *Encyclopedia of Social Sciences* Vol. x. (New York: Macmillan, 1953), p. 574., อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534), หน้า 10.

³⁸William V. Holloway, *State and Local Government in the United State* (New York: MC Graw-Hill, 1951), p. 398, อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534), หน้า 10.

- 1) ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย
 - 2) เป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตที่แน่นอน มีงบประมาณ
 - 3) ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
 - 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้บริหารประเทศของตน โดยมีความแตกต่างกันไป ตามระบบและรูปแบบที่นำมาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับระบอบการปกครอง รูปของรัฐ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม ของแต่ละประเทศ

2.3.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

2.3.2.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

อำนาจในการปกครองนั้น มีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องที่มาของอำนาจรัฐ ทั้งแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ทั้งแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ³⁹ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวความคิดทั้งสองนี้จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นมีสองรูปแบบ คือการปกครองท้องถิ่นแบบที่เป็นทางการ และแบบที่ไม่เป็นทางการ

1) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐให้การรับรองให้มีสถานะตามกฎหมาย เป็นการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือโดยพระราชบัญญัติ ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กร มีการบริหารงาน มีงบประมาณ มีบุคลากรและมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ และรัฐจะคอยกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการนี้เป็นการกระจายอำนาจ 3 อำนาจด้วยกันคือ

(1) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

(2) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาเพื่อตรากฎหมาย และการให้มีการเลือกตั้งผู้นำสูงสุดขึ้นมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, ค้นวันที่ 5 เมษายน 2555 จาก <http://www.thailocalmeet.com /index.php?topic=6559.0;wap2>

(3) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย⁴⁰

2) การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) หรือการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ ว่ามีสังคมและวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือเครือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใด เป็นการปกครองแบบธรรมชาติที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน อาจมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ⁴¹

2.3.2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

1) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคือรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีโครงสร้างการจัดรูปแบบขององค์กร ซึ่งในแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักพบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

(1) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองที่ง่ายที่สุดคือ มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างระดับบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างในระดับล่างเพียงชั้นเดียวแบบเอกเทศ การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้นับเป็นการนำเป้าหมายโดยรวมทั้งหมดให้เข้ามาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นโยบายต่างๆ สามารถนำมาบูรณาการขึ้นเป็นหน่วยบริการแบบเอกเทศ เพื่อสนองความต้องการหรือบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดลำดับความสำคัญของนโยบายได้ง่าย มีความเป็นเอกภาพเชิงอำนาจ โดยประเทศที่จัดโครงสร้างการปกครองแบบชั้นเดียวได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศไอซ์แลนด์และประเทศลักเซมเบิร์ก โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นโครงสร้างที่ใช้กับประเทศที่มีขนาดเล็ก ประชากรมีจำนวนไม่มาก เพราะหากเป็นประเทศขนาดใหญ่จำนวนประชากรมากแล้ว การให้บริการแก่ประชาชนอาจไม่ทั่วถึงเพียงพอ และไม่สามารถจัดกิจกรรมใหญ่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴²

⁴⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, คำนวณที่ 5 เมษายน 2555 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?title>

⁴¹ แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, เรื่องเดิม.

⁴² อุดม ทุมโฆสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว, (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 256-262.

(2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น

เป็นการจัดโครงสร้างโดยมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่างอีก 2 ระดับ โดยมีระดับกลางและระดับพื้นฐานโดยระดับพื้นฐานเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและจัดโครงสร้างการปกครอง 2 ระดับ ได้แก่ ราชอาณาจักรส่วนกลางและราชอาณาจักรส่วนท้องถิ่นเท่านั้น คือ ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น⁴³

(3) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

เป็นโครงสร้างที่มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่าง คือ มีท้องถิ่นระดับบน ท้องถิ่นระดับกลางและท้องถิ่นระดับล่าง โครงสร้างแบบนี้เป็นโครงสร้างที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่มีพื้นที่กว้างและมีจำนวนประชากรมาก โดยเป็นการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดทำหน้าที่ครบทุกอย่าง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการและเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วที่สุด ส่วนหน่วยท้องถิ่นขนาดกลางเป็นการจัดเขตพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้นซ้อนในพื้นที่ของหน่วยท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁴

2.3.2.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจขององค์กร เพราะโครงสร้างขององค์กรจะถูกสร้างและพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กร สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบหลักๆ ได้แก่

1) รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)

รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปแบบที่มีการแยกโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารทำหน้าที่ออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

(1) รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)

รูปแบบนี้จะไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารฝ่าย และสภาท้องถิ่น โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมที่องค์กรปกครองส่วน

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 8.

⁴⁴ อุดม ทุมโฮสิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 256-262.

ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น⁴⁵

(2) รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

มีการแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารมีอำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้น มีอำนาจในการยับยั้ง “มติสภา” มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล⁴⁶

2) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้ เป็นอีกรูปแบบที่นิยม เป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ซับซ้อน โครงสร้างไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คณะบุคคลจะมีจำนวนประมาณ 5-7 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น คณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่างๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้านๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากอง หรือ ฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายสามารถจับได้ในองค์กรเดียว แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบคณะกรรมการก็ยังมีข้อเสีย คือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ การตัดสินใจอาจมีความผิดพลาดได้ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจส่งผลต่อการทำงานได้⁴⁷

3) รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)

รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง มีแนวคิดในด้านบริหารธุรกิจซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบายออกจากการบริหาร และมีความเชื่อความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ส่วนงานด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น” จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีและมีประสิทธิภาพ⁴⁸

4) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก เป็นรูปแบบที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับพื้นที่หรือเมืองที่มีขนาดเล็กที่

⁴⁵ สถาบันพระปกเกล้า, แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 5-6.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁴⁷ มรุต วันทนาก, การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2549), หน้า 19-21.

⁴⁸ สถาบันพระปกเกล้า, เรื่องเดิม, หน้า 7.

สามารถจัดการและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง มีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันรูปแบบดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่และประชากรที่มีจำนวนมากขึ้น⁴⁹

2.3.3 การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกำหนดภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะนั้น เมื่อเข้าใจประเภทของบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐแล้ว ในการจะมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ต้องพิจารณาแนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น

2.3.3.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย หมายถึง ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจะมีขอบเขตเพียงใด ครอบคลุมกิจการใดนั้น ต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีกฎหมายให้อำนาจระบุว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ หากกระทำก็เป็นการละเมิดต่อกฎหมายดั่งนั้น ภายใต้หลักการนี้ ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมาย

การกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักการนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง จะจำกัดเพราะท้องถิ่นจะมีการกิจการหน้าที่เท่าที่กฎหมายระบุให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งประเทศที่กำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ พบว่าเป็นประเทศที่มีพื้นฐานการพัฒนาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย⁵⁰

2.3.3.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

หลักความสามารถทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ ยึดหลักความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ตามข้อเรียกร้องของท้องถิ่น เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและทันต่อสภาวะการณ์ด้วย กฎหมายจะให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆโดยไม่ระบุเจาะจง ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกิจบริการสาธารณะที่มีอยู่และอาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นด้วย

ประเทศที่ใช้หลักการกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักความสามารถทั่วไป มักจะเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง มีพัฒนาการมาจากรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community- based) เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศสที่มี

⁴⁹ มรุต วันทนกร, *เรื่องเดิม*, หน้า 26.

⁵⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 6-7.

ความก้าวหน้าในด้านกฎหมายมหาชนก็ยึดถือหลักการนี้โดยเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration) เป็นต้น⁵¹

2.3.3.3 การกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)

หลักการจัดการกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นหลักการที่ปรากฏในลักษณะของการทับซ้อนอยู่ใน 2 ระบบที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักมีการใช้สองระบบเท่านั้น

โดยหลักการนี้หมายถึง การกำหนดภารกิจหน้าที่นี้เป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ แต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ซึ่งไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่นโดยแท้ แต่ท้องถิ่นต้องจัดทำเพราะได้รับมอบหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ต้องจัดทำ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่รัฐกำหนด

แนวคิดในการมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ อาจมีเหตุผล คือ รัฐเห็นว่าภารกิจบางอย่างท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่ารัฐจัดทำเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากกว่าหรือรัฐอาจเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจหลักที่รัฐต้องจัดทำแต่ในการที่รัฐลงไปดำเนินการจัดทำเอง อาจเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น หรือขัดต่อจารีตประเพณีการปกครองที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นหรือชุมชน ดังนั้นรัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ภายใต้แบบแผนและมาตรการที่รัฐกำหนด⁵²

ตัวอย่างประเทศฝรั่งเศส แม้ประเทศฝรั่งเศสจะใช้หลักการบริหารอิสระหรือหลักความสามารถทั่วไป แต่การปกครองท้องถิ่นก็ยังมีส่วนที่แสดงให้เห็นถึงการมอบหมายภารกิจให้แก่ท้องถิ่นจัดทำแทน คือการกำหนดให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ Commune (เทศบาลหรือชุมชน) มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเวลาเดียวกันด้วย โดยมีหน้าที่ในการดูแลและเคารพกฎหมาย เพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติและมีภารกิจหน้าที่ที่รัฐมอบหมายให้ต้องทำ เช่น การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นอีกประเทศหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ประเทศญี่ปุ่นจะให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก แต่ภารกิจจำนวนไม่น้อยที่ถูกกำหนดให้เป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำ โดยการกำหนดเป็นข้อกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกับประเทศฝรั่งเศสด้วย ซึ่งหลักการนี้ถูกมองว่าเป็นหลักการที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะการจัดทำภารกิจที่รัฐมอบหมายนี้ท้องถิ่นต้องจัดทำภายใต้แบบแผนและข้อกำหนดของรัฐ อันถือเป็นช่องทางในการแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น⁵³

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

2.3.4 การปกครองตนเองของท้องถิ่น

2.3.4.1 แนวคิดพื้นฐานการปกครองตนเองของท้องถิ่น

การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ มีมาตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง ซึ่งแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ซึ่งเรียกว่าการเมืองในชุมชน ซึ่งโดยสภาพจะมีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในชุมชนนั้นเอง ในชุมชนขนาดเล็ก เช่น สังคมเกษตรกรรม จะมีการรวมตัวกันเป็นระบบเครือญาติซึ่งจะมีการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติ มีการจัดตั้งองค์กรทางสังคม ซึ่งเป็นการปกครองภายในความสัมพันธ์ที่ครอบคลุม เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นรากฐานทางประวัติศาสตร์ของสังคมหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการมีอยู่อย่างไม่เป็นทางการ ก่อนที่รัฐจะรับรอง

การกระจายอำนาจการปกครอง คือการที่รัฐได้สละหรือมอบอำนาจการตัดสินใจทางปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งองค์กรที่รับมอบอำนาจคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นวิธีการในการกระจายภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมียกระดับมากหรือน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในรัฐเดียวกันยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ ซึ่งระดับในการกำกับดูแลนั้นจะแตกต่างกันไปตามระดับของการกระจายอำนาจ⁵⁴

2.3.4.2 ความสำคัญของการปกครองตนเอง

การปกครองตนเองซึ่งออกมาในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกระบวนการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่มักจะนึกถึงการให้ทรัพยากรในการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นด้วยการแบ่งทรัพยากรและอำนาจจากรัฐบาลกลาง หรือในกรณีที่มีส่วนภูมิภาคก็คือการลดอำนาจจากส่วนภูมิภาคลง จากนั้นก็มุ่งเน้นถึงการแบ่งเบาภาระเพื่อให้ท้องถิ่นจัดการเรื่องของตนเอง ที่สำคัญที่สุดคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การเก็บขยะ การดูแลปัญหาเรื่องปัจจัยสี่ และการจัดเก็บภาษีโดยการออกบทบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นงานในความดูแลของท้องถิ่น นั่นคือประโยชน์ของการกระจายอำนาจซึ่งนำไปสู่การปกครองตนเองในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังมีนัยที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมากเพราะปกครองระบอบประชาธิปไตย⁵⁵

⁵⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 22-26.

⁵⁵ ลีชิต ธีรเวคิน, “ราชบัณฑิต”, สยามรัฐ (16 กันยายน 2552): 4-5.

หลักการสำคัญที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

- 1) รักษาความมั่นคงและปลอดภัย พัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับโครงสร้างทางปกครองให้ประชาชนปกครองตนเองจะเป็นการกระจายความเจริญและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตให้แก่ประชาชน และทำให้สังคมและเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้รับการพัฒนาด้วย
- 2) สร้างความหลากหลายในด้านต่างๆ โดยที่การปกครองท้องถิ่นรองรับความหลากหลายทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความหลากหลายทางสภาพแวดล้อม สภาพพื้นที่ ของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบในการดำเนินชีวิตร่วมกันของชุมชนได้ ว่าท้องถิ่นของตนต้องการเป็นท้องถิ่นแบบใด อาจจะต้องการเป็นเมืองท่องเที่ยว หรือต้องการเป็นเมืองแห่งอุตสาหกรรม เป็นต้น
- 3) สร้างความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนสามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้มากเกินไป จนกระทั่งเป็นระบบเผด็จการได้ เป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งด้วย
- 4) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร โดยที่การปกครองท้องถิ่นได้ส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและการใช้ทรัพยากรของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และการจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นนั้นจะทำให้ใช้ทรัพยากรได้อย่างประหยัดและคุ้มค่ามากกว่า⁵⁶

⁵⁶ วัระศักดิ์ เครือเทพ, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-17.

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดต่างประเทศ

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดของต่างประเทศ ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ได้เลือกศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเหตุผลในการเลือกทั้ง 2 ประเทศนี้กล่าวคือ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวและปกครองระบอบประชาธิปไตยเหมือนกับประเทศไทย แต่ประเทศญี่ปุ่นจัดระเบียบการบริหารราชการเป็น 2 ส่วนคือราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย โดยการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายปกครองตนเอง (Autonomy of Law) กฎหมายนี้ทำให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความอิสระ ส่งผลให้ประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองกลายเป็นประเทศมหาอำนาจได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการหลายท่านที่มีการเสนอให้ประเทศไทยนำเอาหลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นรูปแบบในการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทย ดังนั้นจึงได้ศึกษากฎหมายปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นและแนวทางในการพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการแบ่งเป็น 3 ส่วน คือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหมือนกันกับประเทศไทย โดยที่การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่ยาวนานและมีเอกลักษณ์ คือ การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าภาค และการปกครองท้องถิ่นในระดับ Commune (เทศบาล) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง โดยเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีราชการส่วนภูมิภาคที่สามารถผสมผสานผลประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นและผลประโยชน์ระดับชาติได้อย่างลงตัว ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำการศึกษา

โดยในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวนี้ เพื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของไทย ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบจุดอ่อน จุดแข็งเพื่อนำเสนอในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป

3.1 การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง

และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น⁵⁷ การบริหารราชการในส่วนกลางใช้รูปแบบรัฐสภา มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารต่างๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันประเทศไทยมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ทั้งสิ้น 11 กระทรวง และหน่วยงาน และองค์กรบริหารงานอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงาน

การบริหารของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย หลัก“ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะยึดอำนาจสหรัฐแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน ได้มีการกระจายภารกิจและกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น⁵⁸

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศโดยพิจารณาได้จากข้อมูล 2 ประการคือ ประการแรกการกระจายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่มีมากกว่าการกระจายของรัฐบาลกลางเพราะภารกิจของท้องถิ่นมีจำนวนมาก โดยท้องถิ่นแต่ละระดับจะมีการแบ่งภารกิจกันอย่างชัดเจน เทศบาลจะมีภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชน ประการที่สองจำนวนข้าราชการท้องถิ่นมีมากกว่าจำนวนข้าราชการของส่วนกลาง⁵⁹

3.1.1 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมี 2 รูปแบบคือรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

3.1.1.1 รูปแบบ การปกครองท้องถิ่น

1) รูปแบบทั่วไป

แบ่งออกเป็น 2 ระดับ⁶⁰ ระดับบน คือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล เป็นตัวแทนของรัฐบาล

⁵⁷ สถาบันพระปกเกล้า, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 29.

⁵⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), หน้า 149-153.

⁵⁹ สุมาลย์ ชาวนา (เรียบเรียง), กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?>

⁶⁰ กรมการปกครอง, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2545), หน้า 22.

กลาง มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลที่สามารถจะกระทำได้ ดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด ปัจจุบันจังหวัดในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 47 จังหวัด โตเกียวจัดเป็นจังหวัดหนึ่งแต่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศจึงทำให้มีโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ”

ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) เทศบาลนคร (Cities/Shi)
- (2) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi)
- (3) เทศบาลตำบล (Villages/Son or Maru)

ในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่ง เป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรเกิน 600,000 คนขึ้นไป ขณะนี้มีเทศบาลมหานคร 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kita-kyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, และ Chiba เทศบาลมหานครเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด ขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด⁶¹

2) รูปแบบพิเศษ

(1) เขตการปกครองพิเศษ (Special Wards/Ku) รูปแบบการปกครองแบบเขตพิเศษมีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับเทศบาลนครแต่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมายเทศบาลและมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่บางประการ⁶²

(2) สหภาพ (Cooperatives of Local Authorities/Jimu-Kumiai) เป็นการรวมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะดำเนินการได้ ซึ่งรูปแบบสหภาพองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มี 4 ประเภท คือ

1. สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu-Jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน เช่นเดียวกับกิจการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับอค์คิภัย และกิจการเกี่ยวการศึกษาภาคบังคับ สหภาพประเภทนี้นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

2. สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki-rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังคงดำเนินงานในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

⁶¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 138.

⁶² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 141.

3. สหภาพธุรกิจรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ สหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

4. สหภาพธุรกิจราชการ (Join-Office Cooperative) เป็นสหภาพท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ยังไม่มีปรากฏ

(3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน เป็นต้น บางครั้งเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งขึ้นไปเพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค⁶³

3.1.1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมาย The Local Autonomy Law ได้กำหนดให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบสองชั้น (Two-tier System) อันประกอบไปด้วยจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality)⁶⁴ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะดังนี้

1) สภาท้องถิ่น

เป็นองค์กรนิติบัญญัติ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระ 4 ปีจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามขนาดของประชากร ดังนี้⁶⁵

- (1) สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40-120 คน
- (2) สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน
- (3) สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-

30 คน

สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ อำนาจในการตรากฎหมาย (ข้อบัญญัติ) ของท้องถิ่น เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปี อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอขยายการกระทำสัญญาต่างๆ อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล อำนาจในการตั้งกระตุ๋ตาม

⁶³ บุษอริ ยีหะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 60-61.

⁶⁴ สถาบันพระปกเกล้า, *ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: จริยสนธิทวงค์ การพิมพ์, 2548), หน้า 3.

⁶⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 138-139.

เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกหรืออาญุบสภา เป็นต้น

2) ฝ่ายบริหาร

(1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการ ส.ส. พนักงานระดับสูงของท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนักธุรกิจท้องถิ่น ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากองค์การที่เกี่ยวข้องกับเกษตร ป่าไม้ ประมง พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมรวมทั้งจากพรรคการเมืองหรือสหภาพการค้า หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชีสมุห์บัญชี มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบได้โดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนด คือ อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชีการเงิน อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สินและการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ อำนาจในการเรียกประชุมอำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรในสภาเทศบาลประชุมพิจารณา อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น⁶⁶

(2) คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ที่มาของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติของสภาท้องถิ่นจะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งเท่านั้นที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของสภาท้องถิ่นโดยการคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่อยู่ในวาระ 3-4 ปี การทำงานของคณะกรรมการบริหารจะทำงานแบบไม่เต็มเวลาเว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น⁶⁷

3.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้

- 1) กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- 2) กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- 3) กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ

⁶⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ, หน้า 157.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

- 4) กิจกรรมเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- 5) กิจกรรมเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- 6) กิจกรรมเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- 7) กิจกรรมเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์
- 8) กิจกรรมเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์และห้องสมุดระดับชาติ

หน้าที่หน้าที่ของท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

3.1.2.1 หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังเช่น

1) สาธารณสุขและอนามัย (Health)

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย ครอบคลุมด้านการสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆ ส่วนเทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตมาปนกิจศพ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็ก และการให้บริการพยาบาล เป็นต้น⁶⁸

2) สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

เป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น บริการที่สำคัญเช่น สวัสดิการเด็กโดยการจัดศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการฟังการพูด บ้านเด็ก การจัดศูนย์ดูแลเด็กช่วงกลางวัน ด้านสวัสดิการผู้สูงอายุจัดให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา เป็นต้น⁶⁹

3) โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work)

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่น การวางผังเมือง การดูแลถนน ลำน้ำ ท่อระบายน้ำ และที่พักอาศัย เป็นต้น⁷⁰

4) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry)

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต ซึ่งเทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

⁶⁸ ปรัชญา เวชารัชช, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 29-30.

⁶⁹ เรืองเดียวกัน, หน้า 28.

⁷⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรืองเดิม, หน้า 138-139.

5) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม⁷¹

6) การศึกษา (Education)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคม เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ⁷²

7) สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่อง ควบคุมมลภาวะ และกำจัดมลภาวะ ซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน และกากของเสีย⁷³

8) ตำรวจ (Police)

ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

9) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting)

เทศบาลได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกิจการในด้านการป้องกันอัคคีภัย นี่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัย ควบคุมน้ำท่วม ให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุและให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น⁷⁴

10) วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations)

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทางคือ

(1) ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้ กิจการประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย และการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

⁷¹ ปรัชญา เวชารัชช, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

⁷² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 32.

⁷³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 30.

⁷⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

(2) บริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) เป็นลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้ชำนาญการ บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น บริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนที่มากที่สุด), เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว⁷⁵

11) ด้านวิเทศสัมพันธ์

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศ โดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้น เปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินการด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง⁷⁶

3.1.2.2 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate Function)

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปอีก 2 ประเภท คือ⁷⁷

1) เป็นการมอบหมายหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้เอง (mandate function)

มีการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยรัฐบาล เพื่อดำเนินการมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินการ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

2) เป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function)

หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง คิดเป็น 70 - 80% ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด⁷⁸

⁷⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 205.

⁷⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 206.

⁷⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 206.

⁷⁸ “Japanese Decentralization Reform in the 1990s: Great Reform or status Quo,” In *Comparative Studies of Public Administration Reforming Government: New Concept and Practices in Local Public Administration*, (Japan: EROPA Local Government Center, 1998), p. 52, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 207.

3.1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ถูกยุบไปและมีกระทรวงกิจการภายในขึ้นทำหน้าที่ดูแลการปกครองท้องถิ่นแทน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง การกำกับดูแลท้องถิ่นจึงหันมาเน้นเรื่องการคลังและการจัดเก็บภาษี และพยายามให้ท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีการยกเลิกระบบมอบหมายงานจากส่วนกลาง และกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการแทรกแซงท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 หลักการ คือ ต้องมีกฎหมายรองรับ ต้องมีกฎระเบียบทั่วไป และเพื่อความยุติธรรมและโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งทำให้การตรวจสอบและกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางลดลง ท้องถิ่นมีความอิสระมากขึ้น⁷⁹

3.1.3.1 การแทรกแซงโดยกฎหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกรอบของกฎหมายไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ถือว่าท้องถิ่นมีอำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น⁸⁰

3.1.3.2 การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ ตามการชี้แนะเชิงบริหารที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น แนะนำให้คำปรึกษา หรือ การอนุญาต เป็นต้น อันถือเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแทรกแซงที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด นอกจากนี้หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็มักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่⁸¹

3.1.3.3 การแทรกแซงทางการคลัง

รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่ บางครั้งการแทรกแซงเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่างๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่างๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น มีการเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ⁸²

⁷⁹ มนัส สุวรรณ เอกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พานิชย์กุล, รายงานวิจัยเรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น, (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), หน้า 79.

⁸⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 218.

⁸¹ ปรัชญา เวชารัชช, เรื่องเดิม, หน้า 21.

⁸² ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 219.

3.1.4 ระบบการคลังและงบประมาณ

การคลังท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับท้องถิ่นในการดำเนินงานตามภารกิจ เพราะหากระบบการคลังมีประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนย่อมสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระบบการคลังยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีแหล่งรายได้ที่สำคัญได้แก่ ภาษีของท้องถิ่น ภาษีอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เงินกู้ยืม และแหล่งรายได้อื่น ๆ⁸³

3.1.4.1 รายได้จากภาษี

เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเองภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น ทั้งนี้ รายได้มาจากภาษีของจังหวัดมีประเภทหลักๆ เช่น ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีการค้า ภาษีบริโภคท้องถิ่น ภาษีรถยนต์ ภาษีสถานที่ ภาษีสถานที่ว่างเปล่า ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนของเทศบาลหลักๆ ที่จัดเก็บ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีผังเมือง ภาษีบุหรี่ยาสูบ เป็นต้น⁸⁴

3.1.4.2 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

คือเงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน โดยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้⁸⁵

1) เงินอุดหนุนแบบทั่วไป

เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไข ท้องถิ่นสามารถพิจารณาใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้เต็มที่เงินอุดหนุนแบบทั่วไปยังแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิดด้วยกัน คือ

(1) ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่คำนวณไว้ เงินอุดหนุนประเภทนี้เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ โดยภาษีที่จ่ายกลับไปยังท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีสรรพสามิต ภาษีนิติบุคคล ภาษีผู้บริโภค และภาษีบุหรี่ยาสูบ

⁸³ สถาบันพระปกเกล้า, ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: จริยสนธิทวงศ์ การพิมพ์, 2548), หน้า 7.

⁸⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 209.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

(2) ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น เป็นภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่นเงินอุดหนุนประเภทนี้มีความสำคัญน้อยกว่าภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมากเมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป⁸⁶

2) เงินอุดหนุนพิเศษ

เป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายเพื่อโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง เงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาการใช้จ่ายเงินได้มากนักทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่⁸⁷

3.1.4.3 เงินกู้ยืม

ท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือออกพันธบัตรเงินกู้ สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรคือหน่วยงานระดับชาติ⁸⁸

3.1.5 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

บุคคลในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับของญี่ปุ่นประกอบไปด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ พนักงานพิเศษ ได้แก่ พนักงานที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด, รองนายกเทศมนตรี, คณะกรรมการบริหารอื่น, คณะกรรมการการศึกษา และที่ปรึกษาชั่วคราวต่างๆ เป็นต้น พนักงานทั่วไป ได้แก่ พนักงานธุรการ การเลื่อนขั้นใช้ระบบสอบผลงานและการพิสูจน์ความสามารถตามระบบคุณธรรม⁸⁹

แต่ก่อนเจ้าหน้าที่ประจำส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง แต่หลังจากได้มีการปฏิรูปการประกอบอาชีพ (Occupation Reforms) ก็ได้มีการออกกฎหมาย “Local Public Service Law” ในปี ค.ศ.1950 เพื่อแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง โดยหลักใหญ่ๆ ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้จัดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นมาตรฐาน เช่น หลักการเลือกสรรบุคคล การจำแนกตำแหน่ง และการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง(โดยยึดวิธีการสอบแข่งขันและการพิสูจน์ความสามารถอื่นตามระบบคุณธรรม) การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ โดยยึดวิธีการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพทั่วไป และเงินเดือนค่าจ้างภาคธุรกิจเอกชนด้วย การกำหนดสภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติงาน ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้วย ในประเทศญี่ปุ่นให้ความสนใจและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ดังนั้นในแต่ละท้องถิ่นจึงมักจะมีสถาบันฝึกอบรมของตนเอง⁹⁰

⁸⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, หน้า 211.

⁸⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 213.

⁸⁸ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 213.

⁸⁹ ปรัชญา เวชารัชช, *เรื่องเดิม*, หน้า 117-19.

⁹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, หน้า 174.

ประเทศญี่ปุ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล โดยให้แต่ละท้องถิ่นเป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริง รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล⁹¹

3.1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายการปกครองตนเองได้กำหนดให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายช่องทาง ได้แก่ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภาท้องถิ่น การถอดถอน และการลงประชามติ⁹² โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1.6.1 การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นไว้ในกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) โดยการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นนั้น ประชาชนอาจจะร้องขอตรวจสอบจำนวนรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น หรือตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นทั่วไป การตรวจสอบลักษณะดังกล่าวมิใช่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะมีอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่มีอำนาจตรวจสอบครอบคลุมไปถึงกิจการต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารฝ่ายต่างๆ ด้วย⁹³

3.1.6.2 การเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ในกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ได้กำหนดไว้ว่า ประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จำนวนร้อยละ 2 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดสามารถที่จะเข้าร่วมกันเข้าชื่อเพื่อที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยที่ข้อบัญญัติเหล่านั้นจะต้องมีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอัตราและการจัดเก็บภาษี ตลอดจนค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ⁹⁴

สำหรับกระบวนการและขั้นตอนนั้น ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติให้ประชาชนตามจำนวนดังกล่าวข้างต้นร่วมกันลงชื่อในบันทึกของทางราชการ ซึ่งหลังจากนั้นจะต้องยื่นบัญชีรายชื่อขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นตรวจสอบว่าบรรดารายชื่อของประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้จัดทำไว้

⁹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สรุปการบรรยายพิเศษ เรื่อง บทบาทภาครัฐกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 1-4.

⁹² นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวดีรังสีมา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 217-218.

⁹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 220-221.

⁹⁴ The Local Autonomy Law of 1947, article 74.

หรือไม่ภายใน 20 วัน โดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะต้องประกาศผลการตรวจสอบรายชื่อเพื่อให้ประชาชนที่สนใจได้ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อเป็นระยะเวลา 7 วัน⁹⁵

3.1.6.3 การลงประชามติ⁹⁶

การลงประชามติจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อสภาท้องถิ่นได้มีการประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ฝ่ายบริหารมีความไม่แน่ใจว่าในมตินั้นว่าประชาชนจะมีความเห็นชอบด้วยหรือไม่ สภาฝ่ายบริหารก็อาจจะมีการนำเอาร่างข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นแล้วให้ประชาชนลงประชามติ

3.1.6.4 การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น⁹⁷

การร้องขอให้มีการยุบสภาท้องถิ่นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ลงชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะเสนอเรื่องไปให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงอีกต่อหนึ่ง ถ้าผลของการออกเสียงปรากฏว่าเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นก็เป็นอันยุบจากการออกเสียงนั้น แต่อย่างไรก็ตามการออกเสียงให้มีการยุบสภาท้องถิ่นจะต้องปรากฏว่าสภาท้องถิ่นดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

3.1.6.5 การถอดถอน⁹⁸

การถอดถอนนั้นแบ่งออกเป็นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น การถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร การถอดถอนเจ้าหน้าที่บางคน การถอดถอนทั้ง 3 กรณีนี้ต้องมีเสียง 1 ใน 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง แต่ความแตกต่างของการถอดถอนคือ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและการถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี หรือเคยผ่านการออกเสียงถอดถอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ส่วนกรณีการถอดถอนเจ้าหน้าที่บางคนนั้น การร้องขอจะต้องร้องขอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารเนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้มีการเลือกตั้งจากประชาชนแต่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารก็จะนำข้อเสนอเข้าสู่สภาท้องถิ่น

3.2 การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนั้นคือ การมุ่งจัดความแตกต่าง (Political Entities)⁹⁹ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization) เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการ

⁹⁵The Local Autonomy Law of 1947, article 74.

⁹⁶The Local Autonomy Law of 1947, article 75.

⁹⁷The Local Autonomy Law of 1947, article 76.

⁹⁸The Local Autonomy Law of 1947, article 80-88.

⁹⁹นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*,

ปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกเปลี่ยนไปสู่รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ Commune หรือเทศบาล หรือชุมชน มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือ จังหวัด (Département) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (Intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ “ผู้ตรวจการ” (Commissioners) ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoléon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศ ในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหารปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Prefect) ส่วนเขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “อาร์รองดิสเซอม็อง” หรืออำเภอ (Arrondissement) จากแนวคิดทางการเมืองการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการเมืองการปกครองของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลาง¹⁰⁰

ต่อมาการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟรังซัวส์ มิตเตอร็อง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่นๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ปัจจุบันฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three - tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région), จังหวัด (Département), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)¹⁰¹

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส, เกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเล (Les Département d' Outre-mer - DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (Les Territoires d' Outre-mer - TOM) ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองที่มีลักษณะการเน้นหลักเรื่องการรวมอำนาจคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและมีการ

¹⁰⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับ

ต่างประเทศ, หน้า 18.

¹⁰¹ สมาน รังสิโยภักษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2543), หน้า 15-20.

จัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น¹⁰²

การบริหารราชการส่วนกลางประกอบไปด้วย 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

- 1) ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี
- 2) นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ
- 3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศ กับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย¹⁰³

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (de Concentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลางในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ¹⁰⁴

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet)
- 2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล ตามมาตรา 74 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใดนอกจากนี้ อาจจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเพื่อแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”¹⁰⁵

3.2.1 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ทั่วประเทศ อันได้แก่ ภาค (Région) จังหวัด (Département) และ

¹⁰² สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, หน้า 3.

¹⁰³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 101-102.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

¹⁰⁵ The Constitution of France Article 72

เทศบาล (Commune) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่ต้องมีสถานะและการดำเนินงานเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป¹⁰⁶

3.2.1.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

(1) มณฑลหรือภาค (Région)

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น มีฐานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ” และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบ สนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่างๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาคชุดต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา (l'établissement Public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค¹⁰⁷

(2) จังหวัด (Département)

เป็นหน่วยการปกครองซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง มีผู้ว่าราชการเป็นผู้บริหารจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง¹⁰⁸

(3) เทศบาล (Commune)

เทศบาลส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เป็นสถาบันการเมืองที่เก่าแก่สถานะของเทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมืองเทียบับประเทศอื่นๆ¹⁰⁹

โดยทั่วไปเทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุดตนเอง เข้ากับคอมมูนที่ตนอาศัยอยู่อย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมืองด้วยจำนวนที่มากและความ

¹⁰⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), หน้า 45.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

¹⁰⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 108-109.

¹⁰⁹ Jacques Moreau. *Administration Régionale, Départementale et Municipale*, (Paris: Dalloz, 1985), p. 24. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543), หน้า 8.

หลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้

2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville – de – Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีก 2 แห่ง คือ Lyon และ Marseille¹¹⁰

(1) นครปารีส (Ville – de – Paris)

เป็นเมืองหลวงของประเทศ การบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมี 2 สถานะ คือ เป็นทั้งเทศบาลและจังหวัด นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน¹¹¹

1. เทศบาลนครปารีส

มีโครงสร้างเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป ประกอบด้วย สภาานครปารีส ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีมีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาล เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจเกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่นเพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสรับผิดชอบ¹¹²

2. จังหวัดปารีส

หลังจากระบบการกระจายอำนาจได้มีการถ่ายโอนอำนาจ โดยยกเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีส และนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัด ในเวลาเดียวกันแต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้วจะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนคร งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะเรียกว่า “Préfet de Police”

3. เขต

พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำนาจ (Arrondissements) แต่ละเขตจะมีสภาเขต และนายกเทศมนตรีเขตเป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้นและประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเขต มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทุ่ถามต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส มีหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

¹¹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 111.

¹¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*, หน้า 64.

¹¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 111.

เขต มีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น¹¹³

(2) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

มีการบริหารในรูปของเทศบาล และภายในพื้นที่เทศบาลมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อยๆ โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่างๆ จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขต เช่นเดียวกับการบริหารของนครปารีส¹¹⁴

3.2.1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจารีตทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น

1) ภาคหรือมณฑล (Région)

(1) สภาภาค (Le Conseil Régional)

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระ 6 ปี มีอำนาจหน้าที่เช่นเหมือนกับสภาท้องถิ่น คือ มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติ อนุมัติงบประมาณและรับรองบัญชีรายจ่ายของภาค มีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์¹¹⁵

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมระดับภาค (Comité Economique Social et Environment)

มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ, ตัวแทนของสหภาพแรงงาน, ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค, และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระ 6 ปี มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาด้านชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม¹¹⁶

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

(3) ประธานสภาภาค (Le Président du Conseil Régional)

มีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาค มาจากการเลือกผ่านสภาภาค มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัดคือเป็นผู้บริหารของภาค เป็นประธานในการประชุมลงนามในสัญญาต่างๆ กำหนดแนวทางในการบริหารกิจการสาธารณะในภาค เป็นต้น¹¹⁷

2) จังหวัด (Département)

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล คือ สภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและประธานสภาจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร มี "คณะกรรมการธิการจังหวัด" (Departmental Bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

(1) สภาจังหวัด (Conseil Général)

สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระ 6 ปี แต่ทุกๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด เป็นต้น กล่าวได้ว่า สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลัก "ความสามารถทั่วไป" (General Competence) ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด¹¹⁸

(2) ประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général)

มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และมีวาระ 3 ปี ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียว กันกับนายกเทศมนตรี¹¹⁹

(3) คณะกรรมการธิการจังหวัด

มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10 - 15 คน โดยประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด, รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน, และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงการ

¹¹⁷ ปราโมทย์ ประजनปัจจุบัน, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส”, **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์**, 32 (มกราคม-เมษายน 2549), หน้า 54.

¹¹⁸ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, Birmingham: Edward Elgar, 1994. pp.177-178, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 117.

¹¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**, หน้า 118.

ทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา มีบทบาทในการทำการต่างๆแทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ¹²⁰

3) เทศบาล (Commune)

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล (Le Conseil Municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาล (Le Conseil Municipal)¹²¹

ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระ 6 ปี จำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับชั้น การประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุกๆ 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภา สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (Absolute Majority) โดยทั่วไป สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล
2. การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ
3. การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
4. การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

สภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย มีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ (Standing Committees FNE) เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ อาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra - municipal Committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน¹²²

(2) นายกเทศมนตรี (Maire)

มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม นายกเทศมนตรีมีหน้าที่คือ มีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (Décret en Conseil des Ministres) นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง "คณะเทศมนตรี" (Adjoints) เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้ง "เทศมนตรีพิเศษ" (Spécial Adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ

¹²⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 118.

¹²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส*, หน้า 33.

¹²² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 33.

เทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบพาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน คือ บพาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และบพาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล ดังนี้

นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน, การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร, ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การเกณฑ์ทหาร, การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานตำรวจ (Officers of the Judicial Police) ซึ่งโดยทั่วไป หน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาล หน้าที่เรียกประชุมสภา กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติ และทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาล ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในด้านการเงินการคลัง, การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาล, การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล¹²³

3.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส การดำเนินกิจการต่างๆ นั้น เป็นไปตาม “หลักความสามารถทั่วไป” (Général Compétence) หรือ "การบริหารปกครองโดยอิสระ" ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวกาล่งหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ การปกครองท้องถิ่นให้ความสำคัญที่ชุมชน¹³ ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย ในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนี้จะไม่มียกเว้นในฐานะผู้จัดทำบริการ แต่เป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ

ข้อจำกัดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีในเรื่องของขนาดของเทศบาลที่มีขนาดเล็กมากๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ สำหรับกรณีของเทศบาลนายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (Le Représentant de La

¹²³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, หน้า 116.

Commune) แล้ว ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (L'agent de L'Etat) อีกด้วย มีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำอยู่หลายประการ¹²⁴

3.2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง

เป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่างๆ ภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการ

3.2.2.2 มอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทน

เป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือไม่ก็เป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน

3.2.3.3 การมอบภารกิจโดยใช้สัญญา

เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่นๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญา ซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใดๆ ภายในองค์กรผู้รับมอบ หากแต่อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่นการให้สัมปทาน, การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดยอาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ จัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล องค์กรความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใน 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

- 1) ประชาคมนคร (La Communauté Urbaines): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป
- 2) ประชาคมเมือง (La Communauté Agglomeration): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็กๆ ข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป
- 3) ประชาคมเทศบาล (La Communauté de Communes): เป็นการรวมกลุ่มของ เทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบทหรือกึ่งชนบทองค์กรทั้งสามรูปแบบนี้จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือมีสภาและผู้บริหาร โดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในประชามนั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่งบประมาณ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง¹²⁵

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

¹²⁵ Patrick Le Galès, "Searching for a Post Jacobin State: European Restructuring and Pressures From Below", In **The Council of European Studies: 2002 Conference of Europeanists, Chicago**, March 2002, pp. 27-28. (Draft). อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 126.

3.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เดิมตัวแทนของรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการกระทำ ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดจากการกระทำ แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ได้มีการแก้กฎหมายปรับปรุงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อิสระท้องถิ่นในการบริหารงาน การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น¹²⁶

ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักจะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลายๆด้าน โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีระบบความสัมพันธ์ในรูปของการใช้อิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการด้วย เรียกว่า "การควบตำแหน่ง" (Cumul des Mandats) ซึ่งเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถควบตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็มีลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่โดดเด่นมานาน คือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในศาลากลางจังหวัด

จังหวัดนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น เพราะการปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายส่วนกลางสามารถบรรจบกันได้ เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า "การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ" (Power - Dépendance Model) โดยเหตุที่ต่างฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรบางอย่างที่อีกฝ่ายไม่มี ดังนั้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้น¹²⁷

3.2.3.1 การกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล

การควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (Le Principe Décontinuité) ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป “แทรกแซง” การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ โดยมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น (La Dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครอง

¹²⁶ ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, *เรื่องเดิม*, หน้า 57.

¹²⁷ R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, (Farnborough: Gower, 1981). อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 100.

ส่วนท้องถิ่น¹²⁸ ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม "คุณสมบัติ" ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Le Tribunal Administratif)

การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐ นอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการ firing และสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้และต้องแสดงเหตุผลของการ firing ไปด้วย ส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน

3.2.3.2 การกำกับดูแลเหนือการตัดสินใจ

มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ "ภายหลัง" จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า การตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่, กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

3.2.3.3 การกำกับดูแลทางการคลัง

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณและตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง¹²⁹

3.2.3.4 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

องค์กรในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่น มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินใจชี้ขาดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่นๆ และมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าว มีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังต่อไปนี้

¹²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 112.

¹²⁹ ปราโมทย์ ประजनปัจฉิน, เรื่องเดิม, หน้า 60.

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครองหากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการสนใจในรูปแบบต่างๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีบทบาทในฐานะ "กรรมการ" ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่างๆ ที่อาจมีขึ้น

2) ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองมีฐานะเป็นหลักประกันว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกบั่นทอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง

3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค คือกลไกควบคุมทางการคลังที่มีการสร้างขึ้นใหม่ โดยใช้ระบบการควบคุม "ความชอบด้วยกฎหมาย" เช่นเดียวกันกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ใน 3 ประการดังต่อไปนี้¹³⁰

(1) การควบคุมบัญชี (Le Contrôle Comptable) ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

(2) การควบคุมงบประมาณ (Le Contrôle Budgétaire) มีลักษณะเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ เป็นการทํางานร่วมกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

(3) การควบคุมการบริหารงบประมาณ (Le Contrôle de Gestion) เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

3.2.4 การคลังและงบประมาณท้องถิ่น

ระบบการคลังท้องถิ่นในฝรั่งเศส มีสัดส่วนการใช้จ่ายที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของภาครัฐทั้งหมด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน เนื่องจากมีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (Les Chambres Régionales des Comptes) ในทุกๆ ภาคเพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้

¹³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 121-124.

ท้องถิ่นยังมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน

เทศบาลจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมากที่สุด รองลงมาได้แก่ จังหวัดคิดและภาคจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายน้อยที่สุด และองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

3.2.4.1 รายได้ของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฐานรายได้ เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 จะมาจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีเรียกเก็บได้เอง ซึ่งสัดส่วนรายรับด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ เงินอุดหนุนจากรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงจากเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขไปสู่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่ยืดหยุ่นและให้อิสระในการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นมากขึ้น แหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดแบ่งเป็น 3 ประเภทกว้างๆได้ดังต่อไปนี้

1) ภาษีอากร

รายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีอากรทางตรง

รายได้จากภาษีทางตรงมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราภาษีส่วนนี้ได้เอง แต่การจัดเก็บจะกระทำโดยสำนักงานสรรพากรแห่งชาติจากนั้นจึงจะจัดสรรคืนให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันได้แก่ ภาษีเพื่อการพักอาศัย (Taxe d'Habitation) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (Le Taxe Foncière des Propriétés Beties) ภาษีบำรุงท้องที่ (Le Taxe Fooncière des Propriétés non Beties) ภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ (Le Taxe Professionnelle)¹³¹

(2) ภาษีอากรทางอ้อม

หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเรียกเก็บค่าอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพิ่มเติมได้ เช่น ค่าระวางขนส่ง, ค่าธรรมเนียมเพื่อการลงทุน, ค่าธรรมเนียมอาคารสูง, ภาษีป้าย, ค่าธรรมเนียมการต่อทะเบียนรถยนต์, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเรียกเก็บในรูปของค่าบริการที่ท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือในรูปวิสาหกิจต่างๆ เป็นผู้จัดทำบริการ เช่น ค่าบริการกำจัดขยะและของเสีย, ค่าไฟฟ้า เป็นต้น¹³²

¹³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, หน้า 198.

¹³² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับ

2) เงินอุดหนุนจากรัฐ

(1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (La Donation Globale de Fonctionnement - DGF) เงินอุดหนุนประเภทนี้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มีเป้าหมายเพื่อชดเชยรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในบัญชีงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในแต่ละปีรัฐจะเป็นผู้กำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนนี้ตามฐานการคำนวณต่างๆ เช่น อัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม, จำนวนผู้อยู่อาศัยและสภาพของชุมชน เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (La Donation Globale de Equipement - DGE)

เป็นลักษณะของการสนับสนุนทางการเงินในรายจ่ายที่อยู่ในระบบบัญชีเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งฐานการจัดสรรเงินส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามลักษณะและรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยพิจารณาจำนวนผู้ยากไร้ในจังหวัดนั้นๆ รวมถึงความจำเป็นในการให้ความ

(3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (La Donation Globale de Décentralisation - DGD)

เงินอุดหนุนประเภทนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจและภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมา โดยมากจะเป็นเงินอุดหนุนด้านการใช้จ่ายในภารกิจใหม่ๆ การฝึกอบรมบุคลากร และการลงทุนในด้านโรงเรียน โดยจังหวัดถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนนี้มากที่สุด¹³³

3) เงินกู้ยืม (Emprunts)

ปัจจุบันท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินได้อย่างอิสระตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องถิ่นทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติหรือถูกกำหนดวงเงินกู้ยืมจากส่วนกลาง โดยแหล่งเงินทุนกู้ยืมที่สำคัญจะมาจากองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น คือ กองทุนเพื่อการออมทรัพย์และกู้ยืม (La Caisse des Dépôts et Consignations) หรือ CDC โดยจะทำงานในลักษณะของที่ปรึกษาทางการเงินให้กับท้องถิ่น และทำงานประสานกับธนาคารออมทรัพย์และแหล่งทุนอื่นๆ ซึ่งที่สำคัญได้แก่ กองทุนเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales - CAECL)¹³⁴

3.2.5 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ในอดีตก่อนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 บุคลากรในระดับท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามพนักงานในระดับนี้มักจะถูกมองว่าขาดความรู้ความชำนาญและมีศักดิ์ศรีน้อยเมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง ดังนั้น ภายหลังการกระจายอำนาจซึ่งได้มีการโอนอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่คือ จังหวัดและภาค ซึ่ง

¹³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, หน้า 200.

¹³⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับ

ท้องถิ่นเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงาน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้สร้างกรอบกำลังพลระดับชาติในภาครัฐขึ้นมาใหม่นั้นคือ "ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความตั้งใจเดิมของรัฐบาลคือ ต้องการที่จะสร้างระบบกำลังพลภาครัฐรวมโดยแยกออกเป็นสองสายคือสายข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การโยกย้ายถ่ายโอนกำลังพลเป็นไปโดยสะดวก และทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมีสถานะและได้รับผลประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง แต่กลับได้รับการพัฒนาย่ำแย่จากกลุ่มข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง ซึ่งผลจากการออกกฎหมายในปี ค.ศ.1987 ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้ระบบที่แยกขาดออกจากข้าราชการส่วนกลาง

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากและเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก จึงใช้ระบบองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้น เพื่อลดปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย ซึ่งศูนย์ประสานงานจะทำหน้าที่ในการรับสมัครบุคคล มีศูนย์ฝึกอบรม ซึ่งการบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบเดียวกัน คือ ข้าราชการท้องถิ่น โดยมีฐานะเท่าข้าราชการส่วนกลาง¹³⁵

ในปัจจุบันข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 26 ของกำลังพลในภาครัฐทั้งหมด โดยส่วนใหญ่จะเป็นกำลังพลที่ทำงานอยู่ในเทศบาลคือประมาณร้อยละ 75 รองลงมาได้แก่จังหวัดและภาคตามลำดับ ซึ่งภาคจะมีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุคลากรมากที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการสร้างระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการท้องถิ่นเป็นพนักงานในสังกัดอื่นที่แยกขาดออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะมีลักษณะเป็นเพียงการจัดเข้ารวมเป็นกลุ่ม ("Cadres") เพื่อกำหนดระดับขั้น (Grading) ของข้าราชการตามลักษณะงาน และจะได้รับการฝึกอบรมโดยสถาบันระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างยังคงอยู่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น การสรรหาว่าจ้าง, การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น การจัดระดับขั้นตำแหน่งจะคล้ายคลึงกับระบบข้าราชการส่วนกลาง ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil E'tat) หลังจากผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับสภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น (the National Joint Higher Council for Territorial Public Services)

3.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกจะเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

¹³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, บทบาทภาครัฐกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 2-4.

ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการให้ประชาชนเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ¹³⁶

กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้หลายกรณีด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลเพื่อรับทราบกระบวนการดำเนินการและการตัดสินใจของผู้เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมด้วยการเป็นคณะกรรมการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นกรณีที่มีความสำคัญที่สุด

3.2.6.1 การเข้าถึงข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนดไว้อยู่หลายรูปแบบด้วยกันได้แก่

- 1) การกำหนดให้มีการจัดพิมพ์และเผยแพร่รายงานการประชุมของสภาท้องถิ่น
- 2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนขอทราบมติต่างๆ ของสภาท้องถิ่น
- 3) การประกาศและเผยแพร่คำสั่งต่างๆ ของสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ประชาชนทั่วไปทราบ

นอกจากนี้ ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังมี การจัดทำจดหมายข่าวเพื่อเผยแพร่ผลงานและคำสั่งต่างๆ ที่มีผลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม บรรดา “นักเลือกตั้ง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้จดหมายข่าวเป็น “เครื่องมือ” ในการหาเสียงให้กับตนเอง ดังนั้นกฎหมายลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1990 จึงได้มีบทบัญญัติห้ามการเผยแพร่ผลงานในลักษณะเป็นการหาเสียงในช่วงระยะเวลา 6 เดือนก่อนจะมีการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยคดี M. Fourcade ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ด้วยว่า การเผยแพร่ผลงานในจดหมายข่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการหาเสียงไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนก่อนที่จะมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น¹³⁷

3.2.6.2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นรูปแบบสำคัญอีกประการหนึ่งของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

¹³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 27.

¹³⁷ Dominique Turpin, *Droit de la Décentralization*, Gualino éditeur, Paris: Dalloz, 1988, p.153 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2544), หน้า 28.

ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code Général des Collectivités Territoriales) กำหนดให้สภาเทศบาลสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการประกอบด้วยประชาชนในเขตเทศบาล (Commune) ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนของสมาคมในเทศบาลนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี และสามารถเสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของท้องถิ่นของตน คณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาเทศบาล

นอกจากนี้ในเขตเทศบาล (Commune) ที่มีประชากรกว่า 3,500 คน ก็มีคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้ใช้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการจะได้แก่ตัวแทนของผู้ใช้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นประเภทต่างๆ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุดนี้มีหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายกำหนดแนวทางของเมือง (La Loi d'Orientation Pour La Ville) ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 คือ เสนอข้อคิดเห็นต่อสภาเทศบาลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตของคนในเทศบาลอันมีที่มาจากการจัดทำหรือจะจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการต่างๆในเทศบาล¹³⁸

3.2.6.3 การเข้าไปบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.6.4 การออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติในท้องถิ่นฝรั่งเศสนั้น ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องของการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดเห็นว่าการดำเนินการในเรื่องนั้นมีปัญหาและสมควรที่จะได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นอาจจัดให้มีการทำประชามติได้ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นกรณีที่สภาท้องถิ่นนั้นเองเห็นว่ากรณีที่เป็นปัญหานั้นสมควรที่จะได้จัดให้มีการลงประชามติ หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นสมควรจัดให้มีการลงประชามติ โดยเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ¹³⁹

¹³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 123.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-122.

บทที่ 4

หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษากฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย โดยศึกษาถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย กฎหมายปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ได้มีการนำเสนอต่อไป

4.1 วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย

ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นปัญหาการขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ จึงได้ทรงปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำประเทศตามแบบประเทศตะวันตกที่กำลังแผ่อิทธิพลล่าอาณานิคมอยู่ในขณะนั้น โดยพระองค์ได้ทรงจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ มีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยถือเอางานที่จะปฏิบัติเป็นหลัก ในส่วนภูมิภาคมีการส่งตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งในแต่ละหัวเมืองยังคงมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน กำนันเป็นผู้ปกครองตำบล และกรมการอำเภอเป็นผู้ปกครองอำเภอ แต่ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น มิได้เป็นผู้ที่เจ้าเมืองแต่งตั้งดังเช่นสมัยก่อน¹⁴¹

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศครั้งใหญ่ ได้วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการแต่งตั้งคนจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่าง ๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” โดยมีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการปกครองส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังทรงเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น นั่นคือการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้นครั้งแรกในกรุงเทพฯ และขยายไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ต่อไป¹⁴²

¹⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 27-28.

¹⁴² ไกรวิทย์ พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 124.

4.1.1 การปกครองท้องถิ่นไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.1.1.1 การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จุดเริ่มต้นของการปกครองแบบกระจายอำนาจ

สุขาภิบาลกรุงเทพจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2440 (ร.ศ.116)ภายใต้กฎหมายซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกคือพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116 เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในเขตพระนคร ตลอดจนดำเนินการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งโสโครกต่าง ๆ สุขาภิบาลกรุงเทพ บริหารงานในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยเสนาบดี กระทรวงนครบาลเป็นประธานคณะกรรมการ เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่สุขาภิบาลเป็นคณะกรรมการ มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของสุขาภิบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นผู้ปฏิบัติงาน¹⁴³

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ทรงให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคม่ไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น การออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็ต้องเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการเมือง จนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดีขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้¹⁴⁴

ในปี พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจัง ตามรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน การจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนักต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป¹⁴⁵

ต่อมาในปีพ.ศ.2470 ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” มีหน้าที่ศึกษาการดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน

¹⁴³วิชชุกร นาครธน, การปกครองท้องถิ่นไทย, (พระนครศรีอยุธยา: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550), หน้า 45.

¹⁴⁴พรชัย รัชมิแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), หน้า 3.

¹⁴⁵สุขสมาน วงศ์สุวรรณ, ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ: บำรุงสาส์น, 2527), หน้า 400.

ประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ คือ ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ¹⁴⁶

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการการจัดการประชาธิปไตยดังกล่าวมีผลให้ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” แต่การดำเนินการไม่ทันแล้วเสร็จก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป¹⁴⁷

1) การปกครองท้องถิ่นไทยช่วงการพัฒนาก่อน ปี พ.ศ. 2535 ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ระบบการเมืองไทยมีลักษณะเป็นการเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) ดังในทัศนะของ Fred W. Riggs ที่มองว่าเมื่อพิจารณาถึงการเมืองไทยแล้วจะเห็นว่าระบบการเมืองไทยมีลักษณะปิดโดยกลุ่มพลังที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำ รวมถึงกองทัพ กลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถเข้าสู่อำนาจได้โดยผ่านการทำรัฐประหาร การที่ระบบการเมืองถูกรอบงำโดยพลังจากระบบราชการ ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสำคัญ และถูกรอบงำโดยข้าราชการประจำ ส่งผลให้ราชการส่วนกลางและภูมิภาคจะเป็นกลไกหลักสำคัญที่รับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบแต่เพียงบริการสาธารณะขั้นมูลฐานเท่านั้น¹⁴⁸

หลังจากการเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆเป็นจำนวนมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีการปรับตัว ทั้งโครงสร้างและบทบาทในการทำงานเพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีความหลากหลายในเชิงรูปแบบ

2) การปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงหลัง ปี พ.ศ. 2535

การปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นที่รู้จักกว้างขวางมากขึ้น จนกระทั่ง

¹⁴⁶ พรชัย รัศมีแพทย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

¹⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น*, หน้า 31.

¹⁴⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: เป็นไท, 2555), หน้า 9.

ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นที่ของประเทศไทย ต่อมาแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ปรากฏชัดเจนขึ้น โดยการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.1.2 การปกครองท้องถิ่นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการกำหนดกติกาซึ่งกลายเป็นบทบัญญัติสำคัญในสองหมวดคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.2.1 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78¹⁵⁰ บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้นการกำหนดดังกล่าว” ถือได้ว่าเป็นกติกาสำคัญที่เปิดโอกาสให้รัฐทำการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2.2 กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหมวดในรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตราที่ 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 282¹⁵¹ บัญญัติไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อมาตรา 1 ที่ระบุไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ส่วนในมาตรา 283¹⁵² วรรค 2 ระบุว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

¹⁴⁹ โกวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 335.

¹⁵⁰ มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵¹ มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵² มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และสุดท้ายในมาตรา 284¹⁵³ ได้ระบุไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2) กำหนดให้การกระจายอำนาจต้องมีความต่อเนื่อง

เนื่องจากรัฐปฏิรูประดมการกระจายอำนาจมาตลอด ทำให้ขาดกระบวนการขั้นตอนและความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในมาตรา 284 วรรค 3 จึงได้บังคับไว้ว่า เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁵⁴

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

3) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

เดิมโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประกอบไปด้วยผู้บริหารที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 (มาตรา 285)¹⁵⁵ จึงกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

4) กำหนดหลักการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

เดิมระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และในขณะเดียวกันคณะกรรมการต่างๆ ที่ดูแลการบริหารบุคคล มักจะประกอบไปด้วยคนของข้าราชการส่วนกลางทั้งหมดเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว มาตรา 288¹⁵⁶ จึงระบุไว้ว่า การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดย

¹⁵³ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵⁴ อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐธรรมนูญ: การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 14-18.

¹⁵⁵ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵⁶ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

5) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 289¹⁵⁷ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ส่วนมาตรา 290¹⁵⁸ ระบุว่า เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนี้ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

6) กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะบังคับใช้ นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ประชาชนแทบจะไม่มีช่องทางในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 286¹⁵⁹ กำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา 287¹⁶⁰ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยสรุป บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บังคับให้รัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินนโยบาย การบริหารงานบุคคล การจัดการศึกษาและการจัดการทรัพยากร และกำหนดให้รัฐต้องมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง

¹⁵⁷ มาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵⁸ มาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵⁹ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁶⁰ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ชัดเจน รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสองหมวดสำคัญคือ หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ เทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะพบว่าฉบับ พ.ศ. 2550 ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นดังนี้¹⁶¹

1) สร้างนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติในมาตรา 78 (2) ระบุว่ารัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

2) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

มาตรา 80 (4) ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3) เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 กำหนดว่า รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ และในมาตรา 282 วรรค 2 ที่กำหนดว่า ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติเองได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

4) สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้

โดยบังคับให้กฎหมายกระจายอำนาจ ต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กร

¹⁶¹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐธรรมนูญ: การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน, (เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 19-22.

ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ¹⁶² และกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ¹⁶³ โดยให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี¹⁶⁴

5) ยกระดับการบริหารงานบุคคล

โดยกำหนดให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นอกจากนี้ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล¹⁶⁵

6) สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น¹⁶⁶

7) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

เห็นได้จากการกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก¹⁶⁷ กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควร หรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁶⁸

¹⁶² มาตรา 283 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶³ มาตรา 283 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶⁴ มาตรา 283 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶⁵ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶⁶ มาตรา 284 วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶⁷ มาตรา 282 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁶⁸ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจส่วนกลางยกระดับการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.3 การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 4 ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

4.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจการตัดสินใจ การสั่งการ การวินิจฉัยต่างๆในชั้นสุดท้ายไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้¹⁶⁹

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงกลาโหม
- 3) กระทรวงการคลัง
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ
- 5) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 6) กระทรวงศึกษาธิการ
- 7) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- 8) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 9) กระทรวงคมนาคม
- 10) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 11) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 12) กระทรวงพลังงาน
- 13) กระทรวงพาณิชย์

¹⁶⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

- 14) กระทรวงมหาดไทย
- 15) กระทรวงยุติธรรม
- 16) กระทรวงแรงงาน
- 17) กระทรวงวัฒนธรรม
- 18) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 19) กระทรวงสาธารณสุข
- 20) กระทรวงอุตสาหกรรม

4.3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้¹⁷⁰

4.3.2.1 จังหวัด

จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในจังหวัดมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน

4.3.2.2 อำเภอ

การจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้¹⁷¹

1) นายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2) ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

¹⁷⁰ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁷¹ มาตรา 62 - 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้¹⁷²

(1) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

นอกจากการปกครองส่วนภูมิภาคจะมีจังหวัดและอำเภอ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีการจัดการปกครองอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนี้¹⁷³

4.3.2.3 ตำบลและหมู่บ้าน

1) ตำบล การจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457¹⁷⁴ ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล¹⁷⁵

การจัดระเบียบปกครองตำบล

(1) กำนัน มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

(2) แพทย์ประจำตำบล มีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(3) สารวัตรกำนัน เป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457¹⁷⁶ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่กว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

¹⁷² มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁷³ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 31 กรกฎาคม 2457 หน้า 229/17

¹⁷⁵ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

¹⁷⁶ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

- (1) ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ
- (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน
- (3) คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

4.3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 2 รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ซึ่งรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและพัทยา

4.3.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับการจัดตั้งและพัฒนาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าครึ่งศตวรรษจัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีงบประมาณและบุคลากร จำนวนมากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540¹⁷⁷ ซึ่งกำหนดให้ทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528¹⁷⁸ กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเรียกว่า กรุงเทพมหานคร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

1) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎร เลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎร แต่ละจังหวัดตามหลักฐานะทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้¹⁷⁹

¹⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.slideshare.net/valrom/2540-4-2552-30829086>

¹⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา 115/1 31 สิงหาคม 2528

¹⁷⁹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

1. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
2. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
3. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
4. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน

5. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน
 ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคนเมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไป ตามเกณฑ์ตามวรรคสาม ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือ เท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาด จำนวนอยู่และให้กระทำการดังนี้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

(2) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด¹⁸⁰ และนายก อบจ.มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ. ตามกฎหมายกำหนด สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้¹⁸¹

1. ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
2. ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
3. ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ดังนี้¹⁸²

¹⁸⁰ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

¹⁸¹ มาตรา 35/3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

¹⁸² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
 - (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
 - (7) คุ้มครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁸³ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

¹⁸³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รก.2542/114ก/48/17 พุดังปี 2542

- ส่วนท้องถิ่นอื่น
- และสิ่งแวดล้อม
- ประชาชน
- ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- ท้องถิ่น
- และควบคุมโรคติดต่อ
- ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- ท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครอง
 - (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ
 - (6) การจัดการศึกษา
 - (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ
 - (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
 - (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
 - (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
 - (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
 - (13) การจัดการและดูแลสถานขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
 - (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะ
 - (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง
 - (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
 - (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของ
 - (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน
 - (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
 - (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
 - (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
 - (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
 - (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วน
 - (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ
 - (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.3.3.2 เทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือ เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476¹⁸⁴ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก

1) ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹⁸⁵ ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร¹⁸⁶

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน¹⁸⁷ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน¹⁸⁸ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

(2) เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง¹⁸⁹ เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน¹⁹⁰ และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน¹⁹¹

¹⁸⁴ มาร์ต วันทนากร และตรุณี หมั่นสมัคร, ประวัติความเป็นมาของเทศบาล, ค้นวันที่ 30 เมษายน 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

¹⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา 2496/14/222/17 กุมภาพันธ์ 2496

¹⁸⁶ มาตรา 11 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

¹⁸⁷ มาตรา 15 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

¹⁸⁸ มาตรา 48 อัญญู แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁸⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹¹ มาตรา 48 อัญญู แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

(3) เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล¹⁹² เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน¹⁹³ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน¹⁹⁴

เดิมก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี¹⁹⁵

2) โครงสร้างภายในของเทศบาล

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

(1) สภาเทศบาล

เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ¹⁹⁶

1. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้

¹⁹² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁴ มาตรา 48 อัญญะ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁵ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁶ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

(2) นายกเทศมนตรี

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹⁹⁷ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งไม่อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปี

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด¹⁹⁸

2) อำนาจหน้าที่

(1) เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้¹⁹⁹

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

¹⁹⁷ มาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁸ มาตรา 48 อัฐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁹⁹ มาตรา 50 แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

(2) เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้²⁰⁰

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

(3) เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้²⁰¹

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง

มหรสพ และสถานบริการอื่น

5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

4.3.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น²⁰² องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบลและหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

1) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

²⁰⁰ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁰¹ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁰² มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี²⁰³ (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปีนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ)

นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีประธานสภาและรองประธานสภาหนึ่งคนซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระสภา²⁰⁴

(2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล²⁰⁵

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้นับเป็น 1 วาระ²⁰⁶

2) อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งได้เป็น 2 คืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้ง กับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม²⁰⁷

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้²⁰⁸

²⁰³ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁴ มาตรา 48-49 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁵ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁶ มาตรา 58/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁷ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²⁰⁸ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะ
 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 7. คัดค้าน คัดค้าน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
- สิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
- วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรร
- งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
- (2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
- กระจายอำนาจ
- ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการ
- บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้²⁰⁹
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
 4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
 5. การสาธารณสุข
 6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 9. การจัดการศึกษา
 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี
- คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
- วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- อาศัย

²⁰⁹ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 14. การส่งเสริมกีฬา
 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชน
 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ
บ้านเมือง
 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ
การอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้
ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 25. การผังเมือง
 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 28. การควบคุมอาคาร
 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการ
ป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด
- การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ
เมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาด
ใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
จึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การกำกับดูแลซึ่งเป็นองค์ประกอบที่
สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลย่อมทำ
ให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแล คือ ต้องเป็นการกำกับดูแลจาก

ส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ การกำกับดูแลและกระทำได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้งและต้องใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹⁰

การกำกับดูแลนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม

4.3.4.1 การกำกับดูแลโดยตรง

การกำกับดูแลโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร

การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมทางสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้ ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด²¹¹

2) การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐส่วนกลาง แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีสองลักษณะคือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบ อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ โดยรัฐใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง²¹²

4.3.4.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

การกำกับดูแลโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) การให้เงินอุดหนุน การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข²¹³

²¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 189.

²¹¹ มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 597-599.

²¹³ อาวุธ วิเชียรฉาย, “การควบคุมของศาลปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 22.

2) การใช้สัญญามาตรฐาน การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด²¹⁴

4.4 ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทย

4.4.1 ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.1.1 รูปแบบ

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทย มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร และพัทยา ในการกำหนดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่ในการปกครอง เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นเมืองหลวงซึ่งจะต้องมีการปกครองที่เหมาะสมแก่การเป็นศูนย์กลางของประเทศ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้เทศบาลยังแยกได้เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งถือว่ามีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นหน่วยการปกครองที่มีจำนวนมากที่สุด ในการจัดตั้งได้จัดตั้งโดยการยกฐานะของสภาตำบลและใช้เกณฑ์ด้านรายได้และประชากรเป็นหลัก²¹⁵ โดยในปัจจุบันการพัฒนาที่ถักถักกันระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ มีความต้องการที่จะปรับเปลี่ยนหรือยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะปัจจัยด้านงบประมาณ ด้านความสามารถและด้านของสิทธิประโยชน์ของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นปัญหาที่มีการเรียกร้องทั้งจากพื้นที่และเป็นปัญหาที่มีการศึกษากันอยู่ในปัจจุบันถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย นั้น ควรมีทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล หรือมีเพียงเทศบาลเท่านั้น

4.4.1.2 โครงสร้าง

ปัญหาโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น

ระดับจังหวัด ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น²¹⁶ ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด²¹⁷

²¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 63.

²¹⁵ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²¹⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²¹⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน

ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด²¹⁸

กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า การปกครองระดับจังหวัดนั้น มีการทับซ้อนกันอยู่ใน 2 คือ เป็นทั้งราชการส่วนท้องถิ่น เป็นทั้งราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาตามหลักการกระจายอำนาจ มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ แต่ในพื้นที่เดียวกันนี้ก็ยังต้องมีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ประจำอยู่ในพื้นที่เช่นเดียวกัน²¹⁹ ซึ่งเป็นการทับซ้อนกันในเชิงอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ในส่วนของโครงสร้างภายในแต่ละท้องถิ่นก็มีผู้บริหาร 2 ประเภทดำรงอยู่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานในพื้นที่เดียวกัน นายอำเภอและนายกเทศมนตรีของเทศบาล ทำหน้าที่บริหารงานในพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน เป็นต้น

ปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นเป็นรูปแบบการบริหารที่ส่งผลให้ผู้บริหารมีอำนาจมาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานท้องถิ่นอำนาจในการจัดทำงบประมาณอำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งการที่ผู้บริหารมีอำนาจมากเช่นนี้ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหาร หรือการตรวจสอบถ่วงดุลกันเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก²²⁰ ส่วนสภาท้องถิ่นเองก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและถ่วงดุลอำนาจบริหาร แต่ในความเป็นจริงการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันกลับเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยากมาก จึงเป็นปัญหว่าสภาสองฝ่ายไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ และนอกนี้การกำหนดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นโครงสร้างแบบเดียวกันทั้งหมด เป็นการเลียนแบบสภาระดับชาติ ซึ่งเป็นปัญหาทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นนั้นต่างมีความแตกต่างหลากหลาย การนำโครงสร้างแบบเดียวมาลงไปยังพื้นที่ที่หลากหลายนั้น ย่อมไม่อาจจะกล่าวได้ว่าถูกต้องและเหมาะสมแล้วได้

²¹⁸ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²¹⁹ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

²²⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

4.4.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย²²¹

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นได้ว่าหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และให้เป็นหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในท้องถิ่น ดังนั้นย่อมเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ย่อมจะรู้และสามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม เรื่อยมานับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เส้นทางของการถ่ายโอนภารกิจนั้นใช้เวลายาวนาน และมีปัญหาตลอดเส้นทาง ทั้งการถ่ายโอนมาแต่ภารกิจไม่ถ่ายโอนอำนาจ ไม่ถ่ายโอนงบประมาณ ทั้งการถ่ายโอนมาโดยที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อม ทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นเรื่องเฉพาะด้าน โดยที่ท้องถิ่นไม่มีความรู้เรื่องนั้นเลยและไม่มีการเตรียมความพร้อมแก่ท้องถิ่น ตลอดเส้นทางของการโอนภารกิจเรื่อยมา และปัจจุบันการโอนภารกิจก็ยังคงดำเนินอยู่ตามที่กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนด แต่การที่รัฐมิได้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเหล่านั้นให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นมาแล้วก็ยังคงไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดการกิจเหล่านั้น

นอกจากนี้ศักยภาพหรือขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะรองรับและดำเนินการในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้มีคุณภาพก็เป็นเรื่องที่ยังเป็นปัญหาอยู่ เห็นได้จากจำนวนบุคลากรและการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีพื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่มีขีดความสามารถขององค์กร บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการที่จำกัด ในขณะที่จังหวัดหนึ่งๆยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐบาลระดับชาติมีผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดทั้งงบประมาณของกรมต่างๆ มาใช้จ่ายในจังหวัดอีกส่วนหนึ่งเช่น ศึกษาธิการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น และยังมีหน่วยราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ ศาล อัยการ หน่วยจัดเก็บภาษี สถานีวิทยุ สถาบันอุดมการณ์ศึกษา อยู่ในจังหวัดอีกเป็นจำนวนมากยังคงซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังไม่มี ความชัดเจนว่าภารกิจใดเป็นของรัฐโดยแท้และภารกิจใดควรเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²²²

²²¹ มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²²² จรัส สุวรรณมาลา, จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing Province), คำนวนที่ 19 เมษายน 2557 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/0....A3.pdf>

4.4.3 ปัญหาด้านการกำกับดูแล

หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ท้องถิ่นต้องมีความอิสระ รัฐกำกับดูแลท้องถิ่นได้เท่าที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นระดับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือไม่เพียงใด

กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นกระบวนการที่ประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการอย่างเช่น การที่มีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการหลายขั้นตอนทั้งในเรื่อง การขออนุมัติ อนุญาต ทั้งนี้กระทั้งมีการส่งเรื่องฟ้องร้องไปยังศาลปกครองให้มีการวินิจฉัย²²³

ปัญหาของผลประโยชน์ทับซ้อนก็ยังคงเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งกล่าวคือ โดยปกติอำนาจในการกำกับดูแลจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมักขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ดังนั้นจึงต้องขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเมื่อหน่วยงานของภูมิภาคได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นเช่นนี้แล้วก็ย่อมเป็นการยากที่กลไกของราชการส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างตรงไปตรงมาและการขาดบทบาทที่เข้มแข็งจาก สภาท้องถิ่นและภาคประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจนับเป็นปัญหาของการกำกับดูแลด้วยเช่นกัน²²⁴

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ²²⁵ ได้พยายามศึกษาเปรียบเทียบโดยพิจารณาถึงระบบ หรือกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐในประเทศต่าง ๆ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และ ญี่ปุ่น ซึ่งผลจากการศึกษาถึงปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลในประเทศไทยและการศึกษากรณีตัวแบบการกำกับดูแลในประเทศต่างๆ ทำให้ได้ข้อสรุปว่า สำหรับประเทศไทยแล้วรัฐจะต้องพยายามลดระดับของการกำกับดูแล โดยต้องยกเลิกบรรดามาตรการของการกำกับดูแลที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องตระหนักว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำโดยอาจให้ศาลปกครองเป็นกลไกที่มีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่

²²³ ประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ, **ราชกิจจานุเบกษา** 123, 72 ก (13 กรกฎาคม 2549), หน้า 23.

²²⁴ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, **การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น**, หน้า 52.

²²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ**, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 14-20.

ดำเนินการในเรื่องต่างๆให้เป็นไปตามกฎหมายและที่สำคัญที่สุดก็ควรจะต้องเน้นบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

4.4.4 ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจด้านการคลังหรือละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้ว ก็เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นการคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับการจัดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา ดังนี้

4.4.4.1 สัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจ ได้กระจายบทบาทภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่เป็นเรื่องสำคัญกับการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในชั้นพื้นฐานหลากหลายภารกิจ ที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการ อีกทั้งแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัด เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอ ประชาชนก็จะไม่ได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น ซึ่งเมื่อท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว ก็ต้องพึ่งพารายได้จากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก

นอกจากนี้งบประมาณที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข โดยมีการควบคุมเงินงบประมาณดังกล่าวให้ใช้ตามที่รัฐส่วนกลางกำหนดเท่านั้น ซึ่งตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในไม่เกิน พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอน แต่ปัจจุบันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดได้

4.4.4.2 ปัญหาด้านฐานภาษีท้องถิ่น

รายได้จากภาษีท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีซึ่งรัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของฐานภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเองนั้น ได้แก่ ฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น และฐานการบริโภค ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงฐานภาษีของท้องถิ่นแล้ว จะพบว่าเป็นฐานรายได้ที่จำกัดและไม่มีแนวโน้มการพัฒนา ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงรายได้ที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ ไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4.4.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการ

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น²²⁶

4.4.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีการบัญญัติยกระดับการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ ในด้านองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลมีหลายองค์กรไม่มีความเป็นเอกภาพ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น บุคลากรของท้องถิ่นยังไม่มีช่องทางในการเจริญเติบโตในสายงาน บุคลากรของท้องถิ่นไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านความรู้ความสามารถเท่าที่ควร นอกจากนี้บุคลากรของท้องถิ่นยังมีระบบที่ด้อยกว่าระบบข้าราชการพลเรือน สิทธิและสวัสดิการต่างๆ ก็ยังคงด้อยกว่าข้าราชการ ซึ่งประเด็นนี้ทำให้บุคลากรของท้องถิ่นขาดความภาคภูมิใจท้องถิ่นของตน

ปัญหาเรื่องอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ก็เป็นปัญหาของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งทำให้การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในท้องถิ่นไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ทั้งยังเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

4.4.6 ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

หัวใจหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ เป็นการปกครองตนเองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชน มีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หลังจากนั้นประชาชนจึงไม่ค่อยมีส่วนร่วมอย่างอื่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือ ขาดความสนใจ จากประชาชน อันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเอง ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีบทบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติ อาทิ ในกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการบัญญัติให้ในการริเริ่มเสนอการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะต้องมีการเตรียมร่างข้อบัญญัติประกอบไปด้วยรวมไปถึงต้องมีการแสดงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รวมถึงการตรวจสอบคุณสมบัติเป็นต้น²²⁷ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ล้วนมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

²²⁶ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล”, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 19 (มกราคม-มิถุนายน 2555): หน้า 1-28.

²²⁷ ฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น: จากรัฐธรรมนูญ'50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ, คำนวณที่ 19 เมษายน 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>

การใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น แต่กลับพบว่าประชาชนกระบวนกรดังกล่าวมีเกิดขึ้นน้อยมาก ทั้งที่เป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน

จากปัญหาของการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้มีการกล่าวถึงในเบื้องต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นและดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบันนั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ยังมีปัญหามากที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข โดยอาศัยประสบการณ์ ความสำเร็จ ความล้มเหลวที่ผ่านมามีทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่มีพลวัตอยู่เสมอ

ดังนั้นแนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองตนเอง เป็นแนวคิดที่เกิดจากการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งประสบกับปัญหาในการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน และมองสะท้อนปัญหาจนเกิดเป็นแนวคิด การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยเป็นแนวคิดที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักคิดว่า การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันต้องยึดที่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก การกิจโดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การปกครอง คือ ระดับจังหวัดซึ่งมีรากฐานการปกครองมายาวนานและมั่นคง โดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นหลัก สอดคล้องกับเรื่องวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่น ที่แต่ละจังหวัดนั้นมีความแตกต่างหลากหลาย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระอย่างแท้จริง การพัฒนาจะเริ่มแต่ละจังหวัด ปัญหาจะถูกแก้ที่ระดับจังหวัด โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญระดับชาติและสนับสนุนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินการได้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ โดยเสนอว่ารูปแบบการปกครองเช่นนี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ถึงปลายทางแล้วและจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง

4.5 ความเป็นมาของแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด

4.5.1 พัฒนาการของจังหวัดจัดการตนเอง

แนวความคิดและข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองไม่ได้เกิดขึ้นมาในช่วงเวลา 4-5 ปี ที่ผ่านมา หากพิจารณาพิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้วข้อเสนอเรื่องจังหวัดจัดการตนเองก็คือ “การปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นภายใต้ระบอบรัฐเดี่ยว” ที่มีแนวคิดมายาวนาน เช่น กรณีของปัตตานี

บรรดาผู้นำมุสลิมในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เสนอต่อรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ได้แก่

1) ขอให้มีการปกครองใน 4 จังหวัดปัตตานี สตูล ยะลา นราธิวาสโดยมีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างสูง ให้มีอำนาจในการศาสนาอิสลามและมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการใน 4 จังหวัดโดยสมบูรณ์ และให้ออกโดยเหตุประการต่าง ๆ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสูงนี้ต้องเป็นมุสลิมใน 4 จังหวัดนี้ และเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากปวงชนมุสลิมภาคนี้ โดยจะให้มีการกำหนดเวลาดำรงตำแหน่งตามทางราชการก็ได้

- 2) ข้าราชการแต่ละแผนกใน 4 จังหวัดนี้ให้มีอิสลาม 80 เปอร์เซ็นต์ประกอบอยู่ด้วย
- 3) การใช้หนังสือในราชการให้ใช้ภาษามลายูและให้ควบกับภาษาไทยด้วย เช่น แบบฟอร์ม หรือใบเสร็จต่าง ๆ จะต้องให้มีภาษามลายูใช้ด้วย
- 4) การศึกษาโรงเรียนชั้นประถมให้มีการศึกษาภาษามลายูตลอดประณมบริบูรณ์
- 5) ขอให้ศาลรับพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกออกจากศาลจังหวัดที่มีแล้ว มีโต๊ะกาตีพอสมควรและมีเสรีในการพิพากษาชี้ขาดความโดยจะฟังเสียงผู้ใดไม่ได้ นอกจากผิดหลักกฎหมาย
- 6) ผลประโยชน์รายได้ต่าง ๆ จะต้องใช้จ่ายในภาค 4 จังหวัดนี้ โดยไม่แบ่งจ่ายให้แก่ที่อื่นเลย
- 7) ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนี้มีเอกสิทธิ์ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติศาสนาอิสลามโดยเห็นชอบผู้มีอำนาจสูง

นอกจากนี้เมื่อประมาณปี 2534-2535 มีการเสนอและผลักดันเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่กลับต้องคัดการบริหารส่วนตำบล (อบต.) มาแทน²²⁸

ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2552 สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) ได้จัดเวทีแลกเปลี่ยน ณ จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้มีการนำเสนอแนวความคิดการจัดการตนเอง ได้มีการอภิปรายถึงปัญหาแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวคือ เมื่อผู้ว่าราชการหมดวาระหรือถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดอื่น แผนพัฒนาเหล่านั้นก็ไม่ได้รับการสานต่อ กระบวนการพัฒนาจึงไม่มีความต่อเนื่อง ประกอบกับมีการนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นจากประเทศต่างๆ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฝรั่งเศสและอังกฤษ มาเป็นกรอบคิดในการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งมีความต้องการรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถแก้ไข ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จในระดับจังหวัด เป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ ผู้เข้าร่วมเวทีนั้นจึงมีความคิดเห็นตรงกันว่าท้องถิ่นควรจะขยายอำนาจให้ใหญ่ขึ้นไปสู่ระดับจังหวัด

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้ร่วมกับสถาบันการจัดการทางสังคมและเครือข่ายเคลื่อนไหวจังหวัดจัดการตนเองหารือแลกเปลี่ยนกันประเด็น“พื้นที่จัดการตนเองเพื่อสังคมสุขภาวะ” หลังจากนั้นแนวความคิดการจัดการตนเองก็เริ่มเป็นที่รู้จักของท้องถิ่นในวงกว้างมากขึ้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการขยายแนวคิดไปทั่วประเทศ รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณกิจกรรมจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.)

ต่อมาในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2554 ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองมาเป็นประเด็นในการปฏิรูปประเทศไทย ผ่านการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ในประเด็นข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพื่อการเสริมอำนาจในการ

²²⁸ สภาพัฒนาการเมือง, จังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing Province) แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง การกระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, 2555), หน้า 11-12.

จัดการตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้เริ่มมีกลุ่มประชาชนและเครือข่ายที่เห็นด้วยกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ได้นำไปประยุกต์แลกเปลี่ยนในรูปแบบต่างๆ²²⁹

4.5.2 สารสำคัญของการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง

4.5.2.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

1) หลักการสำคัญร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเชียงใหม่

หลักการสำคัญ คือ การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เสนอให้ท้องถิ่นมีพื้นที่จัดการตนเอง ปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อเอื้อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเอง ใน 2 เรื่องใหญ่คือ

(1) ให้ท้องถิ่นจัดการตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยให้ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและตรวจสอบ

(2) การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) โครงสร้างเชียงใหม่

แบ่งโครงสร้างเชียงใหม่เป็น 3 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการเชียงใหม่) ฝ่ายนิติบัญญัติ (ฝ่ายสภา) และฝ่ายตรวจสอบ (สภาพลเมือง) สภาพลเมือง ซึ่งมาจาก 2 ส่วนคือ พื้นที่ และกลุ่มคน ทำหน้าที่พัฒนาข้อเสนอประชาชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน – จังหวัด เพื่อเสนอให้กับฝ่ายบริหารฝ่ายสภาเชียงใหม่การตรวจสอบ เน้นกระบวนการทางสังคม เช่น ประชาพิจารณ์ไต่สวนสาธารณะส่งเสริมบทบาทพลเมือง และการสร้างความเข้มแข็งภาคพลเมือง

3) อำนาจหน้าที่

ให้เชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเชียงใหม่
ในเรื่องดังต่อไปนี้²³⁰

(1) กิจการตำรวจ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติเชียงใหม่ และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่

(2) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่จัดการตนเองตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

²²⁹ พลศักดิ์ ชัยศรี, จังหวัดจัดการตนเอง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่การปฏิรูปประเทศไทย, คำนวณที่ 27 กรกฎาคม 2556 จาก <http://prachatai.com/journal/2012/02/39042>

²³⁰ มาตรา 98 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเชียงใหม่ พ.ศ.

- วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
- (6) การจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ
- (7) การบริหารจัดการการท่องเที่ยว
- (8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ
- ของประชาชน
- (9) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (10) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (11) การแบ่งปันเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครอง
- ส่วนท้องถิ่นอื่น
- (12) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
- ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (13) การบริหารจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะ
- ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (15) การบริหารการสร้างและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน
- สาธารณูปโภค สาธารณูปการ
- (16) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน
- และควบคุมโรคติดต่อ
- (17) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (18) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า
- ราชการจังหวัด นายอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ
- ที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเชียงใหม่
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็น ของราชการส่วน กลางจะมอบให้เชียงใหม่
- มหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับหรือประกาศ แล้วแต่กรณี
- ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี
- การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่
- ต้องเป็นไปเพื่อ
- ประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและธรรมาภิบาล โดยให้คำนึงถึง
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่ การจัดทำงบประมาณ การ
- จัดซื้อจัดจ้างการตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งนี้ให้
- เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่
- 4) การกำกับดูแล
- รัฐยังมีอำนาจในการกำกับดูแลให้เชียงใหม่
- กระทำการภายใต้
- ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด²³¹

²³¹ มาตรา 18 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

5) ระบบการคลังและงบประมาณของเชียงใหม่

งบประมาณและรายได้ที่เกิดขึ้นจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เชียงใหม่ จะมีการจัดเก็บไว้ใช้ในการบริหารราชการเชียงใหม่ร้อยละ 70 และจัดส่งกระทรวงการคลังร้อยละ 30²³² ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ให้จัดเก็บไว้ใช้ในการบริหารราชการเชียงใหม่ทั้งหมด²³³ เชียงใหม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทภาษี และการจัดเก็บภาษีเองได้²³⁴

6) การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ให้มีสำนักงานเลขานุการสภาพลเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการและงานวิชาการภายใต้การควบคุมดูแลของประธานสภาพลเมือง²³⁵

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาข้อเสนอจากพื้นที่รับรู้ปรับปรุง ข้อบัญญัติ ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การประชุมการเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยุสื่อท้องถิ่นการเปิดเผยข้อมูล และการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาลมีกลไกทั้งกรมการ จากสภาพลเมืองที่เป็นกลไกการเชื่อมประสานกับหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งการกลไกสำนักเลขาธิการสภาพลเมือง ทำหน้าที่ผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามนโยบายของสภาพลเมือง

4.5.2.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานี พ.ศ.

1) หลักการสำคัญร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานี พ.ศ.

(1) การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามบังคับแห่งมาตรา 1 ที่กำหนดให้ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

(2) ต้องเป็นการปกครองที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการเมืองในลักษณะที่ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีที่ยืนและเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย(Inclusiveness) รับฟังเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย คำนึงถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่างรวมทั้งมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมแก่คนไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่

²³² มาตรา 119 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

²³³ มาตรา 120, 121 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

²³⁴ หมวด 9 ว่าด้วย งบประมาณ การคลัง และทรัพย์สินของเชียงใหม่ พ.ศ.

²³⁵ มาตรา 74 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

(3) ต้องมีผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นคนในพื้นที่ และมีจำนวนข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร

(4) ต้องมีกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่ม เสนอแนะ และตัดสินใจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น รวมทั้งกำกับติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ตาม“หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

(5) ต้องมีระบบการกลั่นกรองผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(6) ต้องใช้สองภาษา คือ ภาษาไทยและภาษามลายูควบคู่กันไปบน สถานที่และป้ายต่างๆของทางราชการ

(7) ต้องมีระบบการศึกษาที่อยู่ในมาตรฐานและต้องสอดคล้องกับ ความต้องการและอัตลักษณ์ท้องถิ่นด้วยโดยใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและ สายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐ

(8) ต้องมีการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ทั้งใน แ่งของบทบัญญัติ การวินิจฉัยตัดสิน และการมีสภาพบังคับ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับครอบครัว มรดก และการควบคุมศีลธรรมจริยธรรมของชาวมุสลิมอันมีความเกี่ยวพันกับ วิถีชีวิตโดยตรงมากที่สุดก่อนในอันดับแรก

2) โครงสร้างปัตตานีมหานคร

การบริหารปัตตานีมหานคร ประกอบด้วย²³⁶

(1) สภาปัตตานีมหานคร มาจากการเลือกตั้งตามเขตพื้นที่ 25 คนและ กลุ่มผู้นับถือศาสนาพุทธ 3 คน ศาสนาอื่น 1 คน สตรี 1 คน และผู้พิการ 1 คน

(2) ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่ง (Absolute Majority) และมีรองผู้ว่าฯเป็นคนไทยพุทธไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 สภา ประชาชนทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง และแนะนำรายชื่อผู้ทีสภาฯ เห็นว่ามีความเหมาะสมจะลงสมัคร รับเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ

พื้นที่ของ เขต มาจากพื้นที่ของอำเภอต่างๆใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เดิม โดยยังคงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้เช่นเดิมและอาจให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เช่นเดิม²³⁷

²³⁶ มาตรา 9 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร พ.ศ.

²³⁷ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, การประชุมเครือข่ายด้านการกระจายอำนาจและการมี ส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2556), หน้า 1-4.

3) อำนาจหน้าที่²³⁸

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้ปัตตานีมีหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตปัตตานีมีหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติปัตตานีมีหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมีหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(16) การสาธารณสุข

(17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ

(22) การจัดการศึกษา

(23) การสาธารณสุข

(24) การสังคมสงเคราะห์

(25) การส่งเสริมการกีฬา

(26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

²³⁸ มาตรา 98 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมีหานคร พ.ศ.

(27) การพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร

(28) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการ จังหวัดน่านอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือที่กฎหมายระบุเป็น หน้าที่ของปัตตานีมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วน ภูมิภาคจะมอบให้ปัตตานีมหานครปฏิบัติก็ได้โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับ หรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนัก นายกรัฐมนตรี

(29) การจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ

4) การกำกับดูแล

ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของ ปัตตานีมหานครเพื่อการนี้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าการปัตตานี มหานคร ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของปัตตานีมหานคร ในกรณีที่ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า การปฏิบัติใดๆ ของผู้ว่าการปัตตานีมหานครขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของปัตตานีมหานคร สำนักนายกรัฐมนตรีจะยับยั้ง หรือสั่ง การตามที่เห็นสมควรก็ได้²³⁹

5) การคลังและงบประมาณ²⁴⁰

ภาษีและผลประโยชน์อื่นที่จัดเก็บได้ในเขตปัตตานีมหานครให้เป็นรายได้ ของปัตตานีมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นปัตตานีมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษี อากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียม

6) การบริหารงานบุคคล

บุคคลการของปัตตานีมหานครและข้าราชการมาประจำปัตตานีมหานครที่ กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาเพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ตามความตก ลงกับปัตตานีมหานคร²⁴¹

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน

สภาประชาชน²⁴² มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอแนะ ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าการ ปัตตานีมหานครและสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร พร้อมจัดทำรายงานประจำปี

²³⁹ มาตรา 133 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร พ.ศ.

²⁴⁰ หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของปัตตานีมหานคร แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารปัตตานีมหานคร พ.ศ.

²⁴¹ มาตรา 131 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁴² มาตรา 68 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

(2) เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อสภาปตตานิมหานคร เพื่อเป็นกรรมการ
ด้านต่างๆ ในการพิจารณาดำเนินงานของสภาปตตานิมหานคร

(3) แนะนำรายชื่อผู้ที่สภาประชาชนเห็นว่ามีเหมาะสมจะลง
สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการปตตานิมหานคร ด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ

(4) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้ว่าการปตตานิมหานครร้องขอ

(5) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภาปตตานิมหานคร
มอบหมาย

4.5.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.²⁴³

พระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. มีลักษณะเป็นกฎหมาย
กลาง คือ เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด มีสิทธิ
แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้ง
จังหวัดปกครองตนเองนั้นให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียง
ประชามติ โดยการจัดตั้งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

1) หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น²⁴⁴

จังหวัดปกครองตนเอง คือ จังหวัดปกครองตนเองมีความเป็นอิสระในการ
กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและ
การงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและ
ยั่งยืน

หลักการทั่วไปของจังหวัดปกครองตนเอง กำหนดให้การปกครองส่วน
ท้องถิ่นภายในจังหวัดปกครองตนเองมีสองระดับ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่
จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด
นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล²⁴⁵ กำหนดให้มี “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผน
และทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัด
ปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง

2) โครงสร้าง

โครงสร้างจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ

²⁴³ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

²⁴⁴ มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
พ.ศ.

²⁴⁵ มาตรา 12 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

สภาจังหวัดปกครองตนเอง มีหน้าที่ คือ การให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติ การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริมสนับสนุน และให้ความร่วมมือกับสภาพลเมือง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดปกครองตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง สมาชิกสภาพลเมืองประกอบด้วย บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ โดยที่สมาชิกสภาพลเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งเป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น โดยสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ โดยกำหนดให้สภาพลเมืองสามารถมีหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือบุคคลใด ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาพลเมืองได้²⁴⁶

3) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำหรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ส่วนรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง²⁴⁷

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจ

²⁴⁶ มาตรา 44 – 46 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁴⁷ มาตรา 12 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

ขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง²⁴⁸

4) การกำกับดูแล

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสามรูปแบบ คือ จังหวัดปกครองตนเองเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” ขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น พิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชนในท้องถิ่น และสภาพเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละสองครั้ง²⁴⁹

5) การคลังและงบประมาณ

การกำหนดหน้าที่ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการคลังและรายได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกันและต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อย เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่²⁵⁰

กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กำกับการจัดแบ่งภาษีอากร และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁴⁸ มาตรา 15 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁴⁹ มาตรา 115 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁵⁰ มาตรา 86 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

(5) เสนอแนะหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แก่คณะกรรมการประสานแผน

(6) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรี

(8) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน

กำหนดหลักการให้อำนาจจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ โดยให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจการจัดเก็บรายได้ออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น โดยเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดินแต่อย่างไรก็ดีภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้และตามที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด นอกจากนี้รายได้ของจังหวัดปกครองตนเองตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจังหวัดปกครองตนเองไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้ก็ได้ โดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละหนึ่งของเงินภาษีที่จัดเก็บได้หรือตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้²⁵¹

โครงสร้างรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รายได้ประเภทภาษีอากร เช่น ภาษีท้องถิ่น และภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร เช่น รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ หรือ รายได้จากทรัพย์สิน ตลอดจนรายได้จากการพาณิชย์หรือวิสาหกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น²⁵²

6) การบริหารงานบุคคล

กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁵³

²⁵¹ มาตรา 96 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁵² มาตรา 97 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁵³ มาตรา 122 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

(1) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เสนอการจัดระบบบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(3) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี

(4) กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ในการออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสภาท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การตรวจสอบภายใน การสรรหาหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

(5) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน

กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ตลอดจนกำหนดสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น²⁵⁴

²⁵⁴ มาตรา 105-110 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการปกครองตนเองในระดับจังหวัด

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นได้มีสภาพปัญหา อุปสรรคหลายประการอันมีผลทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ยังไม่สามารถประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันที่ยังคงไม่ชัดเจน ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความพร้อม ปัญหาด้านการบริหารงานที่ยังขาดความเป็นอิสระอย่างเพียงพอเพราะบางเรื่องยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหารบุคคลของท้องถิ่นที่ไม่มีความก้าวหน้ายืดหยุ่นรวมทั้งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาที่เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยที่เข้ามาบริหารประเทศพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆอยู่เรื่อยมา จากปัญหาที่เกิดขึ้นและสะสมมาเนิ่นนานนี้เองเป็นที่มาของแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ “จังหวัดจัดการตนเอง” หรือ “การปกครองตนเองในระดับจังหวัด” ที่มีข้อเสนอให้ลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงแล้วเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ให้อำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อนำไปรวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด คงเหลือไว้แต่เพียงการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ... หรือร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานี พ.ศ. ... เป็นต้น

ดังนั้นการศึกษาในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงหลักการแนวคิดและข้อเสนอของแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อเสนอของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานี พ.ศ. ... กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ แล้วได้มีการยกร่างเป็นกฎหมายกลางขึ้นมาและมีการเผยแพร่ในปัจจุบัน ซึ่งร่างกฎหมายที่ได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เป็นแนวคิดที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ คือประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เห็นถึงความสอดคล้องและความแตกต่างของแนวความคิดที่มีการเสนอต่อไป

5.1 การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

5.1.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

หลักการปกครองตนเอง คือ หลักการของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชน หรือหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ “Local Administration” หลักการและสาระสำคัญดังนี้

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดการดังกล่าวกระทำโดยการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ จารีตประเพณี วัฒนธรรม จำนวนประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจ ทำให้แต่ละท้องถิ่นมีลักษณะการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขต ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเอง

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ มีสิทธิที่จะตราข้อบัญญัติต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับ ภายในท้องถิ่นของตนและมีสิทธิที่จะกำหนดนโยบายการบริหาร ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น กำหนดอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง กำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้

4) เมืองครุและมีสถานะทางกฎหมายในการบริหารและการปกครองตนเอง คือ มีองค์การที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เมืองครุภายในในการดำเนินการต่างๆ

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน ตามหลักการที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของตนเองดีที่สุด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน และมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมภายในท้องถิ่น เพื่อจะได้แก้ไขปัญหามาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งเป็นการส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยด้วย

ในการหยั่งทราบเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัดนั้น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. มาตรา 6 กำหนดให้ “เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนออกเสียงประชามติจำนวนสามในห้าของผู้มาออกเสียงเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง เมื่อประชาชนในจังหวัดลงประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ”

การกำหนดดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนได้ว่าการให้จังหวัดของตนจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองหรือไม่ อันเป็นการดำเนินการสอดคล้องกับหลักการซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 281 ซึ่งหากไม่มีการแสดงเจตนาหรือมีการจัดทำประชามติแล้วประชาชนไม่เห็นชอบ จังหวัดนั้นๆก็ยังคงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมอยู่

5.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองกับความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปของรัฐว่า ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวจะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้นในการพิจารณาแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัดจึงต้องพิจารณาถึงหลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทยด้วย

ลักษณะของรัฐเดี่ยว คือมีรัฐสภา มีฝ่ายบริหาร และมีฝ่ายตุลาการเดียวเป็นศูนย์กลางของอำนาจอธิปไตย ราษฎรอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเดียวกัน และอยู่ภายใต้อำนาจบริหารของรัฐบาลชุดเดียวกัน เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของการเป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งจะต้องมีเอกภาพในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ นอกจากนี้การจัดระเบียบบริหารราชการในรัฐเดียวนั้น มีการจัดทั้งแบบสองชั้นที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่นประเทศญี่ปุ่น และทั้งแบบสามชั้นที่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ซึ่งแม้จะมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่แตกต่างกันแต่ก็ยังคงสถานะของความเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกัน ทั้งนี้รูปแบบในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นขึ้นอยู่กับระดับของการกระจายอำนาจด้วย

พิจารณาหลักการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนดังนี้

5.1.2.1 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หลักการปกครองตนเองได้มีการบัญญัติรับรองไว้ใน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 จนกระทั่งฉบับปัจจุบันก็ยังคงหลักการนี้อยู่

5.1.2.2 การปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นหมวดหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดหลักการของการปกครองตนเองไว้ใน มาตรา 281 ระบุว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 มาตราแสดงให้เห็นชัดเจนถึงการรับรองหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นสามารถพัฒนาเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ โดยทั้งนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 (3) เป็นการวางหลักการเรื่องแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องการกระจายอำนาจและพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย โดยอาจพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญได้ 2 ประการ คือ ประการแรก ศักยภาพของท้องถิ่น ประการที่สองเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ ท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งท้องถิ่นในระดับจังหวัดถือว่ามีความเหมาะสมในการพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะจังหวัดเป็นเขตการปกครองที่มีมายาวนานและมีความชัดเจนแน่นอน มีรายได้ มีงบประมาณ มีทรัพยากรถือว่ามีความเพียงพอในการที่จะพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 78 (3) ประกอบมาตรา 281

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งภารกิจหลักรัฐก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งการที่ท้องถิ่นจะสามารถจัดทำภารกิจรองหรือบริการสาธารณะได้นั้น จะต้องให้ท้องถิ่นได้มีอิสระเพียงพอในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน มีงบประมาณ มีองค์กร เพื่อดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาดังเช่นราชการส่วนกลาง แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางอยู่นั่นเอง ดังนั้นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้กระทบต่อสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของไทยนั้น คือ

1) สถานะองค์กร คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

2) อำนาจหน้าที่ คือ การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายในเรื่องภารกิจหลักหรือไม่ กล่าวคือ ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการกิจพื้นฐานของประเทศหรือไม่

3) การกำกับดูแล คือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นและรัฐส่วนกลาง ซึ่งหากปราศจากการกำกับดูแลแล้วก็อาจจะกระทบต่อสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวได้

5.1.3 แนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด

5.1.3.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ...

1) สถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. กำหนดให้การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ต้องกระทำตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยความยินยอมของรัฐสภา ซึ่งเป็นกระบวนการนิติบัญญัติของไทย และกระบวนการตรากฎหมายก็กระทำโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นกระบวนการปกติในการตรากฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในหมวดที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ กำหนดให้เชียงใหม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติฯ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่เชียงใหม่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่เชียงใหม่ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ²⁵⁵

จากหลักการในหมวดที่ 3 ได้กำหนดชัดเจนให้เชียงใหม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น คือ ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านความมั่นคง การทหาร
- (2) การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (3) การเงินการคลังของประเทศ
- (4) กิจการยุติธรรม

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น และก่อให้เกิดปัญหา แล้วให้ราชการส่วนภูมิกษณนั้นรวมกับราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่ แต่ให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง

²⁵⁵ มาตรา 20 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

5.1.3.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ.

1) สถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ. ... พบว่าในการจัดตั้งก็ได้มีการกำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติของไทย ซึ่งพระราชบัญญัติจะต้องผ่านรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจอธิปไตยไทย และนอกจากนี้การจัดระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร ได้กำหนดให้ปัตตานีมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหาร ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตพื้นที่ตามที่ปัตตานีมหานครมีอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่ปัตตานีมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ²⁵⁶

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น คือ

ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านการทหาร การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ

(2) กำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานด้านอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากข้ออำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร

(3) ดำเนินการหรือสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงอันเกินกว่าศักยภาพของปัตตานีมหานครจะควบคุมดูแล

ราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำกับการดำเนินงานของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด

(2) ให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ปัตตานีมหานครร้องขอ

ปัตตานีมหานครมีอำนาจหน้าที่อื่นๆที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ การบำรุงรักษาและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะประเภทต่างๆ เป็นต้น

3) การกำกับดูแล

เสนอควรกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทบาท และหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น ตลอดจนพิจารณาดูในทางปฏิบัติว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่ท้องถิ่นเห็นสมควรที่จะดำเนินการเองและบริหารงานได้มีประสิทธิภาพกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาค ส่วนราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล

²⁵⁶ มาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ. ...

ท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนบทบาทให้เป็นการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด และให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ติดตามนิเทศร้องขอ

5.1.3.3 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

1) สถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ได้มีการนิยาม“จังหวัดปกครองตนเอง” หมายความว่า จังหวัดที่มีความพร้อมโดยประชาชนในจังหวัดได้แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง²⁵⁷ และในการจัดตั้งได้กำหนดว่า เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้²⁵⁸ ส่วนสถานะของจังหวัดปกครองตนเองก็ได้มีการกำหนดดังเช่นร่างทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมา คือ กำหนดให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้จังหวัดปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด²⁵⁹

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น คือ ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านความมั่นคง การทหาร
- (2) การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (3) การเงินการคลังของประเทศ
- (4) กิจการยุติธรรม

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสามรูปแบบ คือ จังหวัดปกครองตนเองเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายจังหวัดปกครองตนเองทั้ง 3 ฉบับ มีหลักการในการจัดตั้งคือต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามกระบวนการนิติ

²⁵⁷ มาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁵⁸ มาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

²⁵⁹ มาตรา 9 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

บัญญัติต้องผ่านรัฐสภาและสถานะของจังหวัดปกครองตนเองก็ถูกกำหนดให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านความมั่นคง การทหาร การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเงินการคลังของประเทศ กิจกรรมยุติธรรม ตลอดจนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัดนี้ ร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับเป็นการกำหนดโครงสร้างองค์กรและนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งไม่ได้เป็นการจัดรูปแบบของรัฐ ไม่ได้เป็นการแปลงสถานะของรัฐให้กลายเป็นรัฐรวมแต่ประการใด โดยทั้งนี้ไม่ได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐ แต่กำหนดเฉพาะรูปแบบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5.1.4 การปกครองตนเองกับโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

5.1.4.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการดังนี้

ราชการส่วนกลาง จัดตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) การรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง เป็นการจัดโครงสร้างของรัฐในเรื่องกลไกการบริหารงานของภาครัฐ เป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเพื่อกำหนดทิศทางเชิงนโยบายในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรต่างๆภายในประเทศ เป็นการสั่งการแบบโครงสร้างการบริหารแนวตั้ง คือ จากบนลงล่าง เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจในเรื่องการบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วประเทศ โดยเป็นการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

ราชการส่วนภูมิภาคจัดตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (De Concentration of Power) มีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่างเพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยจะมีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนไปให้แก่ตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น มีลักษณะสำคัญคือ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่ได้รับมอบอำนาจ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด หรืออำเภอ เป็นต้น

ราชการส่วนท้องถิ่น จัดตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization of Power) คือ การที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชน อันเป็นการกระจายความรับผิดชอบของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนไปยังองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อริเริ่มการพัฒนาที่ดีขึ้น (Decentralization with Better Governance and Management)

โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แบ่งราชการออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างการบริหารในระบบราชการตามลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความซ้ำซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานราชการในแต่ละส่วน โดยเฉพาะใน ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนราชการที่มีมายาวนาน แต่ราชการส่วนท้องถิ่นเองเพิ่งได้รับการจัดตั้งมาเมื่อไม่นาน ดังนั้นปัญหาเชิงอำนาจเหนือพื้นที่จะต้องมีขึ้นโดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ซึ่งจังหวัดมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ ย่อมมีการครอบงำเชิงอำนาจหรือมีอำนาจที่เหนือกว่า ซึ่งโดยหลักการแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้มีอำนาจเหนือกว่าในลักษณะการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ก็มีปัญหาดักกล่าวอยู่เรื่อยมา จากปัญหาที่กล่าวมานั้นนำไปสู่ความไม่สามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้เอง เพราะท้องถิ่นจะถูกครอบงำโดยราชการส่วนกลาง อำนาจที่ถูกส่งผ่านจากส่วนกลางจะถูกบิดเบือนไป ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจโดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่ถูกบิดเบือนให้เป็นอำนาจที่ถูกพร่องถ้อยมาจากราชการส่วนภูมิภาคมากกว่า จนทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและขาดอำนาจในการที่จะดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการต่างๆที่เป็นเรื่องเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นของตนเองได้

ข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมีอิสระและการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุว่าการกระจายอำนาจที่ถูกส่งออกมาจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น จะไม่สามารถใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ได้จริง เพราะอำนาจจะถูกกำกับ คัดกรองและแบ่งแยกโดยโครงสร้างเชิงสถาบันต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหาดังกล่าวคือ การจัดเก็บภาษีและสัดส่วนของงบประมาณ ซึ่งปัญหาเรื่องอำนาจและอัตราการแบ่งภาษีระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก อาทิ ประเด็นที่ถกเถียงว่ากิจกรรมเกิดขึ้นที่ท้องถิ่น แต่ภาษีต้องจัดเก็บเข้าสู่ส่วนกลาง แล้วจึงแบ่งภาษีออกไปยังท้องถิ่นอีกที รวมถึงปัญหาการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ส่วนกลางมักสร้างการพัฒนาแต่พื้นที่ที่ไม่ยอมรับการพัฒนา จนกลายเป็นความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาให้เห็นในรูปแบบของการประท้วง และการไม่ยอมรับอำนาจการสั่งการจากส่วนกลาง ปัญหาในเชิงโครงสร้างการบริหารดังกล่าวจึงนำไปสู่ข้อเสนอในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเองที่พยายามจะประสานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

5.1.4.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวคิดการปกครองตนเอง

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ จังหวัดปกครองตนเอง คือการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่เป็นรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นการนำเสนอแนวคิดที่เป็นการถอดบทเรียนจากปัญหาของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้นำเสนอเป็นร่างกฎหมาย โดยทั้ง 3 ฉบับมีหลักการสำคัญดังนี้

หลักการทั่วไปของการปกครองตนเองในระดับจังหวัด คือ การจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองนั้นให้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นรายจังหวัด โดยพิจารณาจากจังหวัดที่มีความพร้อมและความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้น ให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเองแล้ว และให้ราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกยุบนั้นรวมกับจังหวัดปกครองตนเอง ผู้บริหารจังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดนั้น จังหวัดปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดการเกี่ยวกับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาของท้องถิ่น การกับดูแลท่าที่จำเป็นตามหลักแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นการกำกับดูแลที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับจังหวัดมีมากขึ้น

จากทฤษฎีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แสดงให้เห็นว่าการปกครองตนเองระดับจังหวัด แม้จะมีการยุบราชการส่วนภูมิภาคแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างให้การปกครองในระดับจังหวัดที่เดิมเป็นโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค ที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองมาเป็นโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งยังคงหลักการของการเป็นรัฐเดี่ยว และยังคงเป็นส่วนราชการในโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครและร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. เสนอให้มีการยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยส่งผลให้ในจังหวัดปกครองตนเองจะมีแต่ราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลเดิมซึ่งเคยเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคผ่านนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือตัวแทนนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร เสนอให้ปรับบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคใหม่ มาตรา 131 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากที่พระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำปัตตานีมหานคร เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ก็ย่อมกระทำได้โดยทำความตกลงกับปัตตานีมหานคร

โครงสร้างการบริหารราชการระดับประเทศกรณีที่ไม่มีการยุบราชการส่วนภูมิภาค คือ จะมีการจัดโครงสร้างการปกครองเป็น 2 ชั้น คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดยโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ จะมีการปรับโครงสร้างเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและการปกครองในระดับจังหวัดจะมีโครงสร้างการปกครองเพียงโครงสร้างเดียว คือจะยุบรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดหรือจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งจังหวัดปกครองตนเอง จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

โดยตรงหรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดแทนราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ทรัพย์สินและบุคลากร ซึ่งเป็นของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะถูกโอนย้ายมาสังกัดการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดทั้งหมด ดังนั้นอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของราชการส่วนภูมิภาคก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดดำเนินการต่อไป

กรณีของรัฐเดี่ยวที่จัดโครงสร้างการปกครองโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค โดยมีเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้นคือประเทศญี่ปุ่น โดยจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเรื่องใกล้ชิดกับประชาชนมีความเป็นอิสระทั้งด้านการบริหารงานและงบประมาณ จังหวัดจะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐส่วนกลาง และจะมีกระทรวงกิจการภายในทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง ซึ่งไม่ต้องมีราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกรณีประเทศฝรั่งเศสมีโครงสร้างการปกครองคือ มีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น แม้ประเทศฝรั่งเศสจะมีโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค คือจังหวัดเป็นส่วนภูมิภาค แต่ราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสถูกกำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ หรือก็คือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่งนั่นเอง และโดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสในระดับจังหวัดก็มีลักษณะเฉพาะที่การปกครองระดับจังหวัดเป็นพื้นที่ในการต่อรองผลประโยชน์เพื่อท้องถิ่น ทั้งยังมีระบบอุปถัมภ์เชิงอำนาจที่เรียกกันว่าระบบคาวต๋าแห่งที่ทำให้โครงสร้างการปกครองของประเทศฝรั่งเศสไม่มีการทับซ้อนเชิงอำนาจกัน

ดังนั้นจากการพิจารณาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคตามแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัด การปกครองการปกครองท้องถิ่นที่มีโครงสร้าง 2 ชั้นโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคนี้เป็นโครงสร้างที่ช่วยแก้ปัญหาความทับซ้อนเชิงอำนาจระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาค แก้ปัญหาการครอบงำโดยราชการส่วนกลางผ่านราชการส่วนภูมิภาค ช่วยแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ชุมชนและประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอให้มีการยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับการปกครองในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเอง โดยให้โครงสร้างการปกครองมีราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- 1) การยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคไม่กระทบต่อหลักสถานการณ์เป็นรัฐเดี่ยวของไทย
- 2) การปกครองราชการส่วนภูมิภาค มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
- 3) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคนั้น ในต่างประเทศก็มีโครงสร้างดังกล่าวเช่นกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว การกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นก็ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4) ราชการส่วนภูมิภาค โดยอำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อนกับราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมส่งผลดีต่อการจัดทำบริการสาธารณะ

5) การยุบราชการส่วนภูมิภาคเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้อำนาจได้ถูกกระจายไปถึงมือประชาชนได้โดยตรง และเพื่อเป็นการปฏิรูประบบราชการที่มีความล้าสมัยและทับซ้อนกันในเชิงอำนาจให้กลายเป็นการบริหารงานแนวราบ เพื่อการทำงานเป็นลักษณะการประสานประโยชน์กันมากกว่าการเป็นการครอบงำเชิงอำนาจ อีกทั้งให้ท้องถิ่นมีความอิสระในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามความต้องการของคนท้องถิ่น และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

5.2.1 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

พิจารณาโครงสร้างภายในของการปกครองท้องถิ่นที่มีการใช้กันในปัจจุบันคือ

- 1) รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)
สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่ รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) และรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)
- 2) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)
- 3) รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)
- 4) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้เคยมีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้ว ยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง” โดยรูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ถูกนำมาใช้ในส่วนของการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล สำหรับรูปแบบสภา – ผู้จัดการเมืองนั้นถูกนำมาทดลองใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร ในแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอโดยถูกนำมาทดลองใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ในหลายช่วงเวลา แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่น – ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายผู้บริหาร เกิดการต่อรองกันทางการเมืองเพื่อตำแหน่ง “ผู้บริหาร” เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในการบริหาร เรียกได้ว่า เป็นช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความอ่อนแออย่างมาก ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการทบทวนหลักการของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบที่เรียกว่า “ผู้บริหารอ่อนแอ” มาสู่ยุค “ผู้บริหารเข้มแข็ง” พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชน แต่ก็ยังคงขาดเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้เกิดการปกครองแบบธรรมาภิบาล ดังนั้นจึงเห็นว่าการปกครองตนเองในระดับจังหวัดจึงต้องมีการกำหนดโครงสร้างภายในซึ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งก็คือโครงสร้างภายในของการปกครองตนเองในระดับจังหวัดที่มี สภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหาร และสภาพลเมือง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการประสานระหว่าง รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Council – (Strong Executive Form) กับ รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) เข้าด้วยกัน โดยรูปแบบที่ประชุมเมืองนับเป็นรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งนำเอาเจตนารมณ์ของรูปแบบที่ประชุมเมืองมาใช้แต่ปรับวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย ณ ปัจจุบันที่วิถีชีวิตและจำนวนประชากรมีมากกว่าในอดีต

ปัจจุบันโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบใช้โครงสร้างเหมือนกัน คือ รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form) ดังนี้

สภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือออกข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นและทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่างๆ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

5.2.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเอง

5.2.2.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเอง

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทั้ง 3 ร่างแนวคิดมีการกำหนดให้การปกครองตนเองในระดับจังหวัดมี 2 ระดับ ระดับบนคือจังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง จะมีความแตกต่างกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งแนวคิดเชียงใหม่มหานคร กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีเพียงเทศบาล ส่วนแนวคิดของปัตตานีมหานครกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีเขตและแขวง ส่วนแนวคิดของกฎหมายกลางนั้น กำหนดให้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนเดิม

พิจารณาจากรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แนวคิดเห็นได้ว่าแนวคิดในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ระดับเหมือนกัน ซึ่งเหมือนเดิมกับปัจจุบัน ส่วนท้องถิ่นระดับล่างนั้นแนวคิดของปัตตานีมหานครและแนวคิดของกฎหมายกลางยังคงกำหนดให้มี 2 หน่วยเหมือนเดิม ส่วนแนวคิดของเชียงใหม่แตกต่าง คือ ระดับล่างให้มีเฉพาะเทศบาลเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดของเชียงใหม่มหานครนี้เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องที่ให้มีการปรับฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างให้เป็นเทศบาลอีกทั้งจากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ทั้งประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสแล้ว เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีเพียงเทศบาลเท่านั้น ซึ่งเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล มีโครงสร้างที่เหมาะสมแก่การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับแนวคิดของการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีเฉพาะเทศบาลเท่านั้น

5.2.2.2 โครงสร้างภายในของแนวการปกครองตนเอง

โครงสร้างภายในของการปกครองตนเองในระดับจังหวัดที่มี สภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหาร และสภาพลเมือง มีหลักการดังนี้

1) สภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และควรมีความหลากหลาย จากกลุ่มอาชีพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มประชาสังคม หรือกลุ่มเกษตรกรที่มีการรวมตัวกันในจังหวัดหรือท้องถิ่น เป็นต้น

2) ฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งในระดับจังหวัดอาจจะเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเดิมด้วย และควรเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เช่น พิจารณาจากข้อเท็จจริง ผลงานและประสบการณ์ โดยกำหนดให้มีการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้สมัครว่ามีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้หรือไม่ จากนั้นจึงให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการผูกขาดอำนาจของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือตัวแทนของนักการเมืองระดับชาติด้วย

ซึ่งประเทศญี่ปุ่นผู้ว่าราชการก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นเช่นกัน โดยที่จังหวัดของท้องถิ่นนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

3) สภาพลเมือง มาจากตัวแทนของกลุ่มสหอาชีพต่างๆ ที่หลากหลาย อาจจะมาจากการสรรหาหรือการคัดเลือกจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่โดยมีทั้งระดับจังหวัดและเทศบาล ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่น เป็นที่ปรึกษาแก่สภาท้องถิ่นในการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆในพื้นที่ ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยสภาท้องถิ่นนี้สภาเป็นแนวความคิดใหม่ ที่มีเจตนารมณ์ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. แนวคิดของร่างกฎหมายกลาง เป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีการนำเสนอแนวคิด เรื่องสภาพลเมืองอย่างชัดเจน คือ เสนอให้มีการเพิ่มสภาฝ่ายที่ 3 ขึ้นมา คือสภาพลเมือง ที่เป็นสภาในการตรวจสอบถ่วงดุล และเป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนด้วย

โครงสร้างภายในของจังหวัดจัดการตนเองประกอบด้วย

(1) สภาท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยจำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้คำนวณจากจำนวนประชากรในพื้นที่นั้นๆ โดยมีวาระคราวละ 4 ปี

(2) ผู้บริหารจังหวัดปกครองตนเอง²⁶⁰ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด เป็นการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งไม่แตกต่างจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน เพียงแต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และเป็นหัวหน้าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด หรือกล่าวโดยสรุปคือ ผู้ว่าราชการของจังหวัดจัดการตนเองมีสถานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งอยู่ตามวาระ และประชาชนมีสิทธิถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในจังหวัดปกครองตนเอง ขึ้นตรงต่อสำนัก

²⁶⁰ เชียงใหม่มหานคร ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการ ส่วนปัตตานีมหานครและร่างจังหวัดปกครองตนเอง ใช้คำว่า ผู้ว่าการ

นายกรัฐมนตรี คล้ายกับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่น คือ ผู้ว่าราชการของจังหวัดจัดการตนเองมีสถานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งอยู่ตามวาระ และประชาชนมีสิทธิถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในจังหวัดปกครองตนเองเช่นกัน โดยเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการการเป็นรัฐเดี่ยวของไทย นอกจากนี้ยังเห็นว่าการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีสถานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้ที่มาจากท้องถิ่น ย่อมรู้และเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งมาจากที่อื่นไม่ใช่คนในท้องถิ่น และยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ดังนั้นในการทำงานย่อมต้องสนองต่อนโยบายของรัฐส่วนกลางมากกว่าท้องถิ่นและนอกจากนี้ยังมีการโยกย้ายอยู่เป็นประจำ ไม่มีโอกาสในการพัฒนาจังหวัดได้เท่าที่ควร

พิจารณาการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดของประเทศญี่ปุ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน

(3) สภาพลเมือง สภาพลเมืองประกอบด้วยบุคคลจากองค์กรต่างๆ เช่น ภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ ภาคเกษตร ภาคแรงงานและภาคอื่นๆที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานของสภาพลเมือง มีจำนวนสมาชิกสภาพลเมืองเท่าที่จะพึงมีตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ โดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ชาติพันธุ์ และต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศ รวมทั้งการให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ทั้งนี้คุณสมบัติ จำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการได้มาของสมาชิกสภาพลเมืองให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง สภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. ปรีกษาหารือ ให้คำปรึกษา เสนอแนะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เป็นตัวแทนของประชาชน

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมืองนี้ แนวคิดของร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานคร จะมีความเข้มข้นมากที่สุด คือกำหนดให้สภาพลเมืองมีอำนาจในการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และจากการศึกษาต่างประเทศเปรียบเทียบกับแล้วก็ไม่ปรากฏหลักการในเรื่องดังกล่าว เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะให้องค์กรตรวจสอบ(ศาล)มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

แนวคิดของร่างพระราชบัญญัติปัตตานีมหานครมีความแตกต่างจากแนวคิดของทั้ง 2 ร่าง คือ จะมีการเพิ่มคุณสมบัติในเรื่องความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาเข้ามาเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยกำหนดโครงสร้างภายในเป็น 2 เช่นเดิม และมีสภาประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเสนอชื่อจากกลุ่มอาชีพ วัฒนธรรมและองค์กรภาคประชาชนเหมือนกันกับแนวคิดทั้ง 2 ร่างที่กล่าวมา โดยเข้ามามี

บทบาทคล้ายกับสภาพลเมือง แต่ไม่มีสถานะเป็นโครงสร้างภายในหรือไม่มีสถานะเท่ากับสภาท้องถิ่น แต่ประการใด²⁶¹

จากการพิจารณาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของการปกครองตนเองนั้น มีความเหมือนกันในหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

1. กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2. กำหนดให้มีสภาพลเมือง ซึ่งเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งสถานนี้เป็นสภาที่มีความหลากหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ สะท้อนปัญหาของประชาชนได้อย่างรอบด้าน เป็นสภาของประชาชนที่มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายที่สนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นและตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมได้

ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวทางในการกำหนดให้มีสภาฝ่ายที่ 3 เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาประชาชนเป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย

5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเพื่อที่รัฐจะได้กระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ พื้นที่ และประชากรของตนเองรวมทั้งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการและสามารถเข้าถึงประชาชนได้เร็วกว่ารัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างอิสระและมีความรวดเร็วมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขึ้นตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ปัจจุบันปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงปัญหาอื่นๆ อันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ คือปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงใด โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจก็ได้กำหนดรายละเอียดว่ารัฐต้องถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ในเรื่องใดให้กับท้องถิ่นบ้าง โดยในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณาหลักการในเรื่องดังนี้

ประเภทของบริการสาธารณะ ในการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะ กำหนดโดยใช้หลักการเรื่องภารกิจของรัฐเป็นหลัก เพราะรัฐสมัยใหม่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในเรื่องของภารกิจของ

²⁶¹ ส่วนที่ 3 มาตรา 61-69 แห่งร่างพระราชบัญญัติปัตตานี พ.ศ.

รัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในชาติ ซึ่งภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำก็คือบริการสาธารณะนั่นเอง โดยบริการสาธารณะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) และบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State)

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการกำหนดประเภทบริการสาธารณะ เพราะปัจจุบันบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ รัฐก็ยังคงหวงกันเอาไว้เพื่อจัดทำอยู่ทั้งที่ไม่สอดคล้องกับหลักพื้นฐานประโยชน์สำคัญของรัฐ คือเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทของตนในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งแก่ชุมชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพและมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนของตน นอกจากนี้ในการจะมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ต้องพิจารณาแนวคิดในการจัดการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น โดยที่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายและภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ซึ่งมีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณในการจัดทำมาให้เพียงพอ หรือการที่รัฐส่วนกลางไม่ได้ส่งเสริมในเรื่องของบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวมาให้ท้องถิ่น แต่กลับให้ท้องถิ่นดำเนินการไปโดยที่อาจจะยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาในภายหลัง หรือแม้กระทั่งกิจการที่เป็นบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เช่น ถนนในพื้นที่ชนบท รัฐกลับไม่ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบทั้งที่ท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่า ในการแก้ปัญหาย่อมสะดวกรวดเร็วกว่าที่จะต้องรอกการแก้ปัญหาจากรัฐส่วนกลางซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานกว่า

จากปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงได้มีข้อเสนอในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นข้อเสนอในแนวคิดของการปกครองตนเอง ซึ่งในที่นี้จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อเสนอเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแนวคิดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร ซึ่งทั้ง 2 ร่างนี้มีการนำเสนอหลักการในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนดังนี้

5.3.1.1 แนวคิดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร

กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น คือ ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านความมั่นคง การทหาร
- 2) การต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3) การเงินการคลังของประเทศ

4) กิจการยุติธรรม

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และทั้งนี้ข้อเสนอของแนวคิดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่หานครได้เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคแล้วรวมเข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นดังนั้นก็จึงไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคไว้

5.3.1.2 แนวคิดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร

กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น คือ

ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) รับผิดชอบการดำเนินงานในด้านการทหาร การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ

2) กำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานด้านอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากใช้อำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร

3) ดำเนินการหรือสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติร้ายแรงอันเกินกว่าศักยภาพของปัตตานีมหานครจะควบคุมดูแล

ราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำกับการดำเนินงานของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด

2) ให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ปัตตานีมหานครร้องขอ

ปัตตานีมหานครมีอำนาจหน้าที่อื่นๆที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ เช่นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ การบำรุงรักษาและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะประเภทต่างๆ เป็นต้น

จากข้อเสนอของทั้งสองร่างมีความสอดคล้องกันในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้จังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจหน้าที่เป็นการทั่วไป โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการดำเนินการด้านการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพยากรสินและทรัพยากรในพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ตามหลักการกำหนดภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่นนั่นเอง โดยจำกัดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ นั่นคือ ภารกิจด้านความมั่นคงของรัฐ ภารกิจด้านการต่างประเทศ เงินตรา และกิจการยุติธรรม

เมื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแล้วต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของรัฐด้วย ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นกำหนดให้สอดคล้องกับบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญ

ต่อประเทศ ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำ เพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยโดยรวมของประเทศ เช่น กิจการทหาร การยุติธรรม เงินตรา การต่างประเทศ และรวมทั้งเรื่องความมั่นคงทางด้านสังคม เศรษฐกิจโดยรวมด้วย ซึ่งกิจการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานนี้เป็นเรื่องที่รัฐมีหน้าที่การดำเนินการให้แก่ประชาชน โดยไม่ต้องมีการเสียค่าบริการโดยตรง ทั้งนี้เพราะใช้งบประมาณจากเงินภาษีของประชชนนั่นเอง โดยภารกิจพื้นฐานที่กล่าวมานี้รัฐจะไม่มอบหมายให้แก่เอกชนหรือองค์กรอื่นจัดทำแต่ประการใด

ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง จึงไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการป้องกันประเทศ
- 2) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา
- 3) ด้านการศาล
- 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

“การปกครองตนเองระดับจังหวัดหรือจังหวัดจัดการตนเอง”มีอำนาจในการร่วมมือกับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการร่วมประกอบกิจการพาณิชย์หรือกิจการทางการค้าหากำไรของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดจัดการตนเองนั้นๆ ด้วยมีการบัญญัติภาระหน้าที่หลักของเทศบาล ส่วนภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆ ให้ “จังหวัดจัดการตนเอง”ตกลงร่วมกับเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตเทศบาล

ข้อบัญญัติของจังหวัดจัดการตนเองตราขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัดจัดการตนเอง ในกรณีต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดจัดการตนเอง
- 3) การดำเนินการพาณิชย์ของจังหวัดจัดการตนเอง
- 4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจ้าง การพัสดุและการจัดหาประโยชน์

ทั้งนี้จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศเปรียบเทียบ แล้วพบว่า ประเทศญี่ปุ่นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้

- 1) กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- 2) กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- 3) กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
- 4) กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์

- 5) กิจกรรมเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- 6) กิจกรรมเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- 7) กิจกรรมเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์
- 8) กิจกรรมเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ

ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ อย่างกว้างขวาง

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free Administration) ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบทว่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ การปกครองท้องถิ่นให้ความสำคัญที่ชุมชน 13 ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย ในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนี้จะไม่บทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการแต่เป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ

จากการพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะและการกำหนดภารกิจของรัฐและตัวอย่างการนำเสนอแนวคิดของร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับรวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของต่างประเทศแล้ว

เห็นได้ว่าปัจจุบันการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับหลักการ เนื่องจากแนวคิดการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาเรื่องภารกิจของรัฐด้วย ซึ่งรัฐควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเฉพาะกรณีที่เป็นภารกิจหลักของรัฐโดยแท้ ส่วนภารกิจอันดังรองนั้น ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ มีพื้นที่ และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้นย่อมทำให้ทราบความต้องการและปัญหาของพื้นที่มากกว่ารัฐส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และยืดหยุ่นได้ตามสภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งจะสัมพันธ์รับกับหลักการเรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ควรพิจารณากำหนดตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ เป็นหลักการที่ยึดถือความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากท้องถิ่นต้องการอะไรหรือมีข้อเรียกร้องอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและทันต่อสถานการณ์ด้วย ซึ่งในทางกฎหมายจะไม่ระบุภารกิจหรือกิจกรรมเป็น

การเฉพาะ แต่จะเป็นการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆ แทน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในปัจจุบันที่ทำอยู่เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกิจบริการสาธารณะที่อาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นด้วย ซึ่งประเทศที่ใช้หลักการกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักความสามารถทั่วไป ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส

5.3.2 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง

การปกครองตนเองในระดับจังหวัด ได้แบ่งโครงสร้างท้องถิ่นเป็นจังหวัดและเทศบาล ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างจังหวัดกับเทศบาลจึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ซึ่งในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันนั้นควรใช้หลักความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นเกณฑ์ โดยที่ท้องถิ่นระดับจังหวัดมีงบประมาณและทรัพยากรที่มากกว่า ดังนั้นย่อมมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่และเป็นบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทั้งจังหวัดได้ ส่วนเทศบาลซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับพื้นที่ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเรื่องใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดตามหลักความสามารถของเทศบาลนั้นๆ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างจังหวัดกับเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่การปกครองตนเองในระดับจังหวัดควรพิจารณาศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้ เช่น ในเรื่องการศึกษาในส่วนของศึกษาภาคบังคับเทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และโรงเรียนพิเศษ และจังหวัดรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนของครู เป็นต้น

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นภายในจังหวัดจัดการตนเอง โดยที่ท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาลมีฐานะเท่าเทียมกัน การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่จึงเป็นการประสานประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”²⁶² ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง การกำหนดโครงการ แผนงานและทิศทางการพัฒนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นระดับจังหวัดกับเทศบาลโดยการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาตามหลักความสามารถทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่คือ เทศบาล แต่ละจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ตามแต่สถานการณ์และความเหมาะสมบริบทของสังคม และพื้นที่ ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันดังนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกันจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสม และเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นพื้นที่ในการเจรจา ร่วมมือ และเป็นพื้นที่ในการแก้ปัญหาในระดับจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์

²⁶² มาตรา 13 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับหลักการการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ารัฐควรมีอำนาจหน้าที่เฉพาะภารกิจที่เป็นภารกิจหลักของรัฐ คือ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาลหรือการยุติธรรม และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนเรื่องอื่นๆ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นภายในจังหวัด ควรออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และควรแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันตามหลักความสามารถทั่วไปด้วย จังหวัดกับเทศบาลมีสถานะเท่ากัน การแบ่งแยกเป็นการประสาน จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประสานและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

5.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการกำกับดูแลท้องถิ่นของรัฐส่วนกลาง มีปัญหาเป็นอย่างมาก ทั้งที่สะท้อนออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและสะท้อนออกมาจากผลของการดำเนินงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐส่วนกลางหรือเป็นการตอบสนองความต้องการที่ไม่ใช่ของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาที่สะท้อนอย่างชัดเจน คือการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด จนกลายเป็นการบังคับบัญชาหรือการครอบงำเชิงอำนาจเหนือท้องถิ่น กล่าวคือ ปัจจุบัน แม้ว่าประชาชนจะสามารถเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกเทศบาล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นตนเองได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีอิสระและอำนาจเพียงพอจากการปกครองของส่วนภูมิภาคในระดับที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้จริงตามหลักการปกครองตนเองดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทุกอย่างต้องรอให้รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางเป็นผู้พิจารณา ซึ่งล่าช้าไม่ทันกาล ทำให้ปัญหาสะสมมากขึ้น ส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลโดยกลไกที่มาจากส่วนกลางของรัฐอย่างใกล้ชิด ผ่านการอนุมัติตัดสินใจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินโครงการบางอย่างหรือการอนุมัติแผนงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องเข้าไปหารือกับผู้ว่าก่อนและในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล การตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะอยู่ในอำนาจอนุมัติของนายอำเภอ การจัดทำข้อบัญญัติในแต่ละปีจะต้องให้นายอำเภอเป็นผู้ลงนามอนุมัติ หรือแม้กระทั่งการเปิดประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังต้องขออนุญาตจากนายอำเภอจากสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นคิดเองทำเองแทบจะไม่มี ทุกอย่างทุกโครงการเป็นหนังสือสั่งการให้ท้องถิ่นทำเช่นโครงการยาเสพติดบางท้องถิ่นไม่มีปัญหาเสพติด แต่บอกให้ท้องถิ่นต้องทำ เป็นต้น

หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ คือ²⁶³

รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ให้รัฐกำกับดูแลท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้²⁶⁴

จากหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่สำคัญ เป็นสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่จะสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั่น คือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผกผันกันกับความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5.4.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเอง

ร่างกฎหมายที่มีข้อเสนอเกี่ยวกับการกำกับดูแลจังหวัดปกครองตนเอง ดังนี้

5.4.2.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเชียงใหม่หานคร

เสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น และก่อให้เกิดปัญหา แล้วให้ราชการส่วนภูมิกษณนั้นรวมกับราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่ แต่ให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง

²⁶³ มาตรา 281 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁶⁴ มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

5.4.2.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร

เสนอควรกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทบาท และหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น ตลอดจนพิจารณาดูในทางปฏิบัติว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่ท้องถิ่นเห็นสมควรที่จะดำเนินการเองและบริหารงานได้มีประสิทธิภาพกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาค ส่วนราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนบทบาทให้เป็นการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ปัตตานีมหานครร้องขอ

5.4.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

เสนอให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสามรูปแบบ คือ จังหวัดปกครองตนเองเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

พิจารณาจากแนวคิดทั้ง 3 ฉบับเห็นได้ว่า แนวคิดของร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานครและคิดร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง มีหลักการสำคัญที่เหมือนกัน คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วน

แนวคิดของร่างพระราชบัญญัติปัตตานีนั้น เนื่องจากไม่ได้มีการเสนอให้ตัดโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคออก จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดิม แต่ทั้งนี้ได้ปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้มีลักษณะของการกำกับดูแลเปลี่ยนบทบาทให้เป็นการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนดและให้คำปรึกษาในการดำเนินงานและสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามที่ปัตตานีมหานครร้องขอ

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ นายกรัฐมนตรีอาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้บริหารจังหวัดจัดการตนเองชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของจังหวัดจัดการตนเองได้ ซึ่งในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีนั้น เห็นว่าควรมีการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่นหรืออาจจะมี การกำหนดหน่วยงานในการรับผิดชอบกำกับดูแลท้องถิ่นอย่างเช่น กรณีประเทศญี่ปุ่น ที่มีกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ซึ่งการกำกับดูแลท้องถิ่นจังหวัดปกครองตนเองนี้ ควรเป็นการกำกับดูแลในมิติใหม่ซึ่งไม่เป็นการขัดขวางการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งก็คือ การกำกับดูแลภายหลังการกระทำ ซึ่งผู้กำกับดูแลหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตหรือ ยกเลิกเพิกถอนการกระทำ แต่มีอำนาจในการส่งเรื่องที่เห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือรัฐให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ดังเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่การควบคุมเหนือการตัดสินใจ มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ "ภายหลัง" จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่, กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็

สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป และมีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เป็นกลไกควบคุมทางการคลังที่ใช้ระบบการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งวิธีการเช่นนี้เป็นหลักการและวิธีการที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกำกับดูแลท้องถิ่นโดยมีลักษณะเป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

5.5 ระบบการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นปกครองตนเองระดับจังหวัด

ระบบการคลังและงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นระบบการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นควรมีหลักการดังนี้

ท้องถิ่นต้องมีอิสระทางการคลังโดยอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เองตามความสามารถของท้องถิ่นนั้นๆ และหากประเภทภาษีใดที่เกินความสามารถของท้องถิ่น ก็ให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดเก็บแทนให้ โดยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งก็คือรัฐเป็นตัวแทนในการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่น การจัดแบ่งประเภทภาษีที่เป็นของรัฐส่วนกลางและภาษีที่เป็นของท้องถิ่นให้มีความชัดเจน โดยยึดพื้นที่เป็นสำคัญดังนั้นภาษีที่ได้จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่จังหวัดใด ควรเป็นภาษีท้องถิ่นของจังหวัดนั้น

กรณีงบประมาณของท้องถิ่นปกครองตนเองระดับจังหวัด มีตัวอย่างข้อเสนอดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

จังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดทั้งหมด โดยเก็บไว้ใช้เองภายในจังหวัดร้อยละ 70 และส่งเป็นรายได้ส่วนกลางร้อยละ 30 หรือเก็บไว้ใช้ในจังหวัดร้อยละ 50 – 75

จังหวัดจัดการตนเองควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ภายในจังหวัด เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตสุรา เป็นต้น จังหวัดจัดการตนเองควรมีรายได้จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จังหวัดจัดการตนเองควรมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า จังหวัดจัดการตนเองควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากทรัพยากรของท้องถิ่น, วิถีวัฒนธรรม การท่องเที่ยว ตลอดจนรายได้ที่เกิดจากการสัมปทานหรือการลงทุนขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของจังหวัดจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเองจะต้องจัดสรรรายได้ให้ภาคประชาสังคมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของรายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม

จากข้อเสนอแนวคิดของเชียงใหม่มหานครศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการคลังและงบประมาณของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้ รายได้ของท้องถิ่นมาจาก รายได้จากภาษีเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ

ของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเองภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น ทั้งนี้ รายได้มาจากภาษีของจังหวัดมีประเภทหลักๆ เช่น ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีการค้า ภาษีบริโภคท้องถิ่น ภาษีรถยนต์ ภาษีค่าน้ำมันเบา ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ส่วนของเทศบาลภาษีหลักๆ ที่จัดเก็บ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีผังเมือง ภาษีบุหรี่ท้องถิ่น เป็นต้น และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นเงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน การคลังท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นที่ควรพิจารณานำมาปรับใช้ คือ ในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนไปให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นนั้น รัฐจะมีการกำหนดสูตรในการคำนวณเพื่อให้รายรับและรายจ่ายสอดคล้องกันและเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนบรรลุวัตถุประสงค์ คือสร้างความเสมอภาคลดความเหลื่อมล้ำและเพื่อให้คุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นใกล้เคียงกัน โดยประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงกิจการภายใน เป็นกลไกเชิงสถาบันในการคุ้มครองผลประโยชน์ของท้องถิ่นด้วย

2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปิตตานิมหานคร พ.ศ.

มีข้อเสนอเรื่องระบบการคลังและงบประมาณ²⁶⁵ คือภาษีและผลประโยชน์อื่นที่จัดเก็บได้ในเขตปิตตานิมหานครให้เป็นรายได้ของปิตตานิมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ปิตตานิมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียม โดยไม่ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ที่ชัดเจน

3) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

เสนอหลักการให้อำนาจจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ โดยให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีการแบ่งอำนาจการจัดเก็บรายได้ออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น โดยเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดินแต่อย่างไรก็ดีภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้และตามที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

ดังนั้นเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอิสระทางการคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีความสามารถในการหารายได้ควรมีการกำหนดหลักการสำคัญทางการคลังและงบประมาณของท้องถิ่นดังนี้

1) รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมเสมอภาคลดความเหลื่อมล้ำและเพื่อให้คุณภาพในการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นใกล้เคียงกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่ท้องถิ่นที่มี

²⁶⁵ หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของปิตตานิมหานคร แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปิตตานิมหานคร พ.ศ.

ความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อย เพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

2) กำหนดหลักการให้อำนาจจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ โดยให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามกฎหมาย โดยเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน นอกจากนี้ให้จังหวัดจัดการตนเองมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมกิจการหรือบริการที่จังหวัดจัดการตนเองหรือเทศบาลได้จัดทำหรือจัดให้มีขึ้นจากผู้ใช้บริการโดยตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

3) ภาษีท้องถิ่นเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ก็ได้

5.6 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ปัจจุบันเรื่องของบุคลากรและระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องของสายงานแตกต่างจากราชการ บุคลากรของท้องถิ่นจึงมีปัญหาเรื่องความก้าวหน้าในสายงาน บุคลากรของท้องถิ่นขาดการพัฒนาเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน บุคลากรของท้องถิ่นขาดความสำนึกรักและภูมิใจในท้องถิ่นของตนปัญหานี้เป็นปัญหาด้านสังคมวิทยาที่เป็นเรื่องของความรู้สึกจิตสำนึกของประชาชนท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งปัญหางบประมาณในการจ้างบุคลากรของท้องถิ่นที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดอัตราจำกัดไว้ และแต่ละท้องถิ่นจะมีงบประมาณเป็นของตนเอง ส่งผลให้มีปัญหาของการไม่สามารถโอนย้ายได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว ติดขัดเรื่องงบประมาณ รวมทั้งสวัสดิการอื่นๆ ที่แยกเป็นของแต่ละท้องถิ่นและกำหนดอัตราจำกัด

จากการศึกษาการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศเปรียบเทียบ คือการบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทย ปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากทั่วประเทศ ซึ่งโดยหลักการจะต้องมีบุคลากรของท้องถิ่นจำนวนมากตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกันจึงจะสมดุลและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ดังเช่นบุคลากรท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีจำนวนมากกว่าบุคลากรส่วนกลาง นั่นเพราะราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากทั่วประเทศ เป็นต้น และนอกจากนี้ต้องกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อให้บุคลากรของท้องถิ่นมีการพัฒนาทางด้านสายงานที่ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่จะใช้ระบบพนักงานของท้องถิ่นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจการบริหารบุคลากรของตนเอง และกลุ่มที่สอง ได้แก่ ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งจะถือว่าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน จะบริหารโดยคณะกรรมการกลางในระดับชาติ หรือบริหารโดยคณะกรรมการในระดับอื่นๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดปกครองตนเอง ควรใช้ระบบที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจการบริหารบุคลากรของตนเองในระดับจังหวัด แยกจากองค์กรหรือคณะกรรมการของส่วนกลาง และกำหนดเรื่องของการเจริญเติบโตในสายงานให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้บุคลากรไม่ต้องมีการโยกย้ายเพื่อเลื่อนตำแหน่ง แต่จะเป็นการเจริญเติบโตได้ในท้องถิ่นของตนเอง และจะต้องมีการกำหนดเรื่องของงบประมาณการจ้างบุคลากรตามภารกิจของท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกัน และเป็นการยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นด้วย ส่วนการสรรหาค่าตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ เห็นว่าควรให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วย โดยจะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดของรูปแบบและระบบที่เหมาะสมต่อไป

5.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการปกครองตนเองในระดับจังหวัด

การปกครองระบอบประชาธิปไตยหัวใจสำคัญอยู่ที่การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในทุกกระบวนการจึงจะถือเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมและเอื้อต่อการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากที่สุด เนื่องจากการปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดต่อประชาชน การปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นจุดมุ่งหวังที่จะเป็นพื้นที่ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด แต่ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามที่มีการมุ่งหวังไว้ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285-287 มีเจตนารมณ์ชัดเจนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ ไม่ได้หยุดอยู่เพียงการไปใช้ สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เท่านั้น แต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมขยายประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการแจ้งข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ตามมาตรา 287²⁶⁶

²⁶⁶ มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอ

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้นมีปัญหาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อยมาก กรณีที่เข้าไปมีส่วนร่วมก็เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเท่านั้น โดยที่กระบวนการการมีส่วนร่วมอื่นๆ ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมเท่าที่ควร อันส่งผลต่อกระบวนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ส่งผลต่อความรู้สึกของประชาชนในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นและส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นทั้งกระบวนการ ทั้งนี้จากที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นเมื่อประชาชนขาดการมีส่วนร่วมแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ

จากปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว แนวคิดการปกครองตนเองของประชาชนในระดับจังหวัดหรือจังหวัดจัดการตนเอง จึงมีข้อเสนอในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการเสนอแนวคิด “สภาพลเมือง” และเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายกล่าวคือ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่กำหนดให้มีสภาพลเมืองหรือสภาประชาชนขึ้น โดยมีที่มาจากเครือข่ายพลเมืองและภาคประชาสังคมที่มีความหลากหลาย โดยสภาดังกล่าวมีหน้าที่ประการสำคัญคือ การเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำหน้าที่และเสนอความเห็นต่อคณะผู้บริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นโครงสร้างเพื่อสร้างการถ่วงดุล เป็นโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อให้ภาคสังคมสามารถถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองได้ การสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกระดับชุมชน และจังหวัดสามารถใช้อำนาจประชาชนโดยตรงในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานและผู้บริหารชุมชน และเข้าถึงการใช้งบประมาณ ผ่านกระบวนการ กลไกต่างๆ เช่นสภาพลเมือง การไต่สวนสาธารณะ กรรมการเรื่องต่างๆ เช่นการศึกษา เกษตร ซึ่งมีการรับรองการใช้อำนาจ มีงบประมาณสนับสนุนกระบวนการดังกล่าว โดยกำหนดเป็นหมวดเรื่องการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

จากข้อเสนอแนวคิดการปกครองตนเองของประชาชนในระดับจังหวัดเปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายการปกครองตนเองของญี่ปุ่นได้บัญญัติเอาไว้ให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง ได้แก่

จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภาท้องถิ่น การถอดถอน และการลงประชามติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส คือการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกจะเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการให้ประชาชนเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้หลายกรณีด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลเพื่อรับทราบกระบวนการดำเนินกิจการและการตัดสินใจของผู้เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมด้วยการเป็นคณะกรรมการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นกรณีที่มีความสำคัญที่สุด

จากข้อเสนอของแนวคิดการปกครองตนเองในระดับจังหวัดและการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น โดยหลักการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากกว่านี้ โดยเฉพาะบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ปัญหาเรื่องการทุจริตก็จะลดลง ส่งผลต่อบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้การร่วมเป็นส่วนหนึ่งของ การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนรู้สึกสำนึกรักในท้องถิ่นของตน เมื่อเป็นเช่นนี้บุคลากรที่มีความสามารถก็จะไม่ออกจากท้องถิ่นท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานานเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมในด้านต่างๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ที่ชัดเจนที่สุด คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเรื่อยมาหลายสิบปี แต่สภาวะการณ์ของการปกครองท้องถิ่นกลับมีแต่ปัญหาสะสมมากมาย จนกลายเป็นว่ายิ่งนับวันการปกครองท้องถิ่นยิ่งไม่มีอิสระ ไม่สามารถปกครองตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยสาเหตุของสภาวะการณ์ปัญหาของการปกครองท้องถิ่น มีที่มาจากปัญหาหลายประการกล่าวคือ

ปัญหาด้านรูปแบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมด คือมีฝ่ายสภาท้องถิ่น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายล้วนแต่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เป็นรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง ไม่มีความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่แต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จึงเป็นการนำโครงสร้างมาทับลงในพื้นที่ เกิดปัญหาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของของแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นปัญหาด้านการถ่วงดุลอำนาจ การกำหนดให้โครงสร้างองค์กร 2 ฝ่ายไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลที่แท้จริง

จากการศึกษาถึงรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบการปกครอง 2 รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งต่างประเทศก็มีการปกครองท้องถิ่นทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษเช่นกัน เนื่องจากในพื้นที่ของประเทศนั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดรูปแบบการปกครองก็เพื่อให้เหมาะสมกับการปกครองในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การกำหนดให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางความเจริญเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความแตกต่างออกไปจากการปกครองรูปแบบทั่วไป ก็เพื่อให้

การปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครมีความคล่องตัว เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สงคม วัฒนธรรม นั้นเอง ซึ่งหากพื้นที่ใดมีความแตกต่าง หลากหลาย หรือมีเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดรูปแบบ การปกครองให้เหมาะสมกับพื้นที่ก็ย่อมจะสามารถทำได้ ได้แก่ เชียงใหม่ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความพร้อม ทั้งทางด้านพื้นที่ ทรัพยากร เป็นเมืองที่มีความหลากหลาย มีลักษณะโดดเด่นโดยเป็นเมืองแห่งการ ท่องเที่ยวที่สวยงาม ดังนั้นหากกำหนดให้เชียงใหม่เป็นการปกครองรูปแบบ จังหวัดปกครอง ตนเอง ก็จะเป็นการปกครองที่คล่องตัว เหมาะสมและเอื้อต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ให้มีความ เจริญ เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของคนในจังหวัดเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี ต่อไป

กรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลายประชาชนมีวิถี ชีวิต มีสังคม มีเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่ทั่วไป และนอกจากนี้ยังมีการ แสดงเจตนารมณ์ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่แตกต่างออกไปให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนมา เป็นเวลานานแล้ว ดังนั้นการที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และบางอำเภอจะใช้รูปแบบการปกครอง ท้องถิ่น จังหวัดปกครองตนเองก็ย่อมเป็นการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ และทั้งนี้ก็ย่อมเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนในเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างที่มีการใช้ โดยทั่วไปทั่วโลก มีดังนี้ คือ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองที่ง่ายที่สุดคือ มี รัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างระดับบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างในระดับล่างเพียงชั้นเดียวแบบ อนุกรมวิธาน เป็นโครงสร้างที่ใช้กับประเทศที่มีขนาดเล็ก ประชากรมีจำนวนไม่มาก

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น เป็นการจัดโครงสร้างโดยมีรัฐบาลกลางเป็น โครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่างอีก 2 ระดับ โดยมีระดับกลางและ ระดับพื้นฐานโดยระดับพื้นฐานเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดมีความใกล้ชิดกับ ประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้นเป็นโครงสร้างที่มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้น บนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่าง คือ มีท้องถิ่นระดับบน ท้องถิ่นระดับกลางและท้องถิ่น ระดับล่าง โครงสร้างแบบนี้เป็นโครงสร้างที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่มีพื้นที่กว้าง และมีจำนวนประชากรมาก โดยเป็นการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดทำหน้าที่ ครอบคลุมอย่าง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการและเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วที่สุด ส่วนหน่วย ท้องถิ่นขนาดกลางเป็นการจัดเขตพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้นซ้อนในพื้นที่ของหน่วยท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบสองชั้น เป็น การจัดโครงสร้างโดยมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่างอีก 2 ระดับ คือระดับกลางเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระดับพื้นฐานคือ เทศบาลและองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยและเพื่อประโยชน์ในการ จัดทำบริการสาธารณะนั้น การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอย่างน้อย 2 ชั้นทับซ้อนกัน เพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดโครงสร้างในส่วนชั้นล่างระดับพื้นฐาน

พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดหลายประการทั้ง พื้นที่งบประมาณและทรัพยากร ซึ่งปัจจุบันมีการเรียกร้องให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่เป็นสากลและมีความทันสมัยเหมาะสมแก่การปกครองท้องถิ่นของไทยในระดับพื้นฐาน และจะต้องมีการยุบรวมในบางพื้นที่เข้าด้วยกันด้วย ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับต่างประเทศเช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่ได้ทยอยปรับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลงโดยการยุบรวม ทั้งนี้เพื่อประหยัดงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและบทบาทหน้าที่ในการบริการสาธารณะให้มากขึ้น

กรณีโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่ามีการจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบหลักๆ ได้แก่

1) รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form) แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่ รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) และรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

2) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

3) รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)

4) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

ปัจจุบันโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ใช้รูปแบบสภาเข้มแข็ง คือ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และพบว่าประเทศไทยได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้วยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง” โดยรูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ถูกนำมาใช้ในส่วนของการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล สำหรับรูปแบบสภา – ผู้จัดการเมืองนั้นถูกนำมาทดลองใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองพัทยา ซึ่งมุ่งเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ สำหรับรูปแบบที่เรียกว่ารูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร ในแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอโดยถูกนำมาทดลองใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ เช่นกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิม พ.ศ. 2498 จากนั้นจนมาถึง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้เรียกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” และมาจากความเห็นชอบของสภาจังหวัด นอกจากนี้กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง เดิมเมื่อแรกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2537 ก็กำหนดให้กำนันทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมาจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นต้น

จากการศึกษาข้อเสนอของ จังหวัดปกครองตนเอง มีการเสนอรูปแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเหมือนเดิม แต่ได้เพิ่มสภาฝ่ายที่ 3 ขึ้นมา เรียกว่าสภาพลเมือง มาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ โดยที่สมาชิกสภาพลเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อีกต่อไป

ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันในเชิงอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางเป็นการปกครองแบบแบ่งอำนาจ และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งจากการศึกษา การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งตามประเภทของบริการสาธารณะโดยใช้หลักการเรื่องภารกิจของรัฐเป็นหลัก เพราะรัฐมีบทบาทหน้าที่สำคัญในเรื่องของภารกิจของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำก็คือบริการสาธารณะ แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศ ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำ เพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยโดยรวมของประเทศ เช่น กิจการทหาร การยุติธรรม เงินตรา การต่างประเทศ และรวมทั้งเรื่องความมั่นคงทางด้านสังคม เศรษฐกิจโดยรวมด้วย

บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ดี มีสุข ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรอง จากการศึกษาคพบว่า การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของรัฐ ซึ่งก็คือบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยข้อเสนอของจังหวัดปกครองตนเองเสนอให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักของรัฐ ส่วนภารกิจลำดับรองนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ

ราชการส่วนกลางควรต้องรับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะภารกิจมหภาคที่เป็นเรื่องส่วนรวมของประเทศ การส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการ การกำหนดมาตรฐานกลางและการสร้างหลักประกันในการจัด บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน การเพิ่มขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านการกำกับดูแล

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลาง โดยหลักการของการปกครองท้องถิ่น คือ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง การกำกับดูแลเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นต้องมีความอิสระในการปกครอง แต่ก็ต้องมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศโดยรวมซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีความสมดุลกัน โดยที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาคพบว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นการกำกับดูแล 2 ประเภท คือ การควบคุมกำกับโดยตรงและการควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยตรงแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือการควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เป็นการควบคุมทางสถานภาพทางกฎหมาย

การควบคุมกำกับการกระทำ เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากรัฐส่วนกลาง มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นได้สองลักษณะคือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบและอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำ โดยรัฐใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือการให้เงินอุดหนุน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขและการใช้สัญญามาตรฐาน

เรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ข้อเสนอของ จังหวัดปกครองตนเอง มีข้อเสนอคือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ โดยให้จังหวัดปกครองตนเองขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ปัญหาการกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และให้เป็นการกำกับดูแล ภายหลังจากการกระทำ คือรัฐส่วนกลางไม่มีอำนาจในการอนุมัติเห็นชอบหรือสั่งเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน แต่มีอำนาจในการตรวจสอบมีลักษณะเป็นการตรวจสอบ "ภายหลัง" จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยหากเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่, กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องศาลปกครองต่อไป ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพื่อท้องถิ่น นอกจากนี้มีการเสนอในเรื่องรายได้และงบประมาณของท้องถิ่นใหม่ ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลท้องถิ่นโดยอ้อม ซึ่งผ่านงบอุดหนุนก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดย

การคลังและงบประมาณท้องถิ่น ในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเรื่องข้อจำกัดในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในไม่เกิน พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอน แต่เมื่อครบกำหนดรัฐบาลก็ออกกฎหมายมากำหนดอัตรารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้น้อยลง

ข้อเสนอของจังหวัดปกครองตนเองเสนอให้รายได้ในท้องถิ่นพัฒนาท้องถิ่น คือ กำหนดหลักการให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ มีการแบ่งอำนาจการจัดเก็บรายได้ออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ คือ ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น โดยเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน และภาษีท้องถิ่น ให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นหลักการที่สอดคล้องการข้อเสนอที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐทั้งหมด

ปัญหาด้านบุคลากร การบริหารงานบุคคล จากการศึกษาพบว่าเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับปัญหาต่างๆ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทย มีปัญหาเรื่องบุคลากรของท้องถิ่น ที่ยังขาดความชัดเจนในสายงานและการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีความเชี่ยวชาญในสายงาน ก็เนื่องมาจากปัญหาที่ท้องถิ่นยังขาด

ความเป็นอิสระ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ทั้งยังมีกฎหมายกำหนดเรื่องงบประมาณในการจ้างบุคลากรท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นเรื่องเรื่องที่เชื่อมโยงกัน ดังนั้นหาปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและปัญหางบประมาณได้รับการแก้ไขหรือเป็นไปตามรูปแบบ จังหวัดปกครองตนเองแล้ว ปัญหาเรื่องบุคลากรและการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นก็จะผ่อนคลายลงได้

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

พิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ชัดเจนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ได้ขยายประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการแจ้งข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ดังปรากฏข้อความตามมาตรา 287 แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการก็ยังคงเป็นเรื่องที่ประสบความสำเร็จยาก หรือแม้กระทั่งเป็นการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบพิธีการเท่านั้น

ข้อเสนอของจังหวัดปกครองตนเองในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดปกครองตนเองในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ตลอดจนกำหนดสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมผ่า สภาพลเมือง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้าง

6.2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เสนอให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยใหม่ โดยให้ยุบราชการส่วนภูมิภาครวมเข้ากับราชการส่วนท้องถิ่น และให้พื้นที่จังหวัดตามราชการส่วนภูมิภาคเดิมเปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดหรือจังหวัดปกครองตนเองมีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดินจะมีโครงสร้าง 2 ส่วนดังนี้

โดยในการดำเนินการเป็นไปในลักษณะของการค่อยเป็นค่อยไป คือ ดำเนินการเฉพาะในจังหวัดที่พร้อมและประชาชนในจังหวัดนั้นมีเจตนารมณ์ต้องการให้จังหวัดของตนเป็นจังหวัดปกครองตนเอง การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนนั้นให้จัดการลงประชามติต้องการหรือไม่ต้องการ

ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมเข้ากับราชการส่วนท้องถิ่น และปรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดหรือจังหวัดปกครองตนเอง โดยใช้เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิม ส่วนจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะถูกยุบไป อำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากรต่างๆจะถูกโอนมายังจังหวัดปกครองตนเอง ส่วนหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดนั้น จะโอนมายังจังหวัดปกครองตนเองหรือจะกลับไปสังกัดเดิมก็ได้ โดยในการยุบรวมราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับท้องถิ่นจะทำให้การกำหนดอำนาจหน้าที่และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นมีความชัดเจนขึ้น การกระจายอำนาจจะมาถึงท้องถิ่นโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคมาพร่องถ่ายไป จะสามารถแก้ปัญหาการทับซ้อนเชิงอำนาจในพื้นที่ลงได้ จะทำให้ระบบราชการที่แข็งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพราะลดขั้นตอนในส่วนภูมิภาคลง โดยเรื่องที่เป็นภารกิจของรัฐก็เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางตัดสินใจดำเนินการ ส่วนเรื่องที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่แล้ว

เสนอให้มีการปรับฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ให้การปกครองท้องถิ่นระดับพื้นที่มีฐานะเป็นเทศบาลเท่าเทียมกันทั้งหมด ทั้งนี้เพราะ เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล และยังสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลด้วย

6.2.1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้มีการเพิ่มโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มสภาพลเมืองเข้าไปเป็นโครงสร้างฝ่ายที่ 3 มาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กรภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ โดยที่สมาชิกสภาพลเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีสภาพลเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ดังนี้

ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด

จังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย

- 1) สภาจังหวัดปกครองตนเอง เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- 2) ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- 3) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง มาจากตัวแทนของประชาชน ตัวแทนกลุ่มสหอาชีพต่างๆ จากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ โดยวิธีการสรรหา มีอำนาจหน้าที่หน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดทิศทางและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นร่วมกับผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเอง

(2) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางและแผนการพัฒนาท้องถิ่น

(3) เสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

(4) ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น

(5) ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้หรือการศึกษาประชาธิปไตย

(6) จัดประชุมสมัชชาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(7) หน้าที่อื่นตามที่กำหนดในข้อบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพลเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สภาพลเมืองมีหนังสือให้ผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือบุคคลใด ขี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาพลเมืองได้

ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารจังหวัดปกครองตนเอง โดยเห็นว่าโครงสร้างนี้จะเป็นรูปแบบที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และจะทำให้ท้องถิ่นมีพลังในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาต่างๆ ส่งผลดีต่อการพัฒนาในระดับประเทศด้วย

6.2.1.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการภารกิจของรัฐ ซึ่งให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐเท่านั้น คือ

- 1) ด้านการป้องกันประเทศ
- 2) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา
- 3) ด้านการศาล
- 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นๆนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทั้งสิ้น ซึ่งในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด โดยการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นนั้นๆ และเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ต่อไป

ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารจังหวัดปกครองตนเองเป็นหลัก แนวคิดและข้อเสนอนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างแท้จริง ทำให้การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นชัดเจน การพัฒนาท้องถิ่นจะสามารถทำได้

6.2.1.4 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาษีท้องถิ่น

เสนอให้กำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) รายได้ประเภทภาษีอากร
 - (1) ภาษีท้องถิ่น
 - (2) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (3) ภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (4) ภาษีอื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด
 - 2) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร
 - (1) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
 - (3) รายได้จากทรัพย์สิน
 - (4) รายได้จากการพาณิชย์หรือวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (5) ค่าตอบแทนหรือค่าบริการ
 - (6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้
 - (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
 - (8) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบำรุงรักษาในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (9) รายได้จากเงินกู้ เงินลงทุน หรือการจำหน่ายพันธบัตรโดยคำนึงถึงหลักวินัยทางการเงินการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
 - (10) รายได้อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด
- เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นหลักดังนี้

ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งงบประมาณส่วนนี้จะเป็นส่วนที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลัก และเป็นส่วนที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่าง

ภาษีท้องถิ่น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

โดยในการดำเนินการจัดเก็บภาษีนี้นหากท้องถิ่นยังไม่มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้รัฐดำเนินการจัดเก็บให้ โดยที่ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บนั้นให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี และกรณีภาษีที่เป็นภาษีจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นต้องให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆทั้งหมด การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวจะต้องอยู่บนหลักเกณฑ์ในการขยายฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นการแก้ปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีงบประมาณและมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ สามารถบริหารจัดการภายในท้องถิ่นได้ แก้ปัญหาการทุจริตระดับชาติได้ เพราะงบประมาณจะถูกกระจายมายังท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นมากขึ้น เพราะประชาชนจะรู้สึกว่ามีเงินภาษีของประชาชนนั้นอยู่ที่ท้องถิ่น และท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหาร จะทำให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

6.2.2 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

6.2.2.1 การจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

เสนอให้มีกฎหมายกลางในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยกำหนดหลักการที่สำคัญไว้ ซึ่งจังหวัดที่มีความพร้อม ประชาชนในระดับจังหวัดนั้นแสดงเจตนาต้องการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง และมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นรายจังหวัด ซึ่งรายละเอียดให้กำหนดในระดับพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและแนวทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัด

6.2.2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม ซึ่งเห็นด้วยกับแนวคิดการปกครองตนเอง ที่ให้นายกรัฐมนตรีกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลได้ ซึ่งจะแก้ปัญหาการถูกกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดโดยราชการส่วนภูมิภาคได้ และนอกจากนี้การกำกับดูแลควรมีการกำกับ

ดูแลอย่างเหมาะสม ให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจกำกับดูแลหลังการกระทำ คือไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ให้มีอำนาจในการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากผู้กำกับดูแลเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจในการส่งเรื่องให้แก่ศาลปกครองหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบต่อไป

6.2.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดไว้ในระดับรัฐธรรมนูญว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง และอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันและไม่มีความชัดเจน

ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันนั้น เสนอให้มีการกำหนดหลักการเบื้องต้นไว้ และให้เป็นการดำเนินการเป็นขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่นในระดับล่าง ในการรองรับอำนาจหน้าที่ต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นไม่เคยทำ หรือไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ให้ได้เตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ก่อน เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความพร้อมของท้องถิ่น

6.2.2.4 อำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง

เสนอให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย โดยจะต้องสนับสนุนทั้งงบประมาณและบุคลากร ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2545.
- กิตติวัฒน์ รัตนติลล ญ ญเก็ด. คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553.
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. การประชุมเครือข่ายด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2556.
- โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2543.
- จรัส สุวรรณมาลา. จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing Province). ค้นวันที่ 19 เมษายน 2557 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/0...A3.pdf>
- ฉัตรระวี ปริสุทธินุณ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น: จากรัฐธรรมนูญ '50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ. ค้นวันที่ 19 เมษายน 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. การบริหารจัดการงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552.
- ชำนาญ จันทรเรือง. การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ. ค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.v-reform.org/wp-content/uploads/2012/09/supsawadforweb.pdf>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ค้นวันที่ 5 เมษายน 2555 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?title>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.

นันท์วัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย สวัสดิ์สง่า, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ค้นวันที่ 5 เมษายน 2555 จาก

<http://www.thailocalmeet.com /index.php?topic=6559.0;wap2>

บุญศรี ยี่หมะ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2550. ประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ. ราชกิจจานุเบกษา. 123 (13 กรกฎาคม 2549).

ประธาน คณฤศศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.

ประยูร กาญจนกุล. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ประยูร กาญจนกุล. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. ใน **ปาฐกถา เรื่อง การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.** วันที่ 24 สิงหาคม 2544, ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ. หน้า 7-9.

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น. ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

ปรัชญา เวสารัชช. การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2542.

ปราโมทย์ ประจนปัจฉนน. การกำกวมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส. **วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.** 32 (มกราคม-เมษายน 2549): 54.

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก http://library2.parliament.go.th/library/content_law/27.pdf

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก http://library2.parliament.go.th/library/content_law/25.pdf

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552. วันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://eaneo.nesdb.go.th/pdf/5.%...%202537.pdf>

พรชัย รัชมีแพทย์. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535

พลศักดิ์ ชัยสร. **จังหวัดจัดการตนเอง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ สู่การปฏิรูปประเทศไทย.** ค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 จาก <http://prachatai.com/journal/2012/02/39042>

- มนัส สุวรรณ, เอกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พานิชย์กุล. รายงานวิจัยเรื่อง การตรวจสอบของ
องค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. เชียงใหม่:
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.
- มรุต วันทนาก. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2549.
- มารุต วันทนาก และดร.ณิ หนัสนิมคร. ประวัติความเป็นมาของเทศบาล. ค้นวันที่ 30 เมษายน
2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>.
- โกคิน พลกุล. หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ. รัฐสภาสาร. 8 (สิงหาคม 2528): 4
อ้างถึงใน วิจารณ์ วังตาล. วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบ
สุขภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2536.
- โกคิน พลกุล และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2538.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก
<http://gad.kku.ac.th/main/th/wp-content/uploads/2013/10/2-3-2540.pdf>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/Constitution2550.pdf>
- ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.lrct.go.th/th/?p=9314>
- ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก
[http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/chiangmai_metropolis_
draft_may2012.pdf](http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/chiangmai_metropolis_draft_may2012.pdf)
- ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารปัตตานีมหานคร พ.ศ. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก
[http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/Pattani_City_Draft_dec
2011.pdf](http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/Pattani_City_Draft_dec_2011.pdf)
- ลิขิต อีร์เวคิน. การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. รายงานเสนอต่อ
สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิ Friend rich Ebert. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, 2535.
- ลิขิต อีร์เวคิน. ราชบัณฑิต. สยามรัฐ (16 กันยายน 2552): 4-5.
- วิจารณ์ วังตาล. วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- วุฒิสภา ตันไชย และธีรพรณ ใจมั่น. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย
เล่มที่ 2. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

- วิชชุกร นาคธน. การปกครองท้องถิ่นไทย. พระนครศรีอยุธยา: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เป็นไท, 2555.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- สุขสมาน วงศ์สุวรรณ. ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: บำรุงสาน, 2527.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1 การกิจของรัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.
- สถาบันพระปกเกล้า. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สถาบันพระปกเกล้า. แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- สถาบันพระปกเกล้า. ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์ การพิมพ์, 2548.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. สรุปการบรรยายพิเศษ เรื่อง บทบาทภาครัฐกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ: สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- สุมาลย์ ชวนา, เรียบเรียง. กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?>
- สภาพัฒนาการเมือง. จังหวัดจัดการตนเอง (Self-governing Province) แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง การกระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง, 2555.

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://suanpan.go.th/uploads/20140206133641Ga7VNL2/store/20140617153517WQ4DH42.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.suranareecity.com/mainlaw/201.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2557 จาก http://www.law.moi.go.th/law/group4/group4_law4.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.slideshare.net/valrom/2540-4-2552-30829086>
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐธรรมนูญ: การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- อรรถ ก๊กผล. เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า 51. กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์, 2552.
- อัชกรณ วังศรีปรีดี. ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. ใน วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. 19 (มกราคม-มิถุนายน 2555): 1-28
- อาวุธ วิเชียรฉาย. การควบคุมของศาลปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.
- อุดม ทุมโฆสิต. รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551.
- Holloway, William V. *State and Local Government in the United state*. New York: MC Graw-Hill, 1951. p. 398. อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. *การปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- Japanese Decentralization Reform in the 1990s: Great Reform or status Quo. In *Comparative Studies of Public Administration Reforming Government : New Concept and Practices in Local Public Administration*. Japan: EROPA Local Government Center, 1998. p. 52. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

- Le Galès, Patrick. Searching for a Post Jacobin State: European Restructuring and Pressures From Below. In **The Council of European Studies: 2002 Conference of Europeanists Chicago March 2002**. pp. 27-28. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- Moreau, Jacques. **Administration Régionale. Départementale et Municipale**. Paris: Dalloz, 1985. p.24. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543.
- Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Birmingham: Edward Elgar, 1994. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- Rhodes, R. A. W. **Control and Power in Central-Local Government Relations**. Farnborough: Gower, 1981. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- Robson, William A. Local government. In **Encyclopedia of Social Sciences Vol. x**. New York: Macmillan, 1953. p. 574. อ้างถึงใน ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- Shah, Anwar and Shah, Sana. The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Government. In **Local Government in Developing Countries**. Anwar Shah, ed. Washington D.C.: The World Bank, 2006.
- Smith, Brian C. **Field Administration**. London: Routledge and Regan Paul, 1967. pp. 22-23. อ้างถึงใน ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- Turpin, Dominique. **Droit de la Décentralization**. Gualino éditeur. Paris: Dalloz, 1988. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2544.
- Wit, Daniel. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Kurusapha, 1967. p. 101-105. อ้างถึงใน วิชชุกร นาคน. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, 2550.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

(ร่าง) พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

(ฉบับเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร)

(ร่าง) พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.
(ฉบับเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร)

พิมพ์ครั้งแรก	กันยายน 2556
จำนวน	2,000 เล่ม
จัดพิมพ์โดย	ภาควิชาขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง 225/112 ม.2 ต.สันพระเนตร อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50210 ตู้ ปณ. 295 ป.จ. เชียงใหม่ 50000 www.chiangmailink.org , www.จังหวัดจัดการตนเอง.net และ www.p-power.org Facebook.Chiangmai Link และ Facebook.เชียงใหม่จัดการตนเอง
ออกแบบ/พิมพ์ที่	วนิดาการพิมพ์ 08 1783 8569

สารบัญ

(ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.	4
หมวดที่ 1 ความสัมพันธ์ภายในเชียงใหม่มหานคร.....	5
หมวดที่ 2 ความสัมพันธ์ภายนอกเชียงใหม่มหานคร	7
หมวดที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร	11
หมวดที่ 4 การบริหารเชียงใหม่มหานคร.....	12
หมวดที่ 5 การจัดระเบียบราชการของเชียงใหม่มหานคร.....	33
หมวดที่ 6 การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน	37
หมวดที่ 7 อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร	42
หมวดที่ 8 ข้อบัญญัติ	46
หมวดที่ 9 งบประมาณ การคลัง และทรัพย์สินของเชียงใหม่มหานคร	51
หมวดที่ 10 การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง.....	56
บทเฉพาะกาล.....	62

(ร่าง) พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

.....

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้ตรากฎหมายระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก..... พ.ศ.

มาตรา 4 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึงจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงเชียงใหม่และเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวดที่ 1

ความสัมพันธ์ภายในเชียงใหม่

มาตรา 6 เชียงใหม่บริหารจัดการบริหารราชการภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนชาวเชียงใหม่

มาตรา 7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชียงใหม่มีสองระดับได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนคือ เชียงใหม่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะภารกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลกระทบต่อประชาชนทั้งพื้นที่เชียงใหม่หรือภารกิจที่หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์เท่ากับการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างคือ เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับภารกิจที่ไม่ยุ่งยากหรือสลับซับซ้อน และไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการมากนัก หรือเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งอาจแตกต่างกันได้ตามพื้นที่

การแบ่งเขต และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ความเป็นเมือง ความเป็นชนบท ศักยภาพ ทั้งนี้ ตามที่ข้อบัญญัติเชียงใหม่กำหนด

มาตรา 8 เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถตกลงร่วมมือกัน โดยสมัครใจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่มีความหลากหลายและครอบคลุม พื้นที่มากที่สุด ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่ มหานครมีลักษณะการแบ่งงานกันทำ มีอิสระในการบริหารงานต่อกัน ไม่มี ลักษณะการขึ้นต่อสายบังคับบัญชากัน โดยมีการกำหนดทิศทางการพัฒนา บทบาท ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบที่เชื่อมโยง มีความสอดคล้องกัน ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่ มหานครที่มีต่อเทศบาล มีดังนี้

1) สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาล เพื่อการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรประชาสังคม ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การพัฒนาโครงการลงทุนพื้นฐานระหว่างเชียงใหม่ มหานครและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และประชาชน โดยความยินยอม และความร่วมมือของท้องถิ่น และคำนึงถึงความคุ้มค่าในโครงสร้างพื้นฐาน

3) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4) กำหนดนโยบาย และแผนการดำเนินงาน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เพื่อพัฒนาความชำนาญเฉพาะทาง ในการปฏิบัติการกิจการที่มีการถ่ายโอน

มาตรา 10 ให้มีเทศบาล ประกอบไปด้วย สมาชิกเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล และสภาพลเมือง โดยสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และที่มาของสภาพลเมืองให้น่าหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามมาตรา 71 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ผู้บริหารเทศบาล จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งมิได้

หมวดที่ 2 ความสัมพันธ์ภายนอกเชียงใหม่

มาตรา 11 ราชการส่วนกลางในพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง เศรษฐกิจระดับประเทศ หรือเป็นการกิจในระดับมหภาคซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาชนระดับประเทศ

มาตรา 12 ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการกิจที่ใกล้ชิดกับประชาชน หรือเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน หรือเป็นการกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งซึ่งแตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่

มาตรา 13 ราชการส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่ พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของเชียงใหม่ได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของเชียงใหม่ และระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศภายในเชียงใหม่ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

มาตรา 14 เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ หน้าที่จากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่ให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ จึงให้ตั้ง คณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเชียงใหม่” ประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน

2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่จำนวนห้าคน ประกอบด้วย ผู้บริหารเชียงใหม่หนึ่งคน ผู้บริหารเทศบาลสองคน ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลสองคน ทั้งนี้โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

3) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรชุมชนหนึ่งคน ทั้งนี้การสรรหานักวิชาการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์กรชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

4) ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้ประธานคณะกรรมการประสานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ให้คณะกรรมการดำเนินการตามจำนวนที่มีอยู่ โดยไม่ต้องรอให้ครบตามจำนวน

มาตรา 15 คณะกรรมการเชียงใหม่ให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และแผนการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่

2) จัดตั้งอนุกรรมการแต่ละด้าน เพื่อพิจารณาการแบ่งอำนาจ บทบาท ภารกิจ ที่เหมาะสมให้กับเชียงใหม่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

3) กำหนดวิธีการ ขั้นตอน กระบวนการ มาตรการสนับสนุน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเชียงใหม่ให้มีความสามารถรองรับภารกิจที่จะมีการถ่ายโอน

4) สนับสนุนให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้แล้วเสร็จภายในสองปี

5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจ

มาตรา 16 ให้มีการถ่ายโอนข้าราชการซึ่งเคยสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ในพื้นที่เชียงใหม่มาสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น หากข้าราชการผู้ใดไม่ประสงค์โอนมาสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ให้กลับไปสังกัดกระทรวง ทบวง กรมเดิม โดยการสังกัดมาราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าเดิม

ให้อธิบดีพาณิชย์ อำนาจ ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่เชียงใหม่ นคร ยกเว้นหน่วยงานวิชาการ หน่วยประสานงานระหว่างรัฐส่วนกลาง และเชียงใหม่ และหน่วยงาน รัฐส่วนกลางที่ทำหน้าที่แทนรัฐส่วนกลางอยู่ในพื้นที่ ให้โอนมาอยู่ที่เชียงใหม่ นคร

มาตรา 17 หน่วยงานจากรัฐส่วนกลางที่จะอยู่ในพื้นที่ ให้ประสานงาน และทำข้อตกลงในการประสานงานร่วมกัน

โครงการ หรือแผนนโยบายใด ๆ ที่ราชการส่วนกลางจะทำกับพื้นที่ ให้เป็นลักษณะทำข้อตกลงร่วมกัน รวมทั้งกิจการใด ๆ ที่ต้องมีการลงทุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับรัฐได้

มาตรา 18 การกระจายอำนาจให้แก่เชียงใหม่ใหม่มหานครตามกฎหมายนี้มี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ ซึ่งรัฐถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปยังเชียงใหม่ใหม่ใหม่นคร เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการตรากฎหมาย ระเบียบ และข้อบัญญัติ เพื่อใช้บังคับภายในพื้นที่เชียงใหม่ใหม่ใหม่นคร โดยรัฐไม่สามารถแทรกแซงการดำเนินงานดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหาร การต่างประเทศ เงินตรา และศาล เท่านั้น

(2) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้แก่เชียงใหม่ใหม่ใหม่นคร เพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเชียงใหม่ใหม่ใหม่นครมีอิสระในการตัดสินใจ แต่รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลให้เชียงใหม่ใหม่ใหม่นครกระทำการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 19 ในการกระจายอำนาจตามมาตรา 18 ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐยุติการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้ถ่ายโอนไปยังเชียงใหม่ใหม่ใหม่นคร แต่ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ เทคโนโลยีงบประมาณ และบุคลากรแก่เชียงใหม่ใหม่ใหม่นคร ตลอดจนกำกับดูแลเชียงใหม่ใหม่ใหม่นครให้ดำเนินการตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

หมวดที่ 3

การจัดระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่

มาตรา 20 ให้เชียงใหม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่เชียงใหม่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่เชียงใหม่ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 21 ให้แบ่งพื้นที่การบริหารเชียงใหม่เพื่อการประสานงานเป็นเขต ตามพื้นที่อำเภอที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของเชียงใหม่

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงให้ทำเป็นประกาศของเชียงใหม่

มาตรา 22 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่จังหวัดให้หมายถึงเชียงใหม่ อ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขตตามพระราชบัญญัตินี้

หมวดที่ 4

การบริหารเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 23 การบริหารเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วย

- (1) สภาเชียงใหม่มหานคร
- (2) ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร
- (3) สภาพลเมือง

ส่วนที่ 1

สภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 24 สภาเชียงใหม่มหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 25

มาตรา 25 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจะกระทำได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎรสามหมื่นคนเป็นประมาณ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครในเขตนั้นหนึ่งคน และให้ถือเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้งให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้าย ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร

หลักเกณฑ์และวิธีการของการกำหนดเขตเลือกตั้ง จำนวนแตกต่างของ
ราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ และผู้ว่าราชการเชียงใหม่

มาตรา 26 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ
ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มี
การเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันจนถึง
วันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

มาตรา 27 บุคคลผู้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง
เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ คือ

(1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(2) ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา 28 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่
ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเชียงใหม่เป็นเวลาติดต่อกัน
จนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน
ในเขตเชียงใหม่ และได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน
และที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เชียงใหม่
ในปีที่สมัครหรือปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี

มาตรา 29 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่ พ.ศ. คือ

- (1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 27
- (1) (3)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) เป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (7) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (9) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (10) เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เป็นผู้ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่ พ.ศ. มหานคร ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสี่ปี
- (12) เป็นผู้ถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเชียงใหม่ พ.ศ. มาตรา 35 (8) ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสี่ปี
- (13) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 30 อายุของสภาเชียงใหม่มีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกสภาเชียงใหม่มีกำหนด

เมื่ออายุของสภาเชียงใหม่ครบสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่อายุของสภาเชียงใหม่ครบสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วเชียงใหม่

มาตรา 31 ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการเชียงใหม่และสภาเชียงใหม่ขัดแย้งกัน จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เชียงใหม่หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการเชียงใหม่อาจยื่นข้อเสนอร่วมด้วยเหตุผลต่อนายกรัฐมนตรีให้ยุบสภาเชียงใหม่เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่ได้

ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ประกาศยุบสภาเชียงใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอยุบสภาเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่อาจยื่นข้อเสนอบทวนให้พิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอดังกล่าวหนึ่ง ในการนี้นายกรัฐมนตรีจะเห็นควรให้ยุบสภาเชียงใหม่ตามข้อเสนอบทวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอบทวนดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่จะเสนอนายกรัฐมนตรีให้สั่งยุบสภาเชียงใหม่ในเหตุการณ์เดียวกันอีก ให้กระทำได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวันที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอบทวนตามวรรคสอง

มาตรา 32 การยุบสภาเชียงใหม่ตามมาตรา 31 และการที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอบทวนของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ตามมาตรา 31 วรรคสาม ให้ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีพร้อมกับแสดงเหตุผล

มาตรา 33 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาเชียงใหม่ใหม่หมด

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาเชียงใหม่ใหม่หมด หรือมีการยุบสภาเชียงใหม่ใหม่หมด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน เว้นแต่อายุของสภาเชียงใหม่ใหม่หมดจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดผู้เข้ามาแทนที่ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาเชียงใหม่ใหม่หมดที่เหลืออยู่

มาตรา 34 สมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่ใหม่หมด หรือบริษัท ซึ่งเชียงใหม่ใหม่หมดถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

มาตรา 35 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หมดสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาเชียงใหม่ใหม่หมด หรือมีการยุบสภาเชียงใหม่ใหม่หมด

(2) ตาย

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาเชียงใหม่ใหม่หมด และให้ผล นับแต่วันถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 26 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 เว้นแต่กรณี ตามมาตรา 29 (4)

(5) กระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา 29

(6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ขาดการประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หมดเกินสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาเชียงใหม่ใหม่หมด

(8) สมาชิกเชียงใหม่ควินิจฉัยให้ออกเพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสมาชิกเชียงใหม่ในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกเชียงใหม่ ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่สมาชิกเชียงใหม่ลงมติ

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่สิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเชียงใหม่

ในกรณีตาม (8) ให้กระทำเมื่อนายกรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาเชียงใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็นญัตติให้สภาเชียงใหม่พิจารณา

มาตรา 36 ในกรณีที่มิชักกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่สิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 29 (4) (5) หรือ (7) ดำเนินการสอบสวน ถ้าประธานสภาเชียงใหม่รายงานว่สมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามชักกล่าวหา นั้น และนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย ให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา นี้ ให้นำมาตรา 54 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 37 ให้สมาชิกเชียงใหม่เลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่คนหนึ่งเป็นประธานสภาเชียงใหม่คนหนึ่ง และรองประธานสภาเชียงใหม่คนหนึ่งไม่เกินสองคน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศชื่อประธานสภาและรองประธานสภาเชียงใหม่ให้สมาชิกได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา

ประธานสภาและรองประธานสภาเชียงใหม่ดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละสี่ปี

มาตรา 38 ประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่มีอำนาจพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่
- (2) ลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกรัฐมนตรีและให้มีผล นับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก
- (3) เมื่อสมาชิกสภาเชียงใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเชียงใหม่มีมติเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่ใหม่ และสภาเชียงใหม่มีมติตามนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่แล้วแต่กรณี

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้สภาเชียงใหม่เลือกประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่คนใหม่ขึ้นแทน แล้วแต่กรณี และให้ผู้ได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 39 ประธานสภาเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเชียงใหม่ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาเชียงใหม่

รองประธานสภาเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเชียงใหม่ เมื่อประธานสภาเชียงใหม่ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่ประธานสภาเชียงใหม่มอบหมาย

เมื่อประธานสภาและรองประธานสภาเชียงใหม่ไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกสภาเชียงใหม่เลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่คนหนึ่ง ทำหน้าที่ประธานเฉพาะในการประชุมคราวนั้น

มาตรา 40 ให้มีเลขานุการประธานสภาเชียงใหม่หนึ่งคน และเลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่ไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเชียงใหม่ โดยประธานสภาเชียงใหม่เป็นผู้แต่งตั้ง

มาตรา 41 สภาเชียงใหม่มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภาเชียงใหม่ นคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเชียงใหม่ นคร รองประธานสภาเชียงใหม่ นคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภาเชียงใหม่ นคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อยของกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเชียงใหม่ นคร

มาตรา 42 ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ นครอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมสภาเชียงใหม่ นคร เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของสภาเชียงใหม่ นครไม่น้อยกว่าสองสมัย แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย จำนวนสมัยประชุมสามัญ และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีแต่ละสมัย ให้สภาเชียงใหม่ นครกำหนด

สมัยประชุมสามัญของสภาเชียงใหม่ นครสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดเวลาสามสิบวัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็น ให้ประธานสภาเชียงใหม่ นครสั่งขยายสมัยประชุมสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสามสิบวันจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่ นคร

ให้ประธานสภาเชียงใหม่ นครเป็นผู้เรียกประชุมสภาเชียงใหม่ นครตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

มาตรา 43 นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อมีกรณีเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเชียงใหม่ใหม่หานคร ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หานครหรือสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หานครมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาเชียงใหม่ใหม่หานคร ขอให้เรียกประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หานครเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ให้ประธานสภาเชียงใหม่ใหม่หานครเรียกประชุม โดยกำหนดวันประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเวลาสามสิบวัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นให้ประธานสภาเชียงใหม่ใหม่หานครสั่งขยายสมัยประชุมวิสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

การปิดสมัยประชุมวิสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสามสิบวันจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่ใหม่หานคร

มาตรา 44 การประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หานครทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หานคร และหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หานครมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หานคร และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

ทั้งนี้ ในการประชุมฯ แต่ละคราวต้องเปิดให้มีการถ่ายทอดสดผ่านสื่อต่าง ๆ เว้นเสียแต่เป็นการประชุมลับ

มาตรา 45 การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือในข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หานคร

สมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หานครคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 46 การประชุมของสภาเชียงใหม่มหานครย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ประชุมลับ หากที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าประชุมก็ให้ดำเนินการประชุมลับ

มาตรา 47 ในที่ประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร แต่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 48 สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร

ญัตติดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครแจ้งไปยังผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเพื่อกำหนดวันเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครได้รับแจ้ง

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้สภาเชียงใหม่มหานครจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

มาตรา 49 สภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร เพื่อกะทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร แล้วรายงานต่อสภาเชียงใหม่มหานคร

ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หากมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาเชียงใหม่หรือบุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่ให้สภาเชียงใหม่หรือตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ จำนวนกรรมการที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หากมีสิทธิเสนอนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาเชียงใหม่

มาตรา 50 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้มีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเชียงใหม่และผู้ว่าราชการเชียงใหม่หากมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้ที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่ให้สภาเชียงใหม่หรือตั้งเป็นกรรมการได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา 51 การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา 49 และมาตรา 50 ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่โดยอนุโลม

มาตรา 52 คณะกรรมการของสภาเชียงใหม่หากมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของเชียงใหม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ จะกระทำการนอกสมัยประชุมของเชียงใหม่ก็ได้ และถ้ามีความจำเป็น คณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณารายละเอียดในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมการก็ได้

มาตรา 53 คณะกรรมการสามัญของสภาเชียงใหม่หากให้มีการปฏิบัติหน้าที่คราวละสองปี

คณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา 49 และมาตรา 50 ให้สิ้นสภาพไปหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายและเสนอรายงานต่อสภาเชียงใหม่หรือเรียบร้อยแล้ว

มาตรา 54 ให้ประธานสภาเชียงใหม่หอมนคร รองประธานสภาเชียงใหม่หอมนคร และสมาชิกสภาเชียงใหม่หอมนคร รวมทั้งคณะกรรมการที่สภาเชียงใหม่หอมนครตั้งขึ้น หรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้นได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของเชียงใหม่หอมนคร

ส่วนที่ 2

ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนคร

มาตรา 55 ให้เชียงใหม่หอมนครมีผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครคนหนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครจะกระทำได้ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้ง และระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่หอมนครและผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนคร

มาตรา 56 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 26 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27

มาตรา 57 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29

มาตรา 58 ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หอมนครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกัน

เมื่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่พ้นจากตำแหน่งตามวาระให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ แต่ถ้าตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่ว่างลงโดยเหตุอื่น ให้ทำการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งโดยเริ่มนับวาระใหม่

มาตรา 59 ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งให้มีการมอบหมายงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 60 ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและการบริหารราชการของเชียงใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเชียงใหม่

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

(4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(5) วางระเบียบเพื่อให้งานของเชียงใหม่เป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่

(7) ยุบสภาเชียงใหม่ในกรณีที่ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ผ่านการพิจารณาของสภา

(8) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการพัฒนาเชียงใหม่หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(9) เข้าร่วมประชุมสภาพลเมืองเพื่อรับฟังหรือชี้แจงข้อมูลต่อสภาพลเมืองเมื่อได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการจากสภาพลเมือง

(10) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 61 ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่และลูกจ้างเชียงใหม่ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเชียงใหม่ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 62 ผู้ว่าราชการเชียงใหม่

(1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่หรือบริษัท ซึ่งเชียงใหม่ถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่หรือบริษัท ซึ่งเชียงใหม่ถือหุ้นนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

(3) ต้องไม่เป็นผู้สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเชียงใหม่หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่หรือบริษัท ซึ่งเชียงใหม่ถือหุ้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ได้เป็นผู้สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครรับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร รับเงินตอบแทน เงินค่าเบี้ยประชุม หรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่ง กรรมการธิการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาเชียงใหม่ มหานคร หรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรง คุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นโดยตำแหน่ง

มาตรา 63 ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใด เหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีผล ตั้งแต่วันที่ยื่นหนังสือลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29
- (5) กระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62
- (6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อมี กรณีแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ ในลักษณะที่เห็นได้ว่า จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่เชียงใหม่ มหานครหรือแก่ราชการ โดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่ มหานครได้ลงคะแนนเสียง ให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในกรณีมีพฤติการณ์ดังที่ระบุไว้ตาม (7) สมาชิกใหม่มีมติขอให้นายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ มติของสมาชิกใหม่มีมติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกใหม่ ในการนี้นายกรัฐมนตรีต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งมติของสมาชิกใหม่

มาตรา 64 เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา 63 (4) หรือ (5) ให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้มีการสอบสวนก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 65 ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 63 (1) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มีมติให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดเชียงใหม่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ถ้าไม่มีปลัดเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรองปลัดเชียงใหม่หรือข้าราชการเชียงใหม่ที่มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่

มาตรา 66 ให้มีรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่จำนวนไม่เกินสี่คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่จัดไว้ช่วยผู้ว่าราชการเชียงใหม่ในการบริหารราชการของเชียงใหม่ตามที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มีคำสั่งมอบหมาย

มาตรา 67 ให้มีเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่

มาตรา 68 ในกรณีมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ตามมาตรา 60 (3) ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่เกินเก้าคนไม่ได้

มาตรา 69 ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ร้องผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการประธานสภาเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่ มหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับ แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร หรือประธาน สภาเชียงใหม่ มหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการประธาน สภาเชียงใหม่ มหานคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่ มหานคร ประธาน ที่ปรึกษา ที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร หรือประธาน สภาเชียงใหม่ มหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็น ผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ การเมือง

เมื่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร หรือประธานสภาเชียงใหม่ มหานคร ผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมือง แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้ง เป็นข้าราชการการเมืองตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากการพ้น จากตำแหน่งดังกล่าว บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการการเมือง หรือถูกสั่งให้ออกตามคำสั่งของผู้ว่าราชการ เชียงใหม่ มหานคร หรือประธานสภาเชียงใหม่ มหานคร ไม่ว่าจะเป็นไปโดย มีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม

มาตรา 70 ให้ข้าราชการการเมืองตามมาตรา 69 และคณะกรรมการ ที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครแต่งตั้ง ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น สำหรับตำแหน่งตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จากงบประมาณของเชียงใหม่ มหานคร

ส่วนที่ 3 สภาพเมือง

มาตรา 71 ให้มีการจัดตั้งสภาพเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน มีฐานะเท่าเทียมกับผู้ว่าราชการเชียงใหม่และสภาเชียงใหม่ โดยมีที่มา ดังนี้

(1) มาจากสภาพเมืองในเขตปกครองท้องถิ่นระดับล่าง 3 เขตพื้นที่ ในสัดส่วนเท่ากัน จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

(2) มาจากองค์กรสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

(3) ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25

(4) มาจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าร้อยละ 10

(5) ผู้สมัครมาจากการขึ้นทะเบียนองค์กร และเลือกกันเอง

ผู้ที่ได้รับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาพเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่ง ได้เพียง 1 วาระ วาระละ 4 ปี และก่อนเข้าสู่ตำแหน่งให้มีการประกาศรายชื่อ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบและคัดค้าน

ทั้งนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการเป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่กำหนด

มาตรา 72 สภาพเมืองมีหน้าที่ คือ

(1) ดูแลนโยบายการพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทาง นโยบาย และเป็นที่ปรึกษาในระดับเชียงใหม่

(2) ฝ่ายตรวจสอบทำหน้าที่เปิดเวทีประชาพิจารณ์ โครงการขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน คดีที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะสิ่งแวดล้อม โดยสามารถเปิดเวทีได้สวนสาธารณะ มีอำนาจในการหามูล ตรวจสอบการทำงาน นักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการประจำ แล้วนำคดีขึ้นสู่ศาลในฐานะผู้เสียหาย และยังมีอำนาจยื่นข้อเสนอเพื่อถอดถอนสภาเชียงใหม่

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองร่วมมือกับเชียงใหม่มหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(5) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรพลเมือง รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน

(6) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อเชียงใหม่ มหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ในการจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่มหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชน อันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ เชียงใหม่มหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมของเชียงใหม่มหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน ในชุมชน ทั้งนี้เชียงใหม่มหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงาน ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการ ต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(9) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรพลเมืองในเชียงใหม่มหานคร เกิดความเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในเชียงใหม่มหานคร สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

(10) ประสานและร่วมมือกับสภาพลเมืองอื่น

(11) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในเชียงใหม่มานคร อันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ของเชียงใหม่มานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อเชียงใหม่มานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(12) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาพลเมือง

(13) จัดทำรายงานประจำปีของสภาพลเมือง รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเชียงใหม่มานคร เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

(14) จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ กรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติเชียงใหม่มานคร

ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้มาซึ่งมติของที่ประชุมข้างต้นให้เป็นไปโดยฉันทามติตามหลักของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

มาตรา 73 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นหนึ่งกองทุน เรียกว่า “กองทุนพัฒนาพลเมือง” ในสภาพลเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง

กองทุนพัฒนาพลเมือง ประกอบไปด้วย เงินและทรัพย์สินที่หักจากรายได้ของเชียงใหม่มานคร ตามลำดับดังนี้ ใน 2 ปีแรก ให้หักจากรายได้ร้อยละศูนย์จุดห้า ในปีที่ 3 ถึงปีที่ 5 ให้หักจากรายได้ร้อยละหนึ่ง ตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไป ให้หักจากรายได้ร้อยละสอง

มาตรา 74 ให้มีสำนักงานเลขานุการสภาพลเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง รวมทั้งเป็นงานธุรการและงานวิชาการภายใต้การควบคุมดูแลของประธานสภาพลเมือง

มาตรา 75 ให้สำนักงานเลขานุการสภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของสภาพลเมือง
- (2) จัดทำบัญชีรายชื่อและรับจดแจ้งการจัดตั้งองค์กรพลเมืองเชียงใหม่

มหานคร

- (3) เป็นหน่วยงานวิชาการให้แก่สภาพลเมือง
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภาพลเมืองมอบหมาย

มาตรา 76 งบประมาณการดำเนินงานประจำของสภาพลเมืองให้ใช้จ่ายจากงบประมาณจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรตามข้อบัญญัติจังหวัด

มาตรา 77 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเมืองโดยมีที่มาจากสัดส่วนจากประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย หรือคนทำงานภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่จะต้องหาประชาคมติร่วมกัน

มาตรา 78 คณะกรรมการการเมืองมีหน้าที่

1) เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในฐานะเครือข่ายประชาชน ประชาชนสามารถเข้าถึงงบประมาณของท้องถิ่นโดยกลไกนี้

2) พัฒนาแผน/โครงการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการท้องถิ่น

3) กำกับเรื่องการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ สิ่งแวดล้อมท้องถิ่นกับประชาชน

ทั้งนี้ ตามที่ข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครบัญญัติไว้

หมวดที่ 5 การจัดระเบียบราชการของเชียงใหม่มหานคร

ส่วนที่ 1 ส่วนราชการของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 79 ให้จัดระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร
- (2) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร
- (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร
- (4) สำนักปลัดเชียงใหม่มหานคร
- (5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
- (6) ศูนย์ประสานงานเขต

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร โดยทำเป็นประกาศของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 80 สำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของสภาเชียงใหม่มหานคร มีเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และลูกจ้างเชียงใหม่มหานครขึ้นต่อปลัดเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครขึ้นต่อประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และมีผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 81 สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มีเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ขึ้นต่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และมีผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และมีหัวหน้าสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญ เป็นผู้ช่วยของเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และของผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และในการบังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่ขึ้นต่อเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ปลัดเชียงใหม่ และผู้ว่าราชการเชียงใหม่ตามลำดับ

มาตรา 82 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่ขึ้นต่อปลัดเชียงใหม่ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ขึ้นต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ และจะให้มิให้ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญคนหนึ่ง หรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ก็ได้

มาตรา 83 สำนักปลัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของเชียงใหม่ และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่เป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดเชียงใหม่ และจะให้มีรองปลัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดเชียงใหม่ก็ได้

มาตรา 84 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 83 ให้ปลัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่มิกฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเชียงใหม่ให้เป็นไปตามนโยบายของเชียงใหม่ กำกับเร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเชียงใหม่ รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่ ร้องจากผู้ว่าราชการเชียงใหม่

มาตรา 85 สำนักตามมาตรา 79 (5) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนดไว้ในประกาศเชียงใหม่ โดยมีผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่ และลูกจ้างเชียงใหม่ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนัก และจะให้มีรองผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่สามัญคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้

มาตรา 86 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 85 ให้ผู้อำนวยการสำนักมีอำนาจหน้าที่ตามที่มิกฎหมายกำหนด และตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และปลัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของสำนักที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบายของเชียงใหม่ กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของสำนักที่รับผิดชอบ

ส่วนที่ 2

ศูนย์ประสานงานเขต

มาตรา 87 ศูนย์ประสานงานเขตมีหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตรับผิดชอบการประสานการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตก็ได้

มาตรา 88 ให้หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต
- (2) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่หรือปลัดเชียงใหม่มอบหมาย

มาตรา 89 ในกรณีที่เป็นการสมควร ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หรือปลัดเชียงใหม่อาจสั่งให้ศูนย์ประสานงานเขตใดปฏิบัติหน้าที่ใดแทนศูนย์ประสานงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และจะให้หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ได้

หมวดที่ 6

การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน

มาตรา 90 อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของ
รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ให้ปฏิบัติตามที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่
มีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้
ให้รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่
จัดไว้ตามมาตรา 69 เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่
หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่
เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีปลัดเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ
ราชการได้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 91 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ
ที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย
กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี
ในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือ
มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็น
อย่างอื่น ผู้ว่าราชการเชียงใหม่จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้
รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่
แทนก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดเชียงใหม่ รองปลัดเชียงใหม่
ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตปฏิบัติราชการแทน
ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 91 ในกรณีที่มิรองปลัดเชียงใหม่มีอำนาจ การสั่งหรือ
การปฏิบัติราชการของรองปลัดเชียงใหม่ให้ปฏิบัติตามที่ปลัดเชียงใหม่
มีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดเชียงใหม่เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดเชียงใหม่หลายคน ให้รองปลัดเชียงใหม่เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดเชียงใหม่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเชียงใหม่จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเชียงใหม่เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนปลัดเชียงใหม่ก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทนในนามปลัดเชียงใหม่ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 92 ในกรณีที่มิรองผู้อำนวยการสำนัก การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้อำนวยการสำนักให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการสำนักมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักหลายคน ให้รองผู้อำนวยการสำนัก ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่แต่งตั้ง ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้นคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ที่ผู้อำนวยการสำนักจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น

ผู้อำนวยการสำนักจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการ สำนักเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้หัวหน้า ศูนย์ประสานงานเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่ง เทียบเท่าของสำนักนั้น ปฏิบัติราชการแทนในนามผู้อำนวยการสำนัก ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 93 ในกรณีที่มีผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต การสั่งหรือ การปฏิบัติราชการของผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตให้เป็นไปตามที่ หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตหรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตเป็น ผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตหลายคน ให้ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของ ทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานครแต่งตั้ง ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ที่หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ช่วยหัวหน้า

ศูนย์ประสานงานเขต หรือหัวหน้าส่วนราชการของศูนย์ประสานงานเขต ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขตก็ได้

มาตรา 94 การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขาธิการสภา เชียงใหม่มหานคร ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการสภาเชียงใหม่มหานครมีคำสั่ง มอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาเชียงใหม่มหานครหรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขาธิการสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขาธิการสภาเชียงใหม่มหานครหลายคน ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการสภา เชียงใหม่มหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขาธิการ สภาเชียงใหม่มหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภา เชียงใหม่มหานครแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาเชียงใหม่มหานคร ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 95 การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่หรื มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานครหลายคน ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมายให้ ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน เลขาธิการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผน ของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 96 ในกรณีที่ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่หรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ให้ไปตามที่หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่หลายคนให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่แต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 97 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ในระหว่างที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

หมวดที่ 7

อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 98 ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้เชียงใหม่มหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเชียงใหม่มหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กิจการตำรวจ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

(2) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่จัดการตนเองตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(5) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(6) การจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอบรม

(7) การบริหารจัดการการท่องเที่ยว

(8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(9) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(10) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(11) การแบ่งสันเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(12) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(13) การบริหารจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(15) การบริหารการสร้างและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ

(16) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ

(17) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(18) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเชียงใหม่ นคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางจะมอบให้เชียงใหม่ นครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่ นคร ต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและ ธรรมาภิบาล โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเชียงใหม่ นคร การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่ นคร

มาตรา 99 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 98 ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ นคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ นคร ปลัดเชียงใหม่ นคร รองปลัด เชียงใหม่ นคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หัวหน้า ศูนย์ประสานงานเขต ผู้ช่วยหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต และข้าราชการ เชียงใหม่ นครที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ นครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 100 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนคร เลขานุการประธานสภาเชียงใหม่หนนคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่หนนคร ประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษา และข้าราชการเชียงใหม่หนนครเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 101 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำหน้าที่หัวหน้าผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ของตน โดยขึ้นการบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนคร

มาตรา 102 เชียงใหม่หนนครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่หนนคร

มาตรา 103 เชียงใหม่หนนครอาจดำเนินการนอกเขตเชียงใหม่หนนครได้ เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตเชียงใหม่หนนคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเชียงใหม่หนนคร และ

(2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่หนนคร และ

(3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

มาตรา 104 เชียงใหม่หนนครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่เชียงใหม่หนนครได้กระทำอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) เชียงใหม่มหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีเชียงใหม่มหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ

(3) สภาเชียงใหม่มหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เชียงใหม่มหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 105 ถ้ากิจการโดยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร เชียงใหม่มหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเชียงใหม่มหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธิดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 106 ในกรณีจำเป็น เชียงใหม่มหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการกิจการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนเชียงใหม่มหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และนายกรัฐมนตรีเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบเชียงใหม่มหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และนายกรัฐมนตรี

สิทธิในการกระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

หมวดที่ 8 ข้อบัญญัติ

มาตรา 107 ข้อบัญญัติเชียงใหม่ใหม่หนาคจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่หนาค ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อบริการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่หนาค

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เชียงใหม่หนาคมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาค

(3) การดำเนินการพาณิชย์ของเชียงใหม่หนาค

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาคจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 108 ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาคจะเสนอได้ โดยผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนาค สมาชิกสภาเชียงใหม่หนาค สภาพลเมืองหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่หนาคจำนวน 500 คน ในกรณีสมาชิกสภาเชียงใหม่หนาคเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภาเชียงใหม่หนาคลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่หนาคทั้งหมด

ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาคที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเชียงใหม่หนาคจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนาค

กรณีร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาคที่เสนอโดยราษฎร หากไม่ได้รับการพิจารณาภายใน 4 ปี นับตั้งแต่การเสนอร่าง หรือสภาเชียงใหม่หนาคหมดวาระลง หรือไม่ผ่านการพิจารณาของสภาเชียงใหม่หนาค ให้นำร่างข้อบัญญัตินี้เข้าสู่การเปิดเวทีสาธารณะ เพื่อทำประชาคมติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเชียงใหม่หนาค เมื่อผลการทำประชาคมติมีผลเช่นใด ให้ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนาคมีผลบังคับตามนั้น

มาตรา 109 ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนนครที่เกี่ยวกับการเงิน หมายควมถึงร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่หนนคร ว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอื่นเกี่ยวกับภาษีอากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินของเชียงใหม่หนนคร หรือการ โอนงบประมาณรายจ่ายของเชียงใหม่หนนคร

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหา ผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

(5) การพาณิชย์ของเชียงใหม่หนนคร

(6) การออกพันธบัตรของเชียงใหม่หนนคร

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่จะต้องมีคำรับรองของผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครหรือไม่ ให้ประธาน สภาเชียงใหม่หนนครเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรา 110 เมื่อสภาเชียงใหม่หนนครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติ เชียงใหม่หนนคร และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภาเชียงใหม่หนนคร ส่งให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาเชียงใหม่ หนนครมีมติเห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครลงนามในร่าง ข้อบัญญัติเชียงใหม่หนนครที่ผ่านความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่หนนคร แล้วประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง ข้อบัญญัติจากประธานสภาเชียงใหม่หนนคร

มาตรา 111 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครไม่เห็นชอบด้วย กับสภาเชียงใหม่หนนคร ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครส่งร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยให้สภาเชียงใหม่หนนครภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่หนนครได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธาน

สภาเชียงใหม่ เพื่อให้สภาเชียงใหม่พิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ไม่ส่งให้สภาเชียงใหม่พิจารณาภายในเวลาดังกล่าว
ให้ถือว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่เห็นชอบด้วย และให้ประธานสภาเชียงใหม่
ลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่
แล้วประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ไม่เห็นชอบด้วย และส่งให้
สภาเชียงใหม่พิจารณาใหม่ สภาเชียงใหม่จะยกขึ้นพิจารณา
ใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไปสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่
ส่งกลับให้สภาเชียงใหม่ นอกจากร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่
ใหม่ที่เกี่ยวกับการเงิน สภาเชียงใหม่อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่
ได้ทันที ในกรณีที่สภาเชียงใหม่มีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง
ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่ทั้งหมด
ให้ประธานสภาเชียงใหม่ส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่ต้องดำเนินการต่อไปตาม
มาตรา 98 ถ้าผู้ว่าราชการเชียงใหม่ไม่ดำเนินการตามกำหนด
ให้ประธานสภาเชียงใหม่ลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ แล้วประกาศเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

มาตรา 112 ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่ที่สภาเชียงใหม่
ไม่เห็นชอบด้วย ให้เป็นอันตกไป ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ร่างข้อบัญญัติที่ตกไปตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการเชียงใหม่
หรือสมาชิกสภาเชียงใหม่จะเสนอใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
นับแต่วันที่สภาเชียงใหม่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

มาตรา 113 งบประมาณรายจ่ายของเชียงใหม่ให้ทำเป็น
ข้อบัญญัติเชียงใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่เป็นผู้เสนอ
ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่
ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

ถ้าปีใดจำนวนเงิน ซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา 114 ภายใต้บังคับมาตรา 113 ในกรณีที่สภาเชียงใหม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาเชียงใหม่เห็นชอบเลือกคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นตามข้อบังคับของสภาเชียงใหม่ และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับ

มาตรา 115 ภายใต้บังคับมาตรา 113 ในกรณีที่สภาเชียงใหม่ไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาเชียงใหม่ตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่จำนวนแปดคน และผู้ว่าราชการเชียงใหม่จำนวนหนึ่งคน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่จำนวนเจ็ดคน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภาเชียงใหม่ภายในสิบวัน นับแต่วันที่สภาเชียงใหม่เห็นชอบตั้งคณะกรรมการร่วม

ถ้าสภาเชียงใหม่ยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่ทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้นายกรัฐมนตรีสั่งยุบสภาเชียงใหม่ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการเชียงใหม่

มาตรา 116 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาเชียงใหม่เห็นชอบจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สภาเชียงใหม่ได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นครั้งแรก

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติข้อกำหนดเชิงใหม่่มหานครให้ผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผล
ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวดที่ 9

งบประมาณ การคลัง และทรัพย์สินของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 119 บรรดารายได้อันเกิดจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ภาษีมรดก และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เชียงใหม่มหานคร ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจในการจัดเก็บและส่งคืนกระทรวงการคลังร้อยละสามสิบ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่ง และการจัดการเงินรายได้จากภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้ออกเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร โดยต้องจัดแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับ

มาตรา 120 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายอากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในพื้นที่เขตเชียงใหม่มหานครที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เชียงใหม่มหานครจัดเก็บเป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 121 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถ หรือรถยนต์ ภาษีทะเบียนรถยนต์ หรือจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตเชียงใหม่มหานคร ให้เป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 122 ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- (1) ภาษีมลพิษทางน้ำ
- (2) ภาษีมลพิษทางอากาศ
- (3) ภาษีคาร์บอนไดออกไซด์จากรถยนต์
- (4) ค่าธรรมเนียมการจัดการของเสียอันตราย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และการจัดการเงินรายได้จากภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้ออกเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 123 ให้เชียงใหม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเชียงใหม่สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตเชียงใหม่มีอำนาจเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินอัตราค่าปลีกที่รัฐกำหนด ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรา 121 ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา 124 เชียงใหม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษี และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา 121 เศษของหนึ่งบาทให้ตัดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา 121 ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 125 เชียงใหม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้เชียงใหม่เก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เชียงใหม่เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 121 ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 126 กิจการใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเชียงใหม่มหานคร ให้เชียงใหม่มหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นว่านั้น ให้เป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 127 เชียงใหม่มหานครอาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เชียงใหม่มหานครจัดให้มีขึ้นได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกฤษฎมนตรี

มาตรา 128 ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร ปลัดเชียงใหม่ มหานคร รองปลัดเชียงใหม่ มหานคร ผู้อำนวยการสำนักหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานคร หรือหัวหน้าศูนย์ประสานงานเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร มีอำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบ เสียภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

วิธียึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึดและขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

มาตรา 129 เชียงใหม่มหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินของเชียงใหม่มหานคร
- (2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของเชียงใหม่มหานคร
- (3) รายได้จากการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

(4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเชียงใหม่มหานครโดยเฉพาะ

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

(6) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และตราเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร

(7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร

(8) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเงินสมทบจากรัฐบาล

(9) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร

(11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเชียงใหม่มหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(14) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีข้อบัญญัติกำหนด

(15) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา 130 เชียงใหม่มหานครอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้างประจำ
- (3) ค่าจ้างชั่วคราว
- (4) ค่าตอบแทน
- (5) ค่าใช้สอย
- (6) ค่าสาธารณูปโภค
- (7) ค่าวัสดุ
- (8) ค่าครุภัณฑ์
- (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- (10) เงินอุดหนุน
- (11) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของเชียงใหม่มหานครกำหนดไว้
- (12) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

มาตรา 131 การจ่ายเงินของเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินซึ่งมิได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการนั้น

มาตรา 132 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของเชียงใหม่มหานคร

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงนั้นโดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามวรรคสอง เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เพื่อเสนอสภาเชียงใหม่มหานครและสภาพลเมือง

หมวดที่ 10

การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

มาตรา 133 พลเมืองในท้องถิ่นมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของเชียงใหม่มหานคร

เชียงใหม่มหานครต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้พลเมืองมีส่วนร่วมตามวรรคหนึ่ง โดยทำเป็นประกาศปิดไว้ ณ ที่ทำการของเชียงใหม่มหานคร และเผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย

มาตรา 134 เชียงใหม่มหานครต้องจัดให้พลเมืองมีส่วนร่วมตามมาตรา 135 วรรคหนึ่ง อย่างน้อยเมื่อจะดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่มหานคร
- (2) การจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- (3) การประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร
- (4) การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี

มาตรา 135 วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของพลเมืองในเชียงใหม่มหานครตามมาตรา 136 วรรคสอง กระทำได้ด้วยวิธีดังต่อไปนี้

- (1) การเปิดเผยข้อมูลให้พลเมืองทราบ
- (2) การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ
- (3) การสอบถามความคิดเห็นของพลเมือง
- (4) การเข้ามีส่วนร่วมในฐานะเป็นกรรมการ อนุกรรมการ กรรมการบริหาร หรือคณะทำงาน
- (5) การจัดให้มีการลงประชามติ
- (6) การเข้าฟังประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร
- (7) การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ
- (8) วิธีการอื่นที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่มหานคร

การเข้ามีส่วนร่วมของพลเมืองในเรื่องใด โดยวิธีการอย่างใดให้เป็นไปตามที่เชียงใหม่มหานครประกาศกำหนดตามมาตรา 133 วรรคสอง

มาตรา 136 การเปิดเผยข้อมูลให้พลเมืองทราบตามมาตรา 135 (1) ในเรื่องใดให้เปิดเผยข้อมูลทั้งปวงที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น โดยจัดทำเป็นรายงานสรุปให้พลเมืองได้ทราบ และกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของเชียงใหม่มหานครอย่างน้อยต้องมีข้อมูลโดยสรุปในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีรายการเปรียบเทียบระหว่างประมาณการรายรับกับรายจ่ายจริง และประมาณการรายจ่ายกับรายจ่ายจริงของแต่ละรายการ รวมทั้งผลการจัดซื้อจัดจ้าง ราคากลาง และผู้ได้จัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งเงินสะสมและเงินกู้

(2) รายงานผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับบริหารสาธารณะ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ใช้ ที่มาของเงินดังกล่าว และผลที่พลเมืองได้รับ

(3) ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์การตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระอื่นๆ ในกรณีที่มีการทักท้วงจากหน่วยงานดังกล่าวในเรื่องใด ต้องเปิดเผยคำทักท้วงนั้นด้วย

รายงานตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการเชียงใหม่มหานครและให้เผยแพร่ในระบบสารสนเทศด้วย ทั้งนี้ การจัดทำและเปิดเผยรายงานดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิพลเมืองที่จะขอตรวจสอบข้อมูลอื่นใดตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

มาตรา 137 การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะตามมาตรา 135 (2) เชียงใหม่มหานครอาจกระทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีการประชุมพลเมืองเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่เห็นสมควร

(2) การจัดให้มีและเผยแพร่ให้พลเมืองทราบถึงช่องทางที่พลเมืองจะสามารถมีหนังสือเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการจัดบริการสาธารณะของเชียงใหม่มหานคร

(3) การชี้แจงข้อสอบถามหรือข้อสงสัยของประชาชนที่สอบถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่ใหม่

มาตรา 138 การจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองตามมาตรา 137 (3) เชียงใหม่ใหม่สามารถทำได้ตามที่เห็นสมควร แต่อย่างน้อยต้องจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เชียงใหม่ใหม่จะดำเนินการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพลเมืองอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองในสาระสำคัญ

(2) เมื่อพลเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนเข้าชื่อกันร้องขอให้เชียงใหม่ใหม่ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายของเชียงใหม่ใหม่

ในการดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองตามวรรคหนึ่งให้เชียงใหม่ใหม่เปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง เหตุผลความจำเป็น และผลกระทบของการดำเนินงาน ผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น มาตรการป้องกัน แก้ไข และเยียวยา ตลอดจนรายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้พลเมืองทราบถึงลักษณะการดำเนินงานของเชียงใหม่ใหม่อย่างเพียงพอ

มาตรา 139 เมื่อได้ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองตามมาตรา 138 แล้ว ให้เชียงใหม่ใหม่นำผลการสอบถามความคิดเห็นมาใช้ประกอบในกระบวนการตัดสินใจด้วย

มาตรา 140 การจัดให้พลเมืองเข้าร่วมเป็นกรรมการ อนุกรรมการ กรรมการ หรือคณะทำงานตามมาตรา 135 (4) จะแต่งตั้งให้พลเมืองเป็นกรรมการ อนุกรรมการ กรรมการ หรือคณะทำงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุ หรือหน้าที่อื่นใดที่จะทำให้ต้องรับผิดทางแพ่งหรือทางอาญาโดยตรงไม่ได้

มาตรา 141 กรณีที่เชียงใหม่ใหม่จะดำเนินการใดที่จะมีผลกระทบต่อพลเมืองอย่างกว้างขวาง และพลเมืองมีข้อโต้แย้งหรือมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่โดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่ใหม่จะจัดให้มีการลงประชามติของพลเมืองก็ได้

การลงประชามติตามวรรคหนึ่ง ต้องมิใช่การให้ความเห็นหรือไม่เห็นชอบในเรื่องตัวบุคคล เชื้อชาติ ศาสนา หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 142 เมื่อจะจัดให้มีการลงประชามติ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่กำหนดวันลงประชามติ ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันในทุกท้องที่

มาตรา 143 ก่อนถึงกำหนดวันลงประชามติไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ประกาศให้พลเมืองทราบกำหนดวันลงประชามติ พร้อมทั้งรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่จะให้ลงประชามติ ซึ่งต้องมีเนื้อหาชัดเจน ครอบคลุมผลประโยชน์ ผลกระทบ และผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ และเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้

(2) วัน เวลา และสถานที่ที่จะลงประชามติ

(3) กำหนดเวลาและสถานที่ที่ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือให้ถอนชื่อ ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ประกาศไว้ ณ ที่ทำการเชียงใหม่และสถานที่อื่นที่พลเมืองสามารถรับทราบได้โดยสะดวกและทั่วถึง

มาตรา 144 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายนี้ เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติ

การออกเสียงประชามติให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

ในกรณีที่เสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียงมีมติไปในทางใด ให้เชียงใหม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น ถ้าผลออกเสียงมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้เชียงใหม่ดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร

หลักเกณฑ์และวิธีการการลงประชามติ การนับคะแนน การประกาศผล และการอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการลงประชามติให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่กำหนด

มาตรา 145 ให้เชียงใหม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการออกเสียงประชามติของพลเมือง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 146 พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้
ดังนี้

(1) ก่อนการนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเข้าสภาเชียงใหม่ให้ประชาชนไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ต้องจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับเทศบาลและระดับเชียงใหม่ให้ประชาชนอย่างน้อยสิบห้าเทศบาล โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ร่างข้อบัญญัติการจัดประชุมด้วยสื่อท้องถิ่น และป้ายประกาศในที่สาธารณะ ขนาดใหญ่ เห็นได้ชัด ไม่น้อยกว่าสิบวันก่อนการประชุม

(2) มีการเผยแพร่ข้อบัญญัติดังกล่าวให้ประชาชนในเชียงใหม่ให้ประชาชนรับทราบอย่างน้อยหนึ่งเดือนด้วยการประกาศในเว็บไซต์ ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อยสามวัน ติดประกาศในที่สาธารณะ และพิมพ์แจกเป็นเอกสารเผยแพร่ทั่วไป

(3) มีการประกาศและประชาสัมพันธ์วัน เวลา สถานที่ กำหนดการประชุมสภาเชียงใหม่ให้ประชาชนเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติให้ประชาชนทราบทางเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น อย่างน้อยสองฉบับก่อนการประชุมไม่น้อยกว่าสิบวัน

(4) ประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังการเสนอข้อบัญญัติ ในการประชุมสภาเชียงใหม่

(5) เมื่อครบสิ้นปีงบประมาณต้องมีการเปิดเผยผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานแต่ละโครงการ โดยสภาเชียงใหม่

(6) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน ต้องส่งรายงานการตรวจสอบให้สภาเชียงใหม่ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ

การเปิดประชุมสภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนครต้องมีการติดประกาศ
ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังทางวิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น
อย่างน้อยสองฉบับ ก่อนการเปิดประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน มีการถ่ายทอด
เสียงการประชุมสภาด้วยกรมประชาสัมพันธ์จังหวัด มีการเผยแพร่รายงาน
การประชุมสภาในเว็บไซต์ มีการทำแหล่งเก็บเอกสารที่รวบรวมมติการประชุม
วาระการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุม ผู้ลงมติการประชุม โครงการการใช้จ่ายเงิน
โครงการการจัดซื้อจัดจ้าง รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้จัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้ง
ให้แจ้งไว้ในเว็บไซต์ซึ่งถือเป็นหน้าที่

มาตรา 147 การถอดถอนสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนคร ผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ใหม่หน้หนคร ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่ใหม่หน้หนครมีจำนวน
ไม่น้อยกว่าห้าพันคน เห็นว่าสมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนครผู้ใดไม่สมควร
ดำรงตำแหน่งสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนได้ตามกฎหมายว่า
ด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนครและผู้ว่าราชการ
เชียงใหม่ใหม่หน้หนคร

มาตรา 148 ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หน้หนคร สมาชิกสภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนคร
มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน
คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง

บัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐาน
ที่พิสูจน์ความมื่ออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนา
แบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและ
วรรคสองให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ใหม่หน้หนคร สมาชิก
สภาเชียงใหม่ใหม่หน้หนครที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของ
บุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

บทเฉพาะกาล

มาตรา 149 ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 150 ให้ดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาเชียงใหม่ และผู้ว่าราชการเชียงใหม่ในสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 151 ให้เชียงใหม่จัดให้มีส่วนราชการตามมาตรา 79 ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 152 ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 153 ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาเชียงใหม่และผู้ว่าราชการเชียงใหม่ให้นำบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ ของปลัดเชียงใหม่ และให้นายกรัฐมนตรีประกาศจำนวนสมาชิกสภา เชียงใหม่ที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้น

จำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณ ตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขต ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้าย ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ในราชกิจจานุเบกษา โดยถือเกณฑ์ สามหมื่นคนต่อสมาชิกสภาเชียงใหม่หนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึง

สามหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินสามหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกสามหมื่นคน เศษของสามหมื่นคน ถ้าถึงหนึ่งหมื่นห้าพันคน หรือมากกว่านั้นให้นับเป็นสามหมื่นคน

มาตรา 154 ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 55 ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนของผู้ว่าราชการเชียงใหม่ รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่ เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับ

มาตรา 155 นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่ตามมาตรา 25 ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงมิวาระอยู่ในตำแหน่งต่อไป และทำหน้าที่สมาชิกสภาเชียงใหม่ไปพลางก่อน ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว เมื่อมีเหตุอันสมควร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้งคณะ หรือแต่ละบุคคลพ้นจากตำแหน่ง และจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาเชียงใหม่ครบว่ลงลงระหว่างระยะเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

มาตรา 156 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา 55 จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว เมื่อมีเหตุอันสมควร ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่พ้นจากตำแหน่ง และจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

มาตรา 157 ให้บรรดาเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหลาย ยังคงอยู่ต่อไปจนกว่าจะยกฐานะเป็นเทศบาลด้วยกันเสียทั้งหมด ตามหลักเกณฑ์ และวิธีตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่เป็นอันถูกยุบเลิกไป เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานคร และสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครอย่างเป็นทางการ และให้ทรัพย์สิน หนี้สิน และบุคลากรของจังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ตกเป็นของเชียงใหม่มหานคร

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการจัดรูปแบบการบริหารราชการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเชียงใหม่มหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ.

(ร่าง)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ปัตตานีมหานคร พ.ศ.

โดย...เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้
ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้
สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
คณะกรรมการประชาสังคม สถาปนากการเมือง
สนับสนุนงบประมาณ : สถาปนากการเมือง

(ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ปัตตานีมหานคร พ.ศ.

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ปัตตานีมหานคร หมายความถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา และอำเภอจะนะ อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภอนาหวี ในจังหวัดสงขลา

มาตรา 4 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา และอำเภอจะนะ อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภอนาหวี ในจังหวัดสงขลา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงปัตตานีมหานคร เขต หรือแขวงตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

การจัดระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร

มาตรา 6 ให้ปัตตานีมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหาร ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตพื้นที่ตามที่ปัตตานีมหานครมีอยู่ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่ปัตตานีมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 7 ให้แบ่งพื้นที่การบริหารปัตตานีมหานครเป็นเขต และแขวง ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง พื้นที่เขต หรือแขวง ให้กระทำโดยประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 8 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่จังหวัดให้หมายถึงปัตตานีมหานคร อ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขตอ้างอิงเขตท้องที่ตำบลให้หมายถึงแขวง

หมวด 2

การบริหารปัตตานีมหานคร

มาตรา 9 การบริหารปัตตานีมหานคร ประกอบด้วย

- (1) สภาปัตตานีมหานคร
- (2) ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร

ส่วนที่ 1

สภาปัตตานีมหานคร

มาตรา 10 สภาปัตตานีมหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 11

มาตรา 11 การเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร จะกระทำได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้ง และระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎรห้าหมื่นคนเป็นประมาณ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น หรือนำเอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแต่ละเขตไปรวมกับเขตอื่น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภาปัตตานีมหานครได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานครในเขตนั้นหนึ่งคน และให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง การกำหนดเขตเลือกตั้งให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร และให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย หลักเกณฑ์และวิธีการของการกำหนดเขตเลือกตั้ง จำนวนแตกต่างของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร และผู้ว่าการปัตตานีมหานคร

มาตรา 12 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

มาตรา 13 บุคคลผู้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร คือ

- (1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

- (2) ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

มาตรา 14 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาปัตยกรรมีหานครต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตปิตตานีหานครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัคร

ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้ปิตตานีหานครในปีที่สมัคร หรือปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี

มาตรา 15 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกปิตตานีหานคร คือ

- (1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 13(1) (3) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี

ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- (6) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้
- (7) เป็นสมาชิกซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่น

- (8) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

- (9) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

- (10) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ

ส่วนท้องถิ่น

- (11) เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจไล่ออก ปลดออก ให้ออก เลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- (12) เป็นผู้ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการปิตตานีหานคร ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสี่ปี

- (13) เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 16 อายุของสภาปิตตานิมหานครมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานคร เมื่ออายุของสภาปิตตานิมหานครสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานครขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภาปิตตานิมหานครสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วปิตตานิมหานคร

มาตรา 17 ในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และสภาปิตตานิมหานครขัดแย้งกัน จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปิตตานิมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าการปิตตานิมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลต่อนายกรัฐมนตรี ให้ยุบสภาปิตตานิมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานครใหม่ได้

ถ้านายกรัฐมนตรี ไม่ประกาศยุบสภาปิตตานิมหานครภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอให้ยุบสภาปิตตานิมหานคร ผู้ว่าการปิตตานิมหานครอาจยื่นข้อเสนอทบทวนให้พิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้ยุบสภาปิตตานิมหานครตามข้อเสนอทบทวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่าการปิตตานิมหานครจะเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งยุบสภาปิตตานิมหานครในเหตุการณ์เดียวกันอีก ให้กระทำได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวัน ที่นายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอทบทวนตามวรรคสอง

มาตรา 18 ถ้าปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และสภาปิตตานิมหานครขัดแย้งกัน หรือการดำเนินงานของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร หรือสภาปิตตานิมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปิตตานิมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่น นอกจากการยุบสภาปิตตานิมหานคร นายกรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภาปิตตานิมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานครใหม่ได้

มาตรา 19 การยุบสภาปิตตานิมหานครตามมาตรา 17 หรือมาตรา 18 และการที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอทบทวนของผู้ว่าการปิตตานิมหานครตามมาตรา 17 ให้ทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมกับแสดงเหตุผลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 20 สภาปิตตานิมหานครมีสมาชิก 2 ประเภท คือ

- (1) สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงในเขตพื้นที่ปิตตานิมหานคร 37 เขต จำนวน 37 คน
- (2) สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในกลุ่มชนส่วนน้อยและผู้ขาดโอกาสในสังคมจำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้แทนกลุ่มผู้นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 3 คน ผู้แทนกลุ่มผู้นับถือศาสนาอื่นที่มีใช้ศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ จำนวน 1 คน ผู้แทนกลุ่มสตรี จำนวน 1 คน และผู้แทนกลุ่มคนพิการ จำนวน 1 คน

มาตรา 21 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาปิตตานิมหานครเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และอยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาปิตตานิมหานคร เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาปิตตานิมหานครว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาปิตตานิมหานคร หรือมีการยุบสภาปิตตานิมหานคร ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานคร

มหานครภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน เว้นแต่อายุของสภาปิตตานิมหานคร จะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สมาชิกสภาปิตตานิมหานครผู้เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาปิตตานิมหานครที่เหลืออยู่

มาตรา 22 สมาชิกสภาปิตตานิมหานคร ต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของปิตตานิมหานคร หรือบริษัท ซึ่งปิตตานิมหานคร ถู้อุ่น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

มาตรา 23 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาปิตตานิมหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาปิตตานิมหานคร หรือมีการยุบสภาปิตตานิมหานคร
- (2) ตาย
- (3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาปิตตานิมหานคร และให้มีผลนับแต่วัน ถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 14 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 เว้นแต่กรณี ตามมาตรา 15 (4)
- (5) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 22
- (6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (7) ขาดการประชุมสภาปิตตานิมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า สามสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาปิตตานิมหานคร
- (8) สภาปิตตานิมหานครวินิจฉัยให้ออกเพราะเห็นว่า ได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสีย แก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาปิตตานิมหานครในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปิตตานิมหานคร ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาปิตตานิมหานครลงมติ
- (9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตปิตตานิมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิก ภาพของสมาชิกสภาปิตตานิมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด เพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา ปิตตานิมหานคร ในกรณีตาม (8) ให้กระทำเมื่อสมาชิกสภาปิตตานิมหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาปิตตานิมหานครพิจารณา

มาตรา 24 ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาปิตตานิมหานครสิ้นสุดลง เพราะเหตุ อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 23 (4) (5) (7) ให้ประธานสภาปิตตานิมหานครดำเนินการสอบสวน ถ้าประธาน สภาปิตตานิมหานครรายงาน ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหา นั้น และนายกรัฐมนตรี เห็นชอบด้วย ให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรานี้ ให้นำมาตรา 53 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 25 ให้สภาปิตตานิมหานครเลือกสมาชิกสภาปิตตานิมหานครเป็นประธานสภาปิตตานิมหานคร คนหนึ่ง และรองประธานสภาปิตตานิมหานครสองคน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก ให้นายกรัฐมนตรี ประกาศชื่อ ประธานสภาและรองประธานสภาปิตตานิมหานครผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภา

และรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละสี่ปี

มาตรา 26 ประธานสภา หรือรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานคร พ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานคร

(2) ลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

(3) เมื่อสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาปัตยกรรมนิมทานคร มีการเลือกตั้งประธานสภา หรือรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครใหม่ และสภาปัตยกรรมนิมทานครมีมติตามนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภา หรือรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครแล้วแต่กรณี

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้สภาปัตยกรรมนิมทานคร เลือกประธานสภา หรือรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครคนใหม่ขึ้นแทนแล้วแต่กรณี และให้ผู้ที่ได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 27 ประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการของสภาปัตยกรรมนิมทานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาปัตยกรรมนิมทานคร รองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาปัตยกรรมนิมทานคร เมื่อประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่ประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครมอบหมาย เมื่อประธานสภาและรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานคร เลือกสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานครคนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน เฉพาะในการประชุมคราวนั้น

มาตรา 28 ให้มีเลขานุการประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครหนึ่งคน และเลขานุการรองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครหนึ่งคน โดยประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครเป็นผู้แต่งตั้ง

มาตรา 29 สภาปัตยกรรมนิมทานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาปัตยกรรมนิมทานคร รองประธานสภาปัตยกรรมนิมทานคร และคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญของสภาปัตยกรรมนิมทานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อยของกิจการอื่น อันเป็นหน้าที่ของสภาปัตยกรรมนิมทานคร

มาตรา 30 ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมนิมทานคร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมสภาปัตยกรรมนิมทานคร เพื่อให้สมาชิกมาประชุมเป็นครั้งแรก ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของสภาปัตยกรรมนิมทานครไม่น้อยกว่าสองสมัย แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย จำนวนสมัยประชุมสามัญ และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีแต่ละสมัย ให้สภาปัตยกรรมนิมทานครกำหนด สมัยประชุมสามัญของสภาปัตยกรรมนิมทานครสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดเวลาสามสัปดาห์ แต่ถ้ามีกรณีจำเป็น ให้ประธานสภาปัตยกรรมนิมทานคร สั่งขยายเวลาสมัยประชุมสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสามสัปดาห์ จะกระทำได้ด้วยความเห็นชอบของสภาปัตยกรรมนิมทานคร ให้ประธานสภาปัตยกรรมนิมทานครเป็นผู้เรียกประชุมสภาปัตยกรรมนิมทานครตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิด หรือปิดการประชุม

มาตรา 31 นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อมีกรณีจำเป็น เพื่อประโยชน์ของปัตตานีมหานคร ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาปัตตานีมหานคร ขอให้เรียกประชุมสภาปัตตานีมหานครเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ให้ประธานสภาปัตตานีมหานครเรียกประชุม โดยกำหนดวันประชุมภายในสัปดาห์วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง สมัยประชุมวิสามัญ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเวลาสามสัปดาห์ แต่ถ้ามีกรณีจำเป็น ให้ประธานสภาปัตตานีมหานคร สั่งขยายเวลาสมัยประชุมวิสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็น ครึ่งละไม่เกินสัปดาห์วัน การปิดประชุมสมัยวิสามัญ ก่อนครบกำหนดเวลาสามสัปดาห์ จะกระทำได้โดยความเห็นชอบของสภาปัตตานีมหานคร

มาตรา 32 การประชุมสภาปัตตานีมหานครทุกคราว ต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร รองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร และหรือผู้ที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาปัตตานีมหานคร และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา 33 การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือในข้อบังคับการประชุมสภาปัตตานีมหานคร สมาชิกสภาปัตตานีมหานครคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 34 ห้ามมิให้สภาปัตตานีมหานคร ประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่

มาตรา 35 การประชุมสภาปัตตานีมหานครย่อมเป็นการเปิดเผย ตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาปัตตานีมหานคร แต่ถ้าหากผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือสมาชิกสภาปัตตานีมหานครมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ

มาตรา 36 ในที่ประชุมสภาปัตตานีมหานคร สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ผู้ว่าการปัตตานีมหานครในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของปัตตานีมหานคร แต่ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของปัตตานีมหานคร

มาตรา 37 สมาชิกสภาปัตตานีมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารของปัตตานีมหานคร ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่งให้ยื่นต่อประธานสภาปัตตานีมหานคร และให้ประธานสภาปัตตานีมหานคร แจ้งไปยังผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เพื่อกำหนดวัน เวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ภายในสัปดาห์วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครได้รับแจ้ง การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 37 นี้ สภาปัตตานีมหานครจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

มาตรา 38 สภาปัตตานีมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาปัตตานีมหานคร และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาปัตตานีมหานคร เพื่อกำหนดกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร แล้วรายงานต่อสภาปัตตานีมหานคร ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร หรือบุคคลผู้มีได้เป็นสมาชิกสภาปัตตานี

มหาราช ให้สถาปตานิมาหานคร ตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ จำนวนกรรมการที่ผู้ว่าการปตตานี
มหาราชมีสิทธิเสนอขึ้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาปตานิมาหานคร

มาตรา 39 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณ ให้มีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า
หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสถาปตานิมาหานคร และผู้ว่าการปตตานีมีสิทธิเสนอชื่อ
บุคคลผู้ที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกสถาปตานิมาหานครให้สถาปตานิมาหานครตั้งเป็นกรรมการได้
ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา 40 การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา 38 และมาตรา 39 ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสถาปตานิมาหานคร
โดยอนุโลม

มาตรา 41 คณะกรรมการของสถาปตานิมาหานครมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของปตตานี
มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือ
ศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ จะกระทำนอกสมัยประชุมของปตตานีมาหานครก็ได้ และถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการ
แต่ละคณะ อาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณารายละเอียดในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วเสนอ
รายงานต่อคณะกรรมการก็ได้

มาตรา 42 คณะกรรมการสามัญของสถาปตานิมาหานคร ให้มีวาระการปฏิบัติหน้าที่คราวละสองปี
คณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา 38 และมาตรา 39 ให้สิ้นสภาพไป หลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย
และเสนอรายงานต่อสถาปตานิมาหานครเรียบร้อยแล้ว

มาตรา 43 ให้ประธานสถาปตานิมาหานคร รองประธานสถาปตานิมาหานคร และสมาชิกสถาปตานิ
มาหานคร รวมทั้งคณะกรรมการที่สถาปตานิมาหานครตั้งขึ้น หรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้น ได้รับ
เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณ
ของปตตานีมาหานคร

ส่วนที่ 2

ผู้ว่าการปตตานีมาหานคร

มาตรา 44 ให้ปตตานีมาหานครมีผู้ว่าการปตตานีมาหานครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการ
ออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ การเลือกตั้งผู้ว่าการปตตานีมาหานคร จะกระทำเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุวันเลือกตั้ง และระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง
หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าการปตตานีมาหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ปตตานีมาหานคร และผู้ว่าการปตตานีมาหานคร ผลของการเลือกตั้งผู้ว่าการปตตานีมาหานครให้ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 45 ถ้าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการปตตานีมาหานคร ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียง

ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเลือกตั้ง โดยให้ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด กับผู้สมัครที่ได้คะแนนลำดับรองลงมา ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุด เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

มาตรา 46 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ต้องมีคุณสมบัติ ตามมาตรา 13 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14

มาตรา 47 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 14 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15

มาตรา 48 ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่อผู้ว่าการปัตตานีมหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ แต่ถ้าตำแหน่งผู้ว่าการปัตตานีมหานครว่างลงโดยเหตุอื่น ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งโดยเริ่มนับวาระใหม่

มาตรา 49 ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง ให้มีการมอบหมายงานในหน้าที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครภายในเจ็ดวัน นับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 50 ผู้ว่าการปัตตานีมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของปัตตานีมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของปัตตานีมหานคร
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการรองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
- (4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี มอบหมาย
- (5) วางระเบียบเพื่อให้งานของปัตตานีมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
- (6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร
- (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

มาตรา 51 ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และพนักงานปัตตานีมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของปัตตานีมหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 52 ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร

- (1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร หรือบริษัทซึ่งปัตตานีมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- (2) ต้องไม่รับเงิน หรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษ จากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร หรือบริษัทซึ่งปัตตานีมหานครถือหุ้น นอกเหนือ

ไปจากที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่น ในธุรกิจการงานตามปกติ

(3) ต้องไม่เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับปัตตานีมหานคร หรือการพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร หรือบริษัทซึ่งปัตตานีมหานครถือหุ้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ได้เป็นคู่สัญญา หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง บทบัญญัติตามมาตรา ๓๖ มิให้ใช้บังคับ ในกรณีที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครรับเงินตอบแทน เงินค่าเบี้ยประชุม หรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่ง กรรมการการของรัฐสภาหรือวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาปัตตานีมหานคร หรือสภาท้องถิ่น หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

มาตรา 53 ผู้ว่าการปัตตานีมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 ยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 (4)
- (5) กระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52
- (6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (7) มีการยุบสภาปัตตานีมหานคร
- (8) นายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรี สั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการ อันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่า จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรง แก่ปัตตานีมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตปัตตานีมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีที่มีพฤติการณ์ดังที่ระบุไว้ตาม (8) สภาปัตตานีมหานคร จะมีมติขอให้นายกรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็ได้ มติของปัตตานีมหานครในข้อนี้ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปัตตานีมหานครในการนี้ นายกรัฐมนตรีต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของสภาปัตตานีมหานคร

มาตรา 54 เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา 53 (4) หรือ (5) ให้นายกรัฐมนตรี สั่งให้มีการสอบสวน ก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งภายใน

สิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ในระหว่างรอคำพิพากษาของศาล ให้ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งพักการปฏิบัติหน้าที่ นับแต่วันที่รับคำสั่ง จนกว่าศาลจะพิพากษา ในกรณีผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปยื่นฟ้องต่อศาล หรือศาลพิพากษาให้เป็นไปตามคำสั่ง ให้ผู้ถูกสั่งนั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีออกคำสั่ง วันที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งให้หมายถึงวันที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ได้รับคำสั่งดังกล่าว

มาตรา 55 ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 53 (1) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใด นอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดปัตตานีมหานคร เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ถ้าไม่มีปลัดปัตตานีมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งรองปลัดปัตตานีมหานคร หรือข้าราชการปัตตานีมหานคร ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าการปัตตานีมหานคร

มาตรา 56 ให้มีรองผู้ว่าการปัตตานีมหานครจำนวนไม่เกินสี่คน หนึ่งในสี่ เป็นรองผู้ว่าการปัตตานีมหานครที่มีได้นับถือศาสนาอิสลาม ตามลำดับที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครจัดไว้ ช่วยผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร ในการบริหารราชการของปัตตานีมหานคร ตามที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครมีคำสั่งมอบหมาย คำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการปัตตานีมหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 57 ให้มีเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานครหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร

มาตรา 58 ในกรณีมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และคณะที่ปรึกษา ของผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ตามมาตรา 50 (3) ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่เกินเก้าคนไม่ได้

มาตรา 59 ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร รองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการ ประธานสภาปัตตานีมหานคร เลขานุการรองประธานสภาปัตตานีมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษา เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือประธานสภาปัตตานีมหานครแล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งรองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการ ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการประธานสภาปัตตานีมหานคร เลขานุการรองประธานสภาปัตตานีมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือประธานสภาปัตตานีมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 52 มาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวด้วย

เมื่อผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร หรือประธานสภาปัตตานีมหานคร ผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมือง แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

การเมือง หรือเมื่อกระทำการต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 หรือถูกสั่งให้ออกตามคำสั่งของผู้ว่าราชการ
ปัตตานีมหานคร หรือประธานสภาปัตตานีมหานคร ไม่ว่าจะไปโดยมีความผิด หรือไม่มีความผิดก็ตาม

มาตรา 60 ให้ข้าราชการการเมืองตามมาตรา 59 และคณะกรรมการที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครแต่งตั้ง
ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น สำหรับตำแหน่งตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
จากงบประมาณของปัตตานีมหานคร

ส่วนที่ 3 สภาประชาชน

มาตรา 61 ให้ปัตตานีมหานครมีสภาประชาชน ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งมาจากการเสนอชื่อจากกลุ่ม
อาชีพ กลุ่มวัฒนธรรม และองค์กรภาคประชาสังคม ที่ลงทะเบียนจดแจ้งกับปัตตานีมหานคร ให้แต่ละกลุ่มเลือกตั้ง
ผู้แทนหนึ่งคน ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกจำนวนห้าสิบคน เสนอให้สภาปัตตานีมหานครพิจารณา
แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาประชาชน คำสั่งแต่งตั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 62 ให้สภาปัตตานีมหานคร แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ตามมาตรา 39 จำนวนเจ็ดคน
ทำหน้าที่สรรหา สมาชิกสภาประชาชน หลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และเสนอรายงานต่อสภา
ปัตตานีมหานครแล้ว ให้สิ้นสภาพไป

มาตรา 63 บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาประชาชน จะต้องมิคุณสมบัติ ไม่เป็นบุคคล
ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ ตามมาตรา 13 มาตรา 15 และต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 14

มาตรา 64 อายุของสภาประชาชนมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชน
เมื่ออายุของสภาประชาชนสิ้นสุดลง ให้จัดการสรรหาสมาชิกสภาประชาชนใหม่ภายใน สามสิบวัน นับแต่วัน
ที่อายุของสภาประชาชนสิ้นสุดลง

มาตรา 65 ให้สภาประชาชนเลือกสมาชิกสภาประชาชนคนหนึ่งเป็นประธาน และรองประธานสภา
ประชาชนสองคน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก ให้ประธานสภาปัตตานีมหานครประกาศชื่อประธาน
สภาประชาชนและรองประธานสภาประชาชนในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาประชาชนและรองประธาน
สภาประชาชนดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละสี่ปี

มาตรา 66 เมื่อมีสมาชิกสภาประชาชนว่างลงถึงกึ่งจำนวนของสมาชิกสภาประชาชนทั้งหมด สมาชิก
ภาพของสมาชิกสภาประชาชนเป็นอันสิ้นสุดลง และให้มีการสรรหาสมาชิกสภาประชาชนขึ้นใหม่ ภายใน
เก้าสิบวัน นับแต่มีกรณีดังกล่าว

มาตรา 67 ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชน ให้ประธานสภาประชาชน
นัดประชุมสมาชิกสภาประชาชนให้มาประชุมเป็นครั้งแรก และให้สภาประชาชนกำหนดให้มีการประชุมสภา
ประชาชนอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะประชุมในวัน เวลาใด ให้เป็นไปตามมติของสภาประชาชน

มาตรา 68 ให้สภาประชาชนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เสนอแนะ ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของผู้ว่าการปัตตานีมหานคร และสมาชิกสภาปัตตานีมหานคร พร้อมจัดทำรายงานประจำปี

(2) เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อสภาปัตตานีมหานคร เพื่อเป็นกรรมการด้านต่างๆ ในการพิจารณาดำเนินงานของสภาปัตตานีมหานคร

(3) แนะนำรายชื่อผู้ที่สภาประชาชนเห็นว่ามีเหมาะสมจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ

(4) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครร้องขอ

(5) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภาปัตตานีมหานครมอบหมาย

มาตรา 69 ให้ประธานสภาประชาชน รองประธานสภาประชาชน และสมาชิกสภาประชาชน รวมทั้ง คณะกรรมการ อนุกรรมการ ที่สภาประชาชนตั้งขึ้น ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของปัตตานีมหานคร

หมวด 3

การจัดระเบียบราชการปัตตานีมหานคร

ส่วนที่ 1

ส่วนราชการของปัตตานีมหานคร

มาตรา 70 ให้จัดระเบียบราชการปัตตานีมหานคร ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขานุการสภาปัตตานีมหานคร
- (2) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร
- (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปัตตานีมหานคร
- (4) สำนักงานปลัดปัตตานีมหานคร
- (5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
- (6) สำนักงานเขต

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการปัตตานีมหานคร โดยทำเป็นประกาศของปัตตานีมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 71 สำนักงานเลขานุการสภาปัตตานีมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของสภาปัตตานีมหานคร มีเลขานุการสภาปัตตานีมหานครซึ่งเป็นข้าราชการปัตตานีมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปัตตานีมหานคร และลูกจ้างปัตตานีมหานคร ขึ้นต่อปลัดปัตตานีมหานคร และรับผิดชอบในการ

ปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาปิตตานิมหานคร ขึ้นต่อประธานสภาปิตตานิมหานคร และมีผู้ช่วยเลขาธิการสภาปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ เป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาปิตตานิมหานคร

มาตรา 72 สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร มีเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ขึ้นต่อผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และมีผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และมีหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ เป็นผู้ช่วยของเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และในการบังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร ขึ้นต่อเลขาธิการผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ปลัดปิตตานิมหานคร และผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ตามลำดับ

มาตรา 73 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร ขึ้นต่อปลัดปิตตานิมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร ขึ้นต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร และจะให้มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญคนหนึ่ง หรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทน หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานครก็ได้

มาตรา 74 สำนักปลัดปิตตานิมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของปิตตานิมหานคร และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ของสำนักปลัดปิตตานิมหานคร และจะให้มีรองปลัดปิตตานิมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนปลัดปิตตานิมหานครก็ได้

มาตรา 75 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ให้ปลัดปิตตานิมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามคำสั่งของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของปิตตานิมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของปิตตานิมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในปิตตานิมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร รองจากผู้ว่าการปิตตานิมหานคร

มาตรา 76 สำนักตามมาตรา 68 (5) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนดไว้ในประกาศปิตตานิมหานคร โดยผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งเป็นข้าราชการปิตตานิมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปิตตานิมหานคร และลูกจ้างปิตตานิมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนัก และจะให้มีรองผู้อำนวยการ

สำนัก ซึ่งเป็นข้าราชการปัตตานีมหานครสามัญ คนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้

มาตรา 77 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 76 ให้ผู้อำนวยการสำนัก มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามคำสั่งของผู้ว่าการปัตตานีมหานคร และปลัดปัตตานีมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของสำนักที่รับผิดชอบ ให้เป็นไปตามนโยบายของปัตตานีมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของสำนักที่รับผิดชอบ

ส่วนที่ 2

เขตและสภาเขต

มาตรา 78 สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการปัตตานีมหานคร และลูกจ้างปัตตานีมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่ง หรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่ง หรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้

มาตรา 79 ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(2) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(3) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการปัตตานีมหานคร หรือปลัดปัตตานีมหานครมอบหมาย

มาตรา 80 ในกรณีที่เป็นการสมควร ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร อาจสั่งให้สำนักงานเขตใดปฏิบัติหน้าที่ใดแทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมด หรือบางส่วนได้ และจะให้ผู้อำนวยการเขตใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ได้ แต่ต้องประกาศการสั่งการดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 81 ในเขตหนึ่งๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งหมื่นคน เศษของหนึ่งหมื่น ถ้าถึงห้าพันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งหมื่น

จำนวนสมาชิกสภาเขต ที่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานตามทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้าย ก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และให้นายกรัฐมนตรีประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขต ที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาเขต ให้นำบทบัญญัติมาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร การประกาศตามวรรคสอง และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้กระทำเป็นประกาศปัตตานีมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 82 อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เมื่ออายุของสภาเขตสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้ง

ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภาเขตสิ้นสุดลง

มาตรา 83 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเขตเริ่มแต่วันเลือกตั้ง และอยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาเขต เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาเขตในเขตใดว่างลงถึงกึ่งจำนวนของสมาชิกสภาเขต ที่เขตนั้นจะมีได้ตามประกาศในมาตรา 79 วรรคห้า สมาชิกภาพของสภาเขตแห่งนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่ ภายในเก้าสิบวันนับแต่มีกรณีดังกล่าว

มาตรา 84 ให้สภาเขตเลือกสมาชิกสภาเขตเป็นประธานสภาเขตคนหนึ่ง และรองประธานสภาเขตคนหนึ่ง โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานครประกาศชื่อประธานสภาเขต และรองประธานสภาเขตผู้ได้รับเลือก ประธานสภาเขต และรองประธานสภาเขต ดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละหนึ่งปี

มาตรา 85 ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้ผู้อำนวยการเขต นัดประชุมสมาชิกสภาเขต เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก ให้สภาเขตกำหนดให้มีการประชุมสภาเขตอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะประชุมในวันใด เวลาใด ให้เป็นไปตามมติของสภาเขต

มาตรา 86 ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมาย มีหน้าที่เข้าประชุมสภาเขต และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาเขต แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา 87 ให้ประธานสภาเขต และสมาชิกสภาเขต ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของปัตตานีมหานคร

มาตรา 88 ให้ผู้อำนวยการเขต อำนาจความสะดวกเกี่ยวกับการประชุม และกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจของสภาเขต

มาตรา 89 ให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกต เกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และสภาปัตตานีมหานคร

(2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรืองบประมาณรายจ่าย

(3) สอดส่อง และติดตามดูแล การดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

(4) ให้คำแนะนำ หรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุง หรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใดๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร พิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร ว่าด้วยการนั้น

(7) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือที่สภาปัตตานีมหานครมอบหมายให้ปัตตานีมหานคร จัดให้มีงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

จะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขตตาม (2)

มาตรา 90 ให้นำความในมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 25 (1) และ (2) โดยขอลาออกต่อสภาเขต มาตรา 26 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา 31 วรรคหนึ่ง มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 มาใช้บังคับแก่สภาเขต สมาชิกสภาเขต รองประธานสภาเขต และประธานสภาเขตโดยอนุโลม

หมวด 4

การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน

มาตรา 91 อำนาจหน้าที่ในการสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรองผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าการปลัดตานิมหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร ตามลำดับที่ผู้ว่าการปลัดตานิมหานครจัดไว้ตามมาตรา 56 เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 92 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร จะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าการปลัดตานิมหานคร เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดตานิมหานคร รองปลัดตานิมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 92 ในกรณีที่มีรองปลัดตานิมหานคร การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองปลัดตานิมหานคร ให้เป็นไปตามที่ปลัดตานิมหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดตานิมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดตานิมหานครหลายคน ให้รองปลัดตานิมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ว่าการปลัดตานิมหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนักคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดตานิมหานครจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดตานิมหานครจะมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้

รองปลัดปลัดตาดานิมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนปลัดปลัดตาดานิมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ปฏิบัติราชการแทนในนามปลัดปลัดตาดานิมหานคร ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 93 ในกรณีที่มีรองผู้อำนวยการสำนัก การสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรองผู้อำนวยการสำนักให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการสำนักมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักหลายคน ให้รองผู้อำนวยการสำนัก ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการสำนัก หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดปลัดตาดานิมหานครแต่งตั้ง ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้นคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการสำนักจะพึงมี หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้อำนวยการสำนัก จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้นปฏิบัติราชการแทนในนามผู้อำนวยการสำนัก ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 94 ในกรณีที่มีผู้ช่วยผู้อำนวยการกอง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขต หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหลายคน ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดปลัดตาดานิมหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการเขตจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้อำนวยการเขตจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หรือหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานเขตปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา 95 การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขานุการสถาปตาดานิมหานคร ให้เป็นไปตามที่เลขานุการสถาปตาดานิมหานครมีคำสั่งมอบหมาย ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสถาปตาดานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขานุการสถาปตาดานิมหานคร เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วย

เลขานุการสภาปิตตานิมหานครหลายคน ให้ประธานสภาปิตตานิมหานครมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการสภาปิตตานิมหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการสภาปิตตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภาปิตตานิมหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเลขานุการสภาปิตตานิมหานคร ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 96 ในกรณีที่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร การสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร ให้เป็นไปตามที่ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานครหลายคน ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร แต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการปิตตานิมหานคร ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา 97 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด หรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมาย หรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้ปฏิบัติราชการแทน ทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ในระหว่างที่รักษาราชการแทน หรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

หมวด 5

อำนาจหน้าที่ของปิตตานิมหานคร

มาตรา 98 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้ปิตตานิมหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตปิตตานิมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติปิตตานิมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปิตตานิมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (16) การสาธารณสุข
- (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ

และสาธารณสถานอื่นๆ

- (22) การจัดการศึกษา
- (23) การสาธารณสุข
- (24) การสังคมสงเคราะห์
- (25) การส่งเสริมการกีฬา
- (26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (27) การพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร
- (28) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดน่านอำเภอ
เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของปัตตานีมหานคร
บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค
จะมอบให้ปัตตานีมหานครปฏิบัติก็ได้โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ
แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับ หรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักนายกรัฐมนตรี
- (29) การจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ

มาตรา 99 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 98 ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร รองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร

ปลัดปัตตานีมหานคร รองปลัดปัตตานีมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนัก หรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการ เขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการปัตตานีมหานคร ที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามความหมาย ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจเข้าไปในอาคาร หรือบริเวณที่ตั้งอาคาร ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถาม ข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลที่อยู่ หรือทำงานในสถานที่ นั้น และให้มีอำนาจยึด หรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุม ผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร ปลัดปัตตานีมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนด ค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับ ตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวัน นับแต่ วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการปัตตานีมหานครที่ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการ สอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เงินค่าปรับตาม มาตรการนี้ให้เป็นรายได้ของปัตตานีมหานคร

มาตรา 100 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร รองผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการ ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าการปัตตานีมหานคร เลขานุการประธานสภาปัตตานีมหานคร เลขานุการรองประธานสภาปัตตานีมหานคร ประธานที่ปรึกษา และข้าราชการปัตตานีมหานคร เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 101 ปัตตานีมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตรง เป็นข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร

มาตรา 102 ปัตตานีมหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตปัตตานีมหานครได้เมื่อ

- (1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการ ตาม อำนาจหน้าที่ ที่อยู่ในเขตปัตตานีมหานคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในปัตตานีมหานคร และ
- (2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาปัตตานีมหานคร และ
- (3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

มาตรา 103 ปัตตานีมหานครทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้เมื่อ

- (1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบ กระเทือนถึงกิจการที่ปัตตานีมหานครได้กระทำอยู่แล้ว ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) ปัตตานีมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้น จดทะเบียนไว้ ในกรณีที่ปัตตานีมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ใน บริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) สถาปตานีมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกสถาปตานีมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ปัตตานี มหานครมีอยู่ ต้องได้รับอนุมัติจากสถาปตานีมหานคร

มาตรา 104 ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร ปัตตานีมหานครอาจดำเนินการนั้น ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การ เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของปัตตานีมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะ ยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 105 ในกรณีจำเป็นปัตตานีมหานคร อาจมอบให้เอกชนกระทำการ กิจการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของปัตตานีมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนปัตตานี มหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถาปตานีมหานคร และนายกรัฐมนตรี สิทธิในการกระทำ กิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไปมิได้

หมวด 6 ข้อบัญญัติ

มาตรา 106 ข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร จะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสถาปตานีมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมหานคร
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ปัตตานีมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร
- (4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ
- (5) ความผิดเกี่ยวกับศีลธรรมและจริยธรรม และมีให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

ในข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร จะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 107 ร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร จะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร สมาชิกสภาปัตตานีมหานคร หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตปัตตานีมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภาปัตตานีมหานครเป็นผู้เสนอ ต้องมีสมาชิกสภาปัตตานีมหานครลงนามรับรอง ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาปัตตานีมหานครทั้งหมด ร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานครที่เกี่ยวข้องการเงิน สมาชิกสภาปัตตานีมหานคร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อ มีคำรับรองของผู้ว่าราชการปัตตานีมหานคร

มาตรา 108 ร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานครที่เกี่ยวข้องการเงิน หมายความว่า ร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานครว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินของปัตตานีมหานคร หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของปัตตานีมหานคร
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ
- (5) การพาณิชย์ของปัตตานีมหานคร
- (6) การออกพันธบัตรของปัตตานีมหานคร ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติใด เป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินที่จะมีคำรับรองของผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครหรือไม่ ให้ประธานสภาปัตตานีมหานครเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรา 109 เมื่อสภาปัตตานีมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภาปัตตานีมหานคร ส่งให้ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาปัตตานีมหานครมีมติเห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการปัตตานีมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานคร ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปัตตานีมหานคร แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาปัตตานีมหานคร

มาตรา 110 ในกรณีที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับสภาปัตตานีมหานคร ให้ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วย ให้สภาปัตตานีมหานครภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาปัตตานีมหานคร เพื่อให้สภาปัตตานีมหานครพิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าการปัตตานีมหานคร ไม่ส่งให้สภาปัตตานีมหานครภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ว่าการปัตตานีมหานครเห็นชอบด้วย และให้ประธานสภาปัตตานีมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าการปัตตานีมหานคร แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครไม่เห็นชอบด้วย และส่งให้สภาปัตตานีมหานครพิจารณาใหม่ สภาปัตตานีมหานครจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไปสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าการปัตตานีมหานครส่งกลับให้สภาปัตตานีมหานคร นอกจากร่างข้อบัญญัติปัตตานีมหานครที่เกี่ยวข้องการเงิน สภาปัตตานีมหานครอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในกรณีที่สภาปิตตานิมหานครมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาปิตตานิมหานครทั้งหมด ให้ประธานสภาปิตตานิมหานคร ส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ซึ่งผู้ว่าการปิตตานิมหานครต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 104 ถ้าผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ไม่ดำเนินการตามกำหนด ให้ประธานสภาปิตตานิมหานคร ลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าการปิตตานิมหานคร แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

มาตรา 111 ร่างข้อบัญญัติปิตตานิมหานคร ที่สภาปิตตานิมหานครไม่เห็นชอบด้วย ให้เป็นอันตกไป ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ร่างข้อบัญญัติที่ตกไปตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าการปิตตานิมหานคร หรือสมาชิกสภาปิตตานิมหานคร จะเสนอใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่สภาปิตตานิมหานคร ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

มาตรา 112 งบประมาณรายจ่ายของปิตตานิมหานคร ให้ทำเป็นข้อบัญญัติปิตตานิมหานคร ซึ่งผู้ว่าการปิตตานิมหานครเป็นผู้เสนอ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

ถ้าปีใดจำนวนเงิน ซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไม่พอ สำหรับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ ในระหว่างปีก็ดี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา 113 ภายใต้บังคับมาตรา 113 ในกรณีที่สภาปิตตานิมหานครเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาปิตตานิมหานครเลือกคณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา 38 เมื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ตามข้อบังคับของสภาปิตตานิมหานคร และให้ผู้ว่าการปิตตานิมหานครลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับ

มาตรา 114 ภายใต้บังคับมาตรา 113 ในกรณีที่สภาปิตตานิมหานครไม่เห็นด้วย กับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาปิตตานิมหานครตั้งสมาชิกสภาปิตตานิมหานคร จำนวนแปดคน และผู้ว่าการปิตตานิมหานคร ตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาปิตตานิมหานครจำนวนเจ็ดคน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภาปิตตานิมหานคร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาปิตตานิมหานครตั้งคณะกรรมการร่วม ถ้าสภาปิตตานิมหานคร ยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาปิตตานิมหานครทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ในปีงบประมาณปีที่แล้วนั้นไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้นายกรัฐมนตรีสั่งยุบสภาปิตตานิมหานคร ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าการปิตตานิมหานคร

มาตรา 115 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาปิตตานิมหานครจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สภาปิตตานิมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นครั้งแรก

ถ้าสภาปิตตานิมหานครพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไม่เสร็จ ภายในเวลาที่กำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาปิตตานิมหานคร ได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น และให้ผู้ว่าการปิตตานิมหานครลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับ

มาตรา 116 ในกรณีที่สภาปิตตานิมหานครสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาปิตตานิมหานคร บรรดาร่างข้อบัญญัติปิตตานิมหานครที่สภาปิตตานิมหานคร ยังมีได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่สภาปิตตานิมหานคร ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ผู้ว่าการปิตตานิมหานครยังมิได้ลงนาม และประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาปิตตานิมหานครให้เป็นอันตกไป

มาตรา 117 ในระหว่างที่ไม่มีสภาปิตตานิมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภาปิตตานิมหานครให้ทันทั่วถึงมิได้ ผู้ว่าการปิตตานิมหานคร โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะออกข้อกำหนดปิตตานิมหานครให้ใช้บังคับ ดังเช่นข้อบัญญัติ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาปิตตานิมหานครคราวต่อไป ให้นำข้อกำหนดปิตตานิมหานครนั้น เสนอต่อสภาปิตตานิมหานครเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาปิตตานิมหานครอนุมัติแล้ว ให้ข้อกำหนดปิตตานิมหานครนั้น ใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติปิตตานิมหานครต่อไป ถ้าสภาปิตตานิมหานครไม่อนุมัติ ให้ข้อกำหนดปิตตานิมหานครนั้น เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ใช้ข้อกำหนดปิตตานิมหานครนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติข้อกำหนดปิตตานิมหานครให้ผู้ว่าการปิตตานิมหานครประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 7

การคลังและทรัพย์สินของปิตตานิมหานคร

มาตรา 118 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรรถฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น อันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตปิตตานิมหานคร ให้ปิตตานิมหานครจัดเก็บ เป็นรายได้ของปิตตานิมหานครตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น

มาตรา 119 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถ หรือรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตปิตตานิมหานคร ให้เป็นรายได้ของปิตตานิมหานครตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น

มาตรา 120 ให้ปิตตานิมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงปิตตานิมหานคร สำหรับน้ำมัน เบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตปิตตานิมหานครเป็นผู้จำหน่าย ได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรานี้ ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด

มาตรา 121 ปิตตานิมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่

เกินร้อยละสิบของภาษี และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ในการเสียภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ตัดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 122 ปัตตานิมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากร เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้ปัตตานิมหานคร เก็บในอัตราร้อยละศูนย์

- (2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากร เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้ปัตตานิมหานคร เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 123 กิจกรรมใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการ ถ้ากิจกรรมนั้นอยู่ในเขตปัตตานิมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการเช่นนั้น ให้ถือเป็นรายได้ของปัตตานิมหานคร

มาตรา 124 ปัตตานิมหานครอาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้ หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ปัตตานิมหานครจัดให้มีขึ้นได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา 125 ในการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ว่าการปัตตานิมหานคร รองผู้ว่าการปัตตานิมหานคร ปลัดปัตตานิมหานคร รองปลัดปัตตานิมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ที่ผู้ว่าการปัตตานิมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ และหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการนั้น จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดปัตตานิมหานคร หรือ ผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าการปัตตานิมหานคร มีอำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึด หรือสั่ง วิธียึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึด และขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

มาตรา 126 ปัตตานิมหานครจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เพื่อปัตตานิมหานครก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม ส่งมอบให้แก่ปัตตานิมหานคร

มาตรา 127 ปัตตานิมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินของปิตตานิมหานคร
- (2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของปิตตานิมหานคร
- (3) รายได้จากการพาณิชย์ของปิตตานิมหานคร การทำกิจกรรมร่วมกับบุคคลอื่น

หรือจากสหการ

(4) ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของปิตตานิมหานครโดยเฉพาะ

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

(6) ค่าบริการตามมาตรา 98

(7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติปิตตานิมหานคร

(8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาปิตตานิมหานคร

(9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเงินสมทบจากรัฐบาล

(10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาปิตตานิมหานคร

(12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบ่มขวัญแสวงหากำไรในปิตตานิมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน หรือค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(16) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของปิตตานิมหานคร

มาตรา 128 ปิตตานิมหานครอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้างประจำ
- (3) ค่าจ้างชั่วคราว
- (4) ค่าตอบแทน
- (5) ค่าใช้สอย
- (6) ค่าสาธารณูปโภค
- (7) ค่าวัสดุ
- (8) ค่าครุภัณฑ์

- (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- (10) เงินอุดหนุน
- (11) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของปัตตานีมีกำหนดไว้
- (12) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

มาตรา 129 การจ่ายเงินของปัตตานีมีหานคร ให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินซึ่งมิได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการนั้น

มาตรา 130 ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของปัตตานีมีหานคร เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้ว่าการปัตตานีมีหานครประกาศรายงานการรับจ่าย เงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามวรรคสอง เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าการปัตตานีมีหานคร

หมวด 8

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับปัตตานีมีหานคร

มาตรา 131 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากที่พระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปัตตานีมีหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำปัตตานีมีหานคร เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ก็ย่อมกระทำได้โดยทำความตกลงกับปัตตานีมีหานคร

มาตรา 132 การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในปัตตานีมีหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้ปัตตานีมีหานครโดยตรง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่ปัตตานีมีหานครนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

มาตรา 133 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของปัตตานีมีหานคร เพื่อการนี้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าการปัตตานีมีหานคร ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของปัตตานีมีหานคร ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า การปฏิบัติใดๆ ของผู้ว่าการปัตตานีมีหานครขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของปัตตานีมีหานคร สำนักนายกรัฐมนตรีจะยับยั้ง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 134 ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 135 ให้ดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร และผู้ว่าราชการ ภาคมหานคร ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 136 ให้ปิตตานีมหานคร จัดให้มีส่วนราชการตามมาตรา 68 ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 137 ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร ผู้ว่าการปิตตานีมหานคร และสมาชิก สภาเขตให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 138 ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานคร และผู้ว่าการ ปิตตานีมหานครให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดปิตตานีมหานครในการเลือกตั้ง ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้ง และให้สำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศจำนวนสมาชิกสภา ปิตตานีมหานคร ที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้น จำนวนสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานครที่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขต ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็น ครั้งสุดท้าย ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานครในราชกิจจานุเบกษา โดยถือเกณฑ์หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานครหนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาปัตยกรรมีมหานครในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึง ห้าหมื่น หรือเกินกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสน การประกาศตามวรรคสอง และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตตานี มหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 139 นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาปัตยกรรมีมหานครตาม มาตรา 135 ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตอำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา และอำเภอจะนะจังหวัดสงขลา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงมีวาระอยู่ในตำแหน่งต่อไป

มาตรา 140 ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดนราธิวาส รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนราธิวาส ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ว่าการปิตตานีมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้ง

ตามมาตรา 132 จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา 141 ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตปัตตานี มหาดานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยขึ้นการบังคับบัญชากับผู้อำนวยการเขต และผู้ว่าการปัตตานี มหาดานคร

ภาคผนวก ค

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๘ (๓) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับหลักการดังกล่าว อีกทั้งการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบันตามที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ยังไม่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๑ ที่ต้องการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
พ.ศ.

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

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
ของกฎหมาย

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัดปกครองตนเอง” หมายความว่า จังหวัดที่มีความพร้อมโดยประชาชนในจังหวัดได้แสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง

“เทศบาล” หมายความว่า เทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

“พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า จังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

“สมาชิกพลเมือง” หมายความว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันถกแถลงแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง หรือสภาพปัญหา อย่างสมานฉันท์ เกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สภาพเศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรม สภาพแวดล้อม และสภาพการเมืองการปกครอง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะหรือแนวนโยบายพื้นฐานระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

“คณะกรรมการประสานแผน” หมายความว่า คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

“สมาชิกสภาท้องถิ่น” หมายความว่า สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดที่อ้างถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่ง

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ เมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติต้องมีผู้มาออกเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงในจังหวัดนั้น และต้องมีผลคะแนนออกเสียงประชามติจำนวนสามในห้าของผู้มาออกเสียงเห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

เมื่อประชาชนในจังหวัดลงประชามติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ

มาตรา ๗ ให้นำความในมาตรา ๖ มาใช้บังคับกับการยุบรวม หรือการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองโดยอนุโลม

มาตรา ๘ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองในจังหวัดใด ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้มีผลยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งจังหวัดนั้น

มาตรา ๙ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ให้จังหวัดปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีอาณาเขตท้องที่ตามที่จังหวัดนั้นมิอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัด

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

มาตรา ๑๑ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

หมวด ๒

จังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๒ ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วน of จังหวัด

ให้จัดตั้งสภาพการเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเองเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนสภาพการเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนา

การกำหนดโครงการ แผนงานและทิศทางการพัฒนาในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

มาตรา ๑๔ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ หรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๕ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจขอให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

หมวด ๓

การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๖ จังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วย

- (๑) สภาจังหวัดปกครองตนเอง
- (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง
- (๓) สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

ส่วนที่ ๑

สภาจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๗ สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองจะกระทำได้เมื่อได้มีประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๑๙ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองให้คำนึงถึงเขตพื้นที่ และจำนวนประชาชนเป็นเกณฑ์ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนประชาชนใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ การกำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง ให้ถือเกณฑ์จำนวนประชาชนแต่ละจังหวัด ปกครองตนเอง ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศใน ปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง โดยจังหวัด ปกครองตนเองใดมีประชาชนไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้ สามสิบคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบหกคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินหนึ่งล้านคนแต่ ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้สี่สิบสองคน จังหวัด ปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา จังหวัดปกครองตนเองได้สี่สิบแปดคน จังหวัดปกครองตนเองใดมีประชาชนเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองได้ห้าสิบสี่คน

มาตรา ๒๐ การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตาม ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๒๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๒ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในเขตจังหวัดปกครอง ตนเองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(๒) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๓) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๓ อายุของสภาจังหวัดปกครองตนเองมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเริ่มแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๒๔ สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่จังหวัดปกครองตนเองเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่จังหวัดปกครองตนเองหรือที่จังหวัดปกครองตนเองกระทำ

มาตรา ๒๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภา

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

(๔) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๔

(๕) ขาดประชุมสภาจังหวัดปกครองตนเองสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๖) สภาจังหวัดปกครองตนเองมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาจังหวัดปกครองตนเอง โดยมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาจังหวัดปกครองตนเองพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีมติ

(๗) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดปกครองตนเองได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๒๖ เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๕ ให้องค์กรดังต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

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

มาตรา ๒๗ ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองเลือกสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเป็นประธานสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่ง และรองประธานสภาจังหวัดปกครองตนเองสองคน และให้เลือกสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาจังหวัดปกครองตนเอง และให้หัวหน้าสำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการสภาจังหวัดปกครองตนเองและให้

ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการประจำสภา เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

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

มาตรา ๒๘ ให้มีสำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภา และเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภาตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการสภาให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๒๙ ให้สภาจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง

(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาพลเมือง

(๕) อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองเสนอ

(๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจสอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๓๐ ให้ประธาน รองประธานและสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเอง ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๒

ผู้ว่าการจังหวัด

มาตรา ๓๒ ผู้ว่าการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตจังหวัดปกครองตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัด ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการจังหวัด โดยเสนอชื่อได้ไม่เกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวในวันที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๓๓ ผู้ว่าการจังหวัดอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดจากผู้ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองตามจำนวนดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดได้ไม่เกินสามคน

(๒) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน

(๓) ในกรณีที่สภาจังหวัดปกครองตนเองมีสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองสี่สิบแปดคนหรือห้าสิบสี่ ให้แต่งตั้งรองผู้ว่าการจังหวัดได้ไม่เกินห้าคน

ผู้ว่าการจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าการจังหวัด และที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัด จากผู้ที่มีได้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐและสมาชิกสภาพลเมือง เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเองตามที่ผู้ว่าการจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์จำนวน ดังต่อไปนี้

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการตามพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับกับรองผู้ว่าการโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามมาตรา 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) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวหรือคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่ที่สุด

ในระหว่างที่ไม่มีผู้ว่าการจังหวัด ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัด เท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว 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 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลง

มาตรา ๔๐ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเองโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

(๒) พิจารณาและออกประกาศของจังหวัดปกครองตนเองในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้กิจการใดต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

(๓) ประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดปกครองตนเอง ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดปกครองตนเอง

(๔) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดปกครองตนเอง

(๕) ให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปกครองตนเอง

(๖) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด เลขานุการรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดและที่ปรึกษารองผู้ว่าราชการ

(๗) บริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) วางระเบียบเพื่อให้กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นไปโดยเรียบร้อย

(๙) วางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การบริหารบุคคล และการพัสดุของจังหวัดปกครองตนเอง

(๑๐) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ

(๑๑) พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๑๒) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

มาตรา ๔๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง และให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๒ ให้ผู้ว่าการจังหวัดรองผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการรองผู้ว่าการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัดและที่ปรึกษารองผู้ว่าการจังหวัด ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๔๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น ให้ผู้ว่าการจังหวัด และรองผู้ว่าการจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๓

สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

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

ให้สมาชิกสภาพลเมืองได้รับเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจากงบประมาณของสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง

สมาชิกสภาพลเมืองต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๒ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๕ วาระของสมาชิกสภาพลเมืองมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง
สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพลเมืองเริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับการสรรหา

มาตรา ๔๖ สภาพลเมืองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดทิศทางและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น ร่วมกับผู้ว่าการจังหวัดและสภาพลเมืองปกครองตนเอง

(๒) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางและแผนการพัฒนาท้องถิ่นตาม (๑)

(๓) เสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

(๔) ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น

(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 พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาพลเมืองเพื่อเสนอต่อผู้ว่าการจังหวัด 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 ให้พิจารณาถึงจำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลหรืออาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบเดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เคยประกาศใช้บังคับในเขตจังหวัดเดิม จำนวนและอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องถิ่นและการจัดทำบริหารสาธารณะที่ทั่วถึงแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ให้กระทำได้โดยออกเป็นประกาศจังหวัดปกครองตนเอง ทั้งนี้ เงื่อนไขและวิธีการใหม่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ส่วนที่ ๑

สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๕๒ สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๕๓ การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในสภาเทศบาลใดหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใด ภายในเขตจังหวัดปกครองตนเอง จะพึงมีจำนวนสมาชิกเท่าใดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๕๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๕๕ ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๕๖ อายุของสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๕๗ ให้นำความในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๕๘ สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๙ ให้สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเลือกสมาชิกสภาเป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาสองคน และให้เลือกสมาชิกสภาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และให้เลือกพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสภาคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขานุการสภา

มาตรา ๖๐ ให้มีสำนักงานกิจการสภาเทศบาลหรือสำนักงานกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของสภา และเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภามีอำนาจหนึ่ง ทำหน้าที่ธุรการของสภาและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสภา ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๖๑ สภาเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

(๕) อนุมัติงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาล หรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอ

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและกฎหมายอื่น

ส่วนที่ ๒

นายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๖๒ นายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบลให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้เขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเป็นเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบลให้ถือเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง

มาตรา ๖๓ นายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีหรือรองนายกองการบริหารส่วนตำบล จากผู้ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐและสมาชิกสภาพลเมือง ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบล ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือรองนายกองการบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี โดยเสนอชื่อได้ไม่เกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และต้องมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ และให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยส่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวในวันที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๖๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๖๕ ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบล โดยอนุโลม

มาตรา ๖๖ นายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้

มาตรา ๖๗ นายกเทศมนตรี นายกองการบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๖๘ ให้นำความในมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและนายกองการบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๖๙ ให้นำความในมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรีและรองนายกองการบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

มาตรา ๗๐ ให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

(๒) พิจารณาและออกประกาศของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้กิจการใดต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๓) ประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลหรือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี

(๔) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี

(๕) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี รองนายกองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกเทศมนตรีหรือเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีหรือที่ปรึกษานายกองการบริหารส่วนตำบลนั้นแล้วแต่กรณี

(๖) บริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(๗) วางระเบียบเพื่อให้กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(๘) วางระเบียบการเงิน การคลัง การงบประมาณ การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง การบริหารบุคคล และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๙) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

(๑๐) พิจารณาอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๑๑) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

ส่วนที่ ๓

สภาพเมืองเทศบาลหรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๑ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาพเมืองตามส่วนที่ ๓ หมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับสภาพเมืองเทศบาลหรือสภาพเมืององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

หมวด ๕

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ ๑

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๗๒ จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและการพาณิชย์หรือการหาประโยชน์จากทรัพยากรในเขตพื้นที่ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง

อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงบรรดาอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) ด้านการป้องกันประเทศ
- (๒) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา
- (๓) ด้านการศาล
- (๔) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มาตรา ๗๓ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

จังหวัดปกครองตนเองย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๗๔ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อองค์การหรือวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(๔) การติดตามตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

มาตรา ๗๕ จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายเดียว หรือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือมีความเกี่ยวเนื่อง จังหวัดปกครองตนเองนั้น หรือในกรณีจัดทำขึ้นนอกเขตพื้นที่แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่จังหวัดปกครองตนเองนั้น

มาตรา ๗๖ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการประกอบกิจการเองฝ่ายเดียวหรือการร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขต จังหวัดปกครองตนเองนั้น ๆ

ส่วนที่ ๒

สำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๗๗ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองเป็นหน่วยธุรการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนภารกิจทั้งปวงตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานจังหวัดปกครองตนเองมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองทำหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง และเป็นผู้ช่วยผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเองในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้มาจากการสรรหาของผู้ว่าการจังหวัดจากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนมีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี การสรรหาหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับสรรหาใหม่อีกได้

เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นตามที่ผู้ว่าการจังหวัดกำหนด

มาตรา ๗๘ การแบ่งส่วนองค์กรภายในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและข้อบัญญัติ

ส่วนที่ ๓

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๙ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่ อย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดังกล่าว

มาตรา ๘๐ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๖ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่อื่นที่นอกจากรรคหนึ่งให้เป็นไปตามความตกลงร่วมกันระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

มาตรา ๘๑ ให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยธุรการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนภารกิจทั้งปวงตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

ให้สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีหัวหน้าสำนักงานทำหน้าที่บังคับบัญชากิจการของสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในการบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้หัวหน้าสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการสรรหาของนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี จากผู้มีความรู้ ความซื่อสัตย์สุจริตและประสบการณ์เชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์กรเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนมีความเข้าใจในด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี การสรรหาหัวหน้าสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ให้หัวหน้าสำนักงานเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการสรรหาใหม่อีกได้

เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นตามที่นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีกำหนด

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

การจัดสรรรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้คำนึงถึงการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เขตพื้นที่รับผิดชอบ จำนวนประชากรในท้องถิ่น และอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

มาตรา ๘๕ ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ของท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม

หมวด ๖

การคลังและรายได้

ส่วนที่ ๑

หน้าที่ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๖ รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นตัวอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๘๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมสรรพสามิต และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกแห่ง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ด้านภาษีอากร ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านนิติศาสตร์ และด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละสองคน

(๔) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรีจำนวนเก้าคน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเจ็ดคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการจัดเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสามคน

มาตรา ๘๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(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

ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้แต่งตั้งกรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินถึงหนึ่ง 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 ๕๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๓) กำกับการจัดแบ่งภาษีอากร และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๕) เสนอแนะหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แก่คณะกรรมการประสานแผน
- (๖) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๗) เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อนายกรัฐมนตรี
- (๘) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน ต่อคณะรัฐมนตรี
- (๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๕๔ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๕๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

ส่วนที่ ๓

ภาษีอากรและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕๖ ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้

ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่มีใช้ภาษีท้องถิ่นเมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบของรายได้ทั้งหมดและให้นำส่งรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ ตามที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

รายได้ของจังหวัดปกครองตนเองตามหมวดนี้ รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของจังหวัดปกครองตนเองไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและรายได้ตามหมวดนี้ก็ได้ โดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละหนึ่งของเงินภาษีที่จัดเก็บได้หรือตามที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้

มาตรา ๕๗ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(๑) รายได้ประเภทภาษีอากร

(ก) ภาษีท้องถิ่น

(ข) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) ภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) ภาษีอื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๒) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

(ก) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(ข) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ

(ค) รายได้จากทรัพย์สิน

(ง) รายได้จากการพาณิชย์หรือวิสาหกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(จ) ค่าตอบแทนหรือค่าบริการ

(ฉ) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้

(ช) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(ซ) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ณ) รายได้จากเงินกู้ เงินลงทุน หรือการจำหน่ายพันธบัตรโดยคำนึงถึงหลักวินัยทางการเงินการคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(ญ) รายได้อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา ๕๘ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นดังนี้

(๑) ภาษียรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

(๒) ภาษีค่าปลิกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๓) ภาษีค่าปลิกยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าปลีกในเขตจังหวัดปกครองตนเอง ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๔) ภาษีการเข้าพักโรงแรมตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๕) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๖) ภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๗) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๘) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน และที่ดิน

(๙) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๑๐) ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์

(๑๑) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๑๒) ภาษีการพนัน

(๑๓) อากรฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๔) ภาษีอื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา ๕๙ 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) รายได้ประเภทใหม่ที่มีใช้ภาษีอากรมีอัตราที่แตกต่างกันของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) การจัดเก็บภาษีไม่เป็นการสร้างภาระให้กับรัฐหรือท้องถิ่นอื่น

มาตรา ๑๐๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประเภทอื่น โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังต่อไปนี้

- (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 และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๐๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๑๐๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ

มาตรา ๑๐๘ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดเป็นข้อบัญญัติก็ได้

มาตรา ๑๐๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ

มาตรา ๑๑๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปในเรื่องการจัดทำงบดุล งบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้สภาท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด ๕

คณะกรรมการตรวจสอบ

มาตรา ๑๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งสภาจังหวัดปกครองตนเองให้ความเห็นชอบตามที่สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอ โดยต้องคำนึงถึงสัดส่วนความเท่าเทียมระหว่างเพศด้วย

ให้สภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ด้านการโยธาธิการและผังเมือง ด้านการบัญชีและการตรวจสอบภายใน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น อันเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบกิจการของจังหวัดปกครองตนเองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้นด้านละสองคน

เมื่อสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเองเสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคก่อนแล้ว ให้ส่งรายชื่อบุคคลดังกล่าวแก่สภาจังหวัดปกครองตนเองเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เหลือจำนวนเก้าคนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจสอบ

มาตรา ๑๑๒ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน การกำหนดค่าตอบแทน รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม และรายละเอียดวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

มาตรา ๑๑๓ คณะกรรมการตรวจสอบต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตรวจสอบต้องไม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๔ คณะกรรมการตรวจสอบมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้ง และโดยคณะกรรมการตรวจสอบจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระไม่ได้

มาตรา ๑๑๕ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น พิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชน

ให้คณะกรรมการตรวจสอบเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าการจังหวัดและสภาจังหวัด
ปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละสองครั้ง

ให้สำนักงานกิจการสภาจังหวัดปกครองตนเองทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ
คณะกรรมการตรวจสอบ

หมวด ๑๐

คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๑๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหาร
จังหวัดปกครองตนเอง” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งกรรมการเลือกกันเองจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็น
ประธาน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ.ร. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคน ได้แก่ บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้าน
การบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขา
รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านกฎหมาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านภาษีอากร ด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านละหนึ่งคน ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองเป็น
กรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(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 ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

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 ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒๑ ให้กรรมการได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๒๒ คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย

(๓) สนับสนุนการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓๑ ของพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอการการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) เสนอการจัดระบบบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือประกาศ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของสภาท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การตรวจสอบภายใน การสรรหาหัวหน้าสำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาการแทนและการปฏิบัติกรแทน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๒๓ ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเองพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๒๕ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง เป็นผู้ว่าการจังหวัด รองผู้ว่าการจังหวัด เลขานุการผู้ว่าการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ว่าการจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองแล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๖ เมื่อได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการตั้งจังหวัดด้วยผลของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง แสดงความจำนงว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือมีความประสงค์จะโอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๒๗ ตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทนอย่างอื่น หรือสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๑๑๖ ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเอง จะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

มาตรา ๑๒๘ ในจังหวัดใดเมื่อมีการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง โดยมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติแล้ว ให้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในส่วนที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดให้นำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม ไม่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๙ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น

หากมีความจำเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดอาจส่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาประจำยังจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐ ก็ย่อมกระทำได้ โดยความตกลงกับจังหวัดปกครองตนเอง

มาตรา ๑๓๐ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ เป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ อยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

มาตรา ๑๓๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหลายภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดิม ไปเป็นของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

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

มาตรา ๑๓๓ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาล หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

มาตรา ๑๓๔ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดผู้บริหารเทศบาล หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๑๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๘๗ (๓) จำนวนด้านละห้าคน จนกว่าจะมีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองครบสิบแห่ง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวกริรมย์พร ไชยยนต์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2552

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อุบลราชธานี 34190