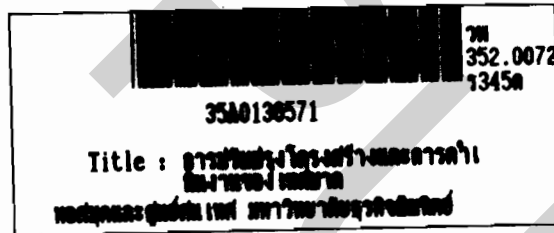


การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล



นายรัชพล บุญโชติรัตน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา

พ.ศ. 2538

ISBN 974 - 281 - 025 - 7

Structural and Operational reform for Municipality

MR. Ruchapol Boonchotiratana

A Thesis Submitted in partial Fulfilment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Public Law

Graduate School Dhurakijpundit University

1995

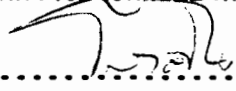


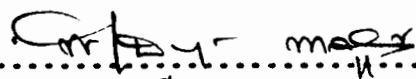
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา. นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล

โดย นายรัชพล บุญโชติรัตน์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.พนศักดิ์ ไวส์ารวจ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ/ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พงศ์กุล)
..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พนศักดิ์ ไวส์ารวจ)
..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)
..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี)
..... กรรมการ
..... กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว
 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 31 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2538

กิติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ทนศักดิ์ ไวสาารวจ แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ท่านได้กรุณาสละเวลามา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ได้ให้คำปรึกษา แนะนำในด้านวิชาการ ข้อมูล และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ผู้อำนวยการ- บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านผู้ช่วย- ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการ วิทยานิพนธ์ ที่ท่านได้สละเวลา มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในคราวนี้ ได้ชี้แนะ ประเด็น ปัญหา และให้คำแนะนำอันทรงคุณค่าแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข ผู้อำนวยการ- บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ได้ให้คำแนะนำ ทางวิชาการ อันทรงคุณค่า ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และใคร่ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่อำนวยความสะดวก ในการติดต่อกับทางมหาวิทยาลัย จนทำให้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลง

ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงทุก ๆ ท่านไว้ ณ โอกาสนี้

รัชพล บุญโชติรัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ช
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์	4
3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
4. ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา	4
5. สมมติฐานของวิทยานิพนธ์	5
6. นิยามปฏิบัติการ	6
บทที่ 2	
หลักการบริหารราชการแผ่นดิน	8
1. หลักทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ	8
1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง	8
1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง	10
2. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย	11
2.1 การระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	11
2.2 การระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	12
2.3 การระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	12

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. การจัดหาบุคลากรท้องถิ่นในต่างประเทศ	13
3.1 ประเทศอังกฤษ	13
3.1.1 การจัดโครงสร้างของประเทศ	13
3.1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น	15
3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา	25
3.2.1 ลักษณะของการปกครองประเทศ	25
3.2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น	26
3.3 ประเทศฝรั่งเศส	38
การจัดระเบียบบริหารประเทศ	
(1) ส่วนกลาง	38
(2) ส่วนภูมิภาค	38
(3) ส่วนท้องถิ่น	42
บทที่ 3 เทศบาล	53
1. ประวัติและความเป็นมาของเทศบาลของประเทศไทย	53
1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลก่อนการเปลี่ยนแปลง	
การปกครอง พ.ศ. 2475	53
1.2 การจัดตั้งเทศบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	
พ.ศ. 2475	56
2. ลักษณะและโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน	57
2.1 ประเภทของเทศบาล	57
2.2 องค์การของเทศบาล	58
3. การดำเนินงานของเทศบาล	61
3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 เทศบัญญัติ	65
3.3 สหการ	66
3.4 การคลังของเทศบาล	66
3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับเทศบาล.....	82
บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล	91
1. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างของเทศบาล.....	91
1.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล	91
1.2 การจัดองค์กรของเทศบาล	95
2. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขการดำเนินงานของเทศบาล.....	106
2.1 ด้านการคลัง	106
2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	130
2.3 การจัดตั้งสหการ	143
2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับเทศบาล.....	150
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	163
บรรณานุกรม.....	168
ประวัติการศึกษา	172

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แผนผังการจัดองค์กรเทศบาล.....	62
2. แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรภาษี ภาษีธุรกิจเฉพาะ	70
3. แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรภาษี ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต	74
4. ตารางแสดงรายได้ของเทศบาล ประจำปีงบประมาณ 2532 - 2536	108
5. ตารางแสดงรายจ่ายจริงของเทศบาลประจำปี 2532 - 2536 จำแนกตามรายจ่าย จำนวนและรายจ่ายเพื่อการลงทุน	112
6. ตารางแสดงรายจ่ายจริงของเทศบาลประจำปี 2532 - 2536 จำแนกตามรายจ่าย งบกลางและรายจ่ายพิเศษ	113
7. แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนกับงบประมาณแผ่นดิน	116
8. แสดงรายได้ของเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2536	124

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล
ชื่อนักศึกษา	นายรัชพล บุญโชติรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ทูนศักดิ์ ใสสารวจ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2537

บทคัดย่อ

การศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล ครั้งนี้ ต้องการที่จะศึกษาว่า เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย จัดตั้งมานานกว่า 60 ปี แล้ว แต่ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ว่ามีปัญหาทางด้านโครงสร้าง การคลัง อำนาจหน้าที่ และการควบคุมกำกับ อย่างไร ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไร และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาเทศบาล ให้เจริญมากขึ้นเพียงใด โดยศึกษาว่า ประการแรก โครงสร้างของเทศบาล มีลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดตั้งเทศบาลมากขึ้นเพียงใด ประการที่สอง เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอ ที่จะนำไปปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีสาเหตุมาจากอะไร ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ของเทศบาล มีความเหมาะสมที่ทำให้เทศบาลนำไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ประการที่สี่ การควบคุมกำกับเทศบาลตามกฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างเต็มที่อยู่บ้าง

ในการดำเนินการศึกษา จะใช้วิธีแบบพรรณนา และการวิเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ โดยการค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร ตำรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และแนวความคิด ของนักวิชาการการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับใช้ข้อมูลจริงในบางส่วน มาประกอบการพิจารณา

ผลการศึกษาได้พบว่า สาเหตุที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้าเท่าที่ควร คือ

ประการแรก การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล แต่เพียงฝ่าย

ประการที่สอง การแบ่งองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล รูปแบบนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่ายเนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการแย่งชิงกันเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้ประชาชนเอือมระอา และส่งผลเสียถึงการเมืองระดับชาติ

ประการที่สาม เทศบาลมีรายได้ไม่น้อยไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากรัฐบาลกำหนดประเภทของรายได้ และลักษณะที่มาแห่งรายได้ของเทศบาล มีน้อยประเภท อัตราการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราที่ต่ำ ในจำนวนรายได้ และประเภทของภาษีอากรจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลว่า จะแบ่งสรรให้เทศบาลได้รับเป็นจำนวนเท่าใด หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เป็นธรรม ในการใช้ตัวแปร พื้นที่ ประชากร และรายได้ และมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกมากและการกู้เงินมีเพียงแห่งเดียวเท่านั้น คือ กู้ได้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล การกู้เงินนี้เทศบาลก็กู้ได้ในอัตราน้อย และดอกเบี้ยเงินฝาก ที่เกิดจากเงินสะสมของเทศบาล ก็ได้รับในอัตราที่น้อย และการจะกู้เงินจากองค์กรเอกชน หรือองค์กรของรัฐบาลก็ไม่สามารถกู้ได้ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้กู้ได้ แต่ในทางปฏิบัติเทศบาลไม่สามารถกู้ได้ เนื่องจากต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังต้องค้ำประกัน

ประการที่สี่ สืบเนื่องจากข้อหาด้านการคลัง จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ห้า กฎหมายกำหนดให้รัฐบาล มีอำนาจในการควบคุมกำกับเทศบาลมาก เช่น การยุบสภาเทศบาล การออกระเบียบ ข้อบังคับ เกินขอบเขตของกฎหมาย ทำให้เทศบาล ไม่มีอิสระ ในการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างเต็มที่

สำหรับแนวความคิดของผู้วิจัย ที่จะแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ คือ

ประการแรก หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ไม่ควรมองในด้านส่งเสริม ความเป็นประชาธิปไตยเพียงด้านเดียว ควรพิจารณาถึงประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลด้วย

ประการที่สอง ควรปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล โดยไม่จำเป็น ที่จะต้องเสียเงินแบบการปกครองประเทศ ควรแก้ไขเป็นรูปแบบสภาเทศบาล และผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เพื่อจะได้มีประสิทธิภาพในการบริหาร และประชาชน สามารถเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาลได้ตรงตามความต้องการของตนเอง

ประการที่สาม ควรปรับปรุงกฎหมาย โดยกำหนดให้เทศบาล มีแหล่งที่มาของรายได้เพิ่มขึ้น เพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สอดคล้องกับ สภาวะทางเศรษฐกิจ จัดทำแผนที่ภาษี และระบบการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ประชากร และควรให้เทศบาลสามารถกู้เงินจากองค์กรเอกชนหรือองค์กรของรัฐได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ควรส่งเสริมให้เทศบาล จัดตั้งสหการเทศบาลให้มาก เพื่อประหยัดงบประมาณ

ประการที่ห้า แบ่งแยกภารกิจ ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยรัฐดำเนินการเฉพาะกิจการที่ใหญ่ ๆ เช่น ด้านการต่างประเทศ ด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้น ควรให้เทศบาลดำเนินการเอง

ประการที่หก ควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ รัฐเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับความรู้ทางด้านวิชาการ และเทคโนโลยีเท่านั้น

DPU

Thesis Title	Structural and Operational reform for Municipality
Name	Ruchapol Boonhotiratana
Thesis Advisor	Assoc. Prof.Dr.Punsuk Vichamruaj
Co-Thesis Advisor	Asst.Prof.Dr.Pornchai Luanchavee
Department	Law
Academic	1994

Abstract

This thesis on the study to improve municipal structure and work process is intended to find factors limiting municipal progress. Various difficulties encountering municipality as a local self-government in Thailand are those involving structure, finance, functions, authority as well as supervision.

This study will focus on aspects ;

1. Whether the current municipal structure is appropriate and corresponded to local environment and how strong the public participation contributes to the municipal establishment.
2. What course the insufficient financial situation.
3. Whether the authority and functions of municipality are suitable for implementation accord to legal framework.
4. How much the legal control and supervision affect the municipality is self-autonomy and decision-making process.

The study employs explanatory - analysis methodology together with documentary research based on legal regulation , law , texts , academic opinion as well as statistical data.

From the study , it is found that the factor hindering municipality 's progress are as follow :

1) The establishment of some municipalities is based solely on the government's aspiration , not the general public ' s . The government wants to indoctrinate democracy without considering municipalities will be capable of searching the public as assigned. This results in the failure to fulfil the municipal functions. The criteria to establish municipality are contradictory , i.e. the site for " Muang " (Town) Municipality is designated at the every location of the Provincial Hall despite of the fact that the area lack population density and sufficient income for municipal administration.

2) The municipal structure that is organized into the Executive Board and Municipal Council often causes conflict as each party compete to become executive board and this further discourages the public participation in politic , locally and nationally.

3) The insufficient municipal revenue is due to small amount of soures and types of income set by the government , (low tax rate) low government budget and subsidy allocation according to factors on area , population and income. Loan can be alone only through the

Municipal Activities Support Fund , the amount of which is limited. The municipal accumulated fund generates very few interest or benefits. Loan from private organization or government sectors are not practically feasible due to the fact that it needs the ministry of interior is approval and the Ministry of Finance's guarantee.

4) Due to financial difficulty together with municipality's lack of arresting power and weak , municipality work is proved to be inefficient , Furthermore , some municipal functions are taken by government central agencies.

5) Due to strong government supervision authority , i. e. municipal council dissolution etc, the municipality lack of autonomous decision-making.

The author recommend the following solution :

1. The criteria for the establishment of a municipality should be based on administration efficiency the readiness to achieve municipal functions and the public readiness to local self-government

2. The improvement should focus on the municipal structure , environment ,and suitability of each locality. Adjustment should be focused on presidential form , i.e. both Mayor and Council members are directly elected by the people

3. There should be improvement on the taxation , sources of income , tax rate , tax map , revenue collection , criteria for budget allocation according to area , population , and allow municipality to loan from private and public financial agencies.

4. It is necessary to promote municipal activity to organize municipal joint-enterprise in order to save cost for public facilities investment.

5. There should be a clear separation of functions between national and local government. The national government should handle large scale activities such as foreign affair , national security , public safety while municipality handle others'.

6. There should be improvement on laws and regulation for municipality's autonomous decision-making , Government should only monitor municipality according to law and advise on technical or technology supports.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐ ในด้านการบริการสาธารณะบางอย่าง เพื่อที่จะสนองตอบความ ต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของตนเอง การจัดเทศบาลจึงแพร่หลายไปทุกหนทุกแห่ง โดยเฉพาะ พื้นที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุก แห่งต้องเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของเทศบาล ว่า จะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้หรือไม่ มีความพร้อมทางด้านรายได้ หรือ ประชาชนมีความพร้อมทางด้านการเมืองเพียงใดซึ่งจะเห็นได้จากการไปใช้สิทธิในการเลือก ตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ผ่านมา มีประชาชนไปใช้สิทธิ ไม่ถึงร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งหมด บางแห่งมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ 20 - 30 เท่านั้น¹ และผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งบางคน ไปลงคะแนนเสียง เพราะเห็นแก่อำสสินจ้าง ถูกข่มขู่จากผู้มีอิทธิพล ที่ไปใช้สิทธิ ด้วยความสมัครใจมีน้อย เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว แทนที่จะเป็นผลดี กลับเป็นผลเสีย ต่อการปกครองท้องถิ่น และกระทบถึงการเมืองระดับชาติได้ การกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล เป็นแบบสภาและคณะเทศมนตรี ซึ่งมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับการปกครองในระดับชาติ กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ แล้วทำการเลือกคณะเทศมนตรีขึ้นมาบริหารงานของเทศบาลและควบคุมการบริหาร

¹ ข้อมูลจากกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

งานของคณะเทศมนตรี โดยเพียงแต่ลงมติ ไม่เห็นชอบกับ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เท่านั้น ก็ทำให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงทำให้คณะเทศมนตรี ขาดความคล่องตัว เนื่องจาก ต้องคอยเอาใจใส่สภาพอยู่ตลอดเวลา² จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และรูปแบบนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากมีการแย่งชิงกันเป็นนายกเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมใด ๆ ส่งผลให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา และไม่เห็นความสำคัญของการมีเทศบาล

การที่ประชาชนใช้สิทธิลงคะแนนเสียง ไม่ถึงครึ่งหนึ่งนี้เอง ส่งผลให้เทศบาล จำนวนไม่น้อยที่ไม่มีผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มใด ได้รับเสียงข้างมาก ในสภาต้องมีการ ประนีประนอม ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ตลอดเวลา ผลัดเปลี่ยนกันเป็นนายกเทศมนตรี และแต่ละฝ่าย ก็แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตนมากที่สุด เนื่องจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจ ในการบริหารงานมาก สามารถใช้อำนาจทางการบริหาร สร้าง คะแนนนิยมจากประชาชน สามารถแสวงหาประโยชน์ จากการจ้างงานก่อสร้างของเทศบาล เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินการ เกี่ยวกับการสาธารณูปโภค เช่น ถนน ท่อระบาย ตลาด และ โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น อำนาจในการอนุมัติการจ้าง หรือจัดซื้อพัสดุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจสามารถ อำนาจต่อบรรดากิจการค้า แสวงหาผลกำไร หรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ ผล ประโยชน์จึงขัดกัน จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันได้ง่าย

ในด้านการค้าเงินงานของเทศบาล ปรากฏว่าเทศบาลมีรายได้น้อยไม่เพียงพอ กับ รายจ่ายเช่นในปี พ.ศ 2536 เทศบาลมีรายรับทั้งสิ้น 12,832 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุน จำนวน 4,291 ล้านบาท และมีรายจ่ายทั้งสิ้น 11,574 ล้านบาท เมื่อหักเงินอุดหนุนออก จากรายรับแล้วจะพบว่าเทศบาลมีรายได้น้อยพอกรับรายจ่าย ทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติ

² สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารงานประสิทธิ ภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2524) , หน้า 13.

หน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้³

ถึงแม้ว่าเทศบาล จะเป็นองค์กร ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่ปรากฏว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับเทศบาลมีลักษณะเป็นการควบคุมกำกับมากกว่าการร่วมมือ และประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้เงินอุดหนุน หรือการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับด้านการคลัง เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ที่รัฐกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และบางกรณี ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้ เช่น การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดเวลาเกิน 3 ปี หรือการจ่ายเงินสะสม เป็นต้น ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระ ในการริเริ่มกระทำสิ่งใด ๆ ได้ ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นความสำคัญ ของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว รูปแบบโครงสร้างของเทศบาล ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างของเทศบาลยังไม่มีเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมกับสภาพชุมชนเมืองแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่สภาพชุมชนเมืองในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตไปมากแล้ว ไม่ว่าจะเป็นทางด้านจำนวนประชากร ความเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมการพาณิชย์ ฯลฯ ทำให้เทศบาลไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และปัญหาต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เมื่อเทศบาลไม่สามารถแก้ปัญหา หรือให้บริการแก่ประชาชน ให้บังเกิดผลดีแล้ว จะเป็นเหตุให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงประโยชน์ของการมีเทศบาล และในที่สุดก็ไม่ให้ความสนใจหรือให้ความร่วมมือกับเทศบาล ปล่อยให้ผู้บริหารงานของเทศบาล บริหารงานตามอำเภอใจ ยิ่งไปกว่านี้บริหารงานในลักษณะปกป้องธุรกิจของตนเอง และแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง

³ ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

2. วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

2.1 เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของเทศบาล

2.3 เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะในแนวทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะทำให้การดำเนินงานของเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

3.1 ได้ทราบถึงทฤษฎีกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการรวมอำนาจปกครอง และการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นหลักในการบริหารราชการ ของประเทศไทยในปัจจุบัน และในส่วนของการกระจายอำนาจปกครองที่ใช้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3.2 ได้ทราบถึงทฤษฎี การควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น จากทางราชการ เช่น หลักการรวมอำนาจ หลักการกระจายอำนาจ ทฤษฎีการควบคุมบังคับบัญชา และทฤษฎีการควบคุมกำกับ ตลอดจนการควบคุมกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อเทศบาล

3.3 ได้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา วัตถุประสงค์ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ตลอดจนได้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคของเทศบาลที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

3.4 ได้มีข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาเทศบาลในแง่ของกฎหมายที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.5 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ในระดับสูงต่อไป

4. ลักษณะและขอบเขตของการศึกษา

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัย แบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical descriptive) โดยการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ในส่วนของเนื้อหาทางกฎหมาย (legal approach) เป็นหลัก โดยการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล ในส่วนของทฤษฎีการบริหารราชการ ทฤษฎีการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น หนังสือ บทความ และเอกสารการวิจัยต่าง ๆ ศึกษาจาก หลักการปกครองท้องถิ่น ของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มาเปรียบเทียบ และศึกษาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2523 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการพลเรือน และระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์โดยการศึกษาถึงประวัติ และความเป็นมาของเทศบาล ตลอดจนเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ซึ่งอาจให้คำตอบเกี่ยวกับสาเหตุแห่งความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของเทศบาลในปัจจุบันได้ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจะนำมาศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ

1. โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

3. ขอบเขตและลักษณะของการควบคุมกำกับเทศบาลของรัฐ

4. การกำหนดข้อเสนอแนะ ในทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหา ของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. สมมติฐาน (Hypothesis) ของวิทยานิพนธ์

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ได้กำหนดสมมติฐานไว้ดังนี้

5.1 โครงสร้างของเทศบาลยังไม่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ตามหลักการกระจายอำนาจ

5.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ การคลัง และการกำกับดูแลเทศบาล ยังไม่มีความสัมพันธ์กันโดยเฉพาะเทศบาล ยังมีรายได้ไม่เพียงพอกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และการกำกับดูแลเทศบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก ทำให้ขาดความอิสระ เป็นเหตุให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง

6. นิยามปฏิบัติการ

เทศบาล หมายถึง เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

โครงสร้างของเทศบาล หมายถึง การจัดตั้งเทศบาล องค์การเทศบาล สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี สหการ การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล และการควบคุมเทศบาล การดำเนินงานของเทศบาล หมายถึง หน้าที่ของเทศบาล และการดำเนินการนอกเขตเทศบาล และการทำการร่วมกับบุคคลอื่น

การจัดตั้งเทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

องค์การเทศบาล หมายถึง สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล หมายถึง กลุ่มของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล โดยมีหน้าที่ ดำเนินกิจการของเทศบาล ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ

คณะเทศมนตรี หมายถึง นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 โดยผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามความเห็นชอบของสมาชิกสภาเทศบาล มีหน้าที่ในการบริหารกิจการ

ของเทศบาลตามกฎหมาย

ปลัดเทศบาล หมายถึง หัวหน้าพนักงานเทศบาลทำหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบ การปฏิบัติงานประจำทั่วไปคัดเลือก โดยการสอบแข่งขัน ให้ดำรงตำแหน่ง เช่นเดียวกับ ข้าราชการพลเรือน

สหการ หมายถึง การร่วมกันทำกิจการใด อันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป มีสภาพเป็นทรวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร

การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล หมายถึง งบประมาณประจำปีของเทศบาล รายได้ และรายจ่ายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

การกำกับดูแลเทศบาล หมายถึง อำนาจการควบคุมดูแลเทศบาล ของผู้ว่า- ราชการจังหวัด นายอำเภอ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

หน้าที่ของเทศบาล หมายถึง การดำเนินงานของเทศบาล แบ่งตามประเภทของ เทศบาล 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

การทำกรนอกเขตเทศบาล หมายถึง การดำเนินงานอันจำเป็นต่อท่านและเป็น การเกี่ยวเนื่องกับ กิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

1. หลักทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปแล้ว มีหลักใหญ่ ๆ อันเป็นหลักที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่สองหลัก คือ ¹

1.1. หลักการรวมอำนาจ

1.2. หลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐ จะเข้าไปในทางรวมอำนาจปกครอง หรือกระจายอำนาจปกครอง ขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง หรือความสามารถของประชาชน ที่จะปกครองตนเอง นอกจากนี้ในบางประเทศยังได้ใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครองโดยให้ตัวแทนซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะ ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งถือได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้ เป็นส่วนหนึ่งของ หลักการรวมอำนาจ

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง

การรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่อง ดังนั้นความหมายที่แท้จริงของการรวมอำนาจทางปกครอง จึงหมายความว่า จะมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐไม่ได้ และจะมีการแบ่งเขตแดนของรัฐออกเป็นจังหวัด อำเภอ ฯลฯ ไม่ได้ คงมีแต่เขตรัฐ คือ ทั้งประเทศเท่านั้น แต่ถ้าไม่ถือความหมายที่แท้จริง ของการรวมอำนาจทางการปกครอง โดยพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว รัฐก็อาจมีนิติ-

¹ ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , พ.ศ. 2535 , หน้า 160 .

บุคคลอื่น นอกจากรัฐในรูปของการองค์การปกครองได้ แต่รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยหัวหน้าองค์การปกครองนั้น ต้องขึ้นตรงต่อรัฐ²

ตามความหมายดังกล่าว หลักการรวมอำนาจจึงประกอบด้วย ลักษณะที่สำคัญ

3 ประการ คือ

(1) มีการรวมกำลังกองทัพอ่าง ๆ คือ กำลังทหาร และกำลังตำรวจไว้กับต่อส่วนกลางทั้งหมด เพื่อให้ส่วนกลางมีอำนาจเด็ดขาด และสามารถที่จะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้ทันทั่วทั้งที่ เมื่อเกิดความจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อให้รัฐบาลกลางมีเสถียรภาพที่มั่นคง

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุด ในการอนุมัติ ระวัง เบิกถอน หรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

(3) มีลำดับชั้น การบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ เป็นการกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอยู่อย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีความสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีความรองลงมา ตามลำดับ ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบ ในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่ หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เป็นผลดีในแง่ที่ว่า ทำให้อำนาจของรัฐมีความมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศ แต่ข้อเสีย คือ อาจจะไม่สามารถตอบสนอง ความต้อง

² โภคิน พลกุล . " หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ " . วารสารรัฐศาสตร์ . 33 (สิงหาคม 2528) . หน้า 5 .

การของประชาชนได้ตรงจุด เพราะอยู่ห่างไกลจากพื้นที่

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และมีความเป็นอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ส่วนกลาง เพียงแต่คอยควบคุมดูแล ให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 7 ประการ คือ

- 1) มีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ท้องถิ่นที่ได้รับการมอบอำนาจ จะต้องเป็น องค์กรนิติบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยจะต้องมีงบประมาณ มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงต้องมีสภาท้องถิ่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งสภาท้องถิ่นนี้ จะเป็นผู้พิจารณาเลือกคณะผู้บริหาร เข้ามาดำเนินงานของท้องถิ่นต่อไป หรืออาจจะให้ประชาชน เลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงก็ได้
- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ต้องกำหนดให้องค์กรของท้องถิ่น มีความอิสระที่จะบริหาร หรือดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง แต่อิสระนี้ จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะมีมากกว่า หรือเท่ากับราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้
- 4) มีงบประมาณ และรายได้เป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้อง มีงบประมาณของตนเอง แยกต่างหากจากส่วนกลาง และต้องมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น
- 5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้อง มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเองเจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นกับกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง แต่

เป็นเจ้าของหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง

6) มีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการออกข้อบังคับ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ที่บัญญัติให้อำนาจไว้

7) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ เนื่องจากสภาพฐานะของท้องถิ่น ตามหลักการแล้ว ถือว่าเป็นหน่วยงานระดับรอง การเกิดของท้องถิ่นจะเป็นไป โดยการจัดตั้งของส่วนกลาง ซึ่งจะกำหนดขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นเอาไว้

2. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 2.1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- 2.2 ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 2.3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2.1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนกลาง หมายความว่า ราชการ หรือบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้รับผิดชอบ ในการวางนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมการปฏิบัติราชการทั่วประเทศ

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้จัดแบ่งองค์กรออกเป็น หน่วยงานบริหาร คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม เป็นการติดตามหลักการ

รวมอำนาจปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่ ครอบคลุมทั่วประเทศ ดังนั้น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม จึงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ เพื่อให้ เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการ จัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนอง ความต้องการของประชาชน ในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ ของราชการบริหาร ส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ออกไปประจำ ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น จังหวัด และอำเภอ เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง ในฐานะ เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ไปปฏิบัติงาน ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง ทบวง และกรม เพื่อให้ เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนในพื้นที่การปกครอง

2.3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น³ หมายความว่า ราชการบางอย่าง ซึ่งรัฐได้ มอบให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งขึ้นมาบริหารราชการ ในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของ ตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย มีอยู่ 2 ระบบ

³ ประยูร กาญจนดุล , อ่างแล้ว , หน้า 171.

คือ ระบบทั่วไปที่ชี้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ และระบบพิเศษที่ชี้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองระบบนี้ มีดังต่อไปนี้⁴

- ก. ระบบทั่วไปที่ชี้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้กำหนดไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล
- ข. ระบบพิเศษที่ชี้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ เป็นไปตาม หลักการกระจายอำนาจปกครอง เพื่อแบ่งเบาภาระกิจ ของส่วนกลาง และส่งเสริมการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า การกระจายอำนาจปกครอง ตามอาณาเขต และยังมีกระจายอำนาจอีกแบบหนึ่ง คือการกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทําบริการสาธารณะในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

3. การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

3.1 ประเทศอังกฤษ

3.1.1 การจัดโครงสร้างของประเทศ

การจัดโครงสร้างทางการปกครอง ของประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 , มาตรา 70.

สมัยโบราณเป็นต้นมา มีลักษณะที่รัฐบาลกลาง เป็นผู้ปกครองประเทศ โดยส่วนรวม ส่วนการปกครองท้องถิ่น (Local government) นั้น หมายถึง การที่ให้ชุมชน ไม่ว่าจะเป็ชุมชนเมือง หรือชุมชนในชนบท หรือชุมชนกึ่งชนบทกึ่งเมือง เป็นผู้ตัดสินใจ ในการปกครอง และบริหารสนองตอบความต้องการของคนโดยมีคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ในประเทศอังกฤษ จึงไม่มีรูปแบบของการแบ่งอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

ความเป็นมา ในด้านประวัติศาสตร์ ของประเทศอังกฤษ จะพบว่า ประกอบด้วย บุคคลอยู่หลายเผ่าพันธุ์ เช่น พวกแองเกิลส์ (Angles) พวกแซกซอน (Saxon) พวกเดเนส์ (Dane) เป็นต้น ซึ่งแยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจาย และเป็นอิสระ โดยต่างมีระเบียบการปกครองท้องถิ่นของตนเองมีคณะผู้ปกครองที่เป็นบุคคลในท้องถิ่น แต่ได้รับการแต่งตั้ง จากพระมหากษัตริย์ ให้มีอำนาจ ในการออกข้อบังคับของท้องถิ่น การบริหารงาน และพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยอิสระ การควบคุมโดยตรงจากส่วนกลาง ไม่มี ทางรัฐบาลกลางควบคุมท้องถิ่นก็แต่ เพียงการควบคุมทางรัฐสภา โดยการออกกฎหมาย กำหนดขอบเขตอำนาจของท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น เป็นผลให้รูปแบบ การปกครองท้องถิ่น ของประเทศอังกฤษในสมัยนั้น มีอำนาจ และความเป็นอิสระมากจนอาจจะเป็นภัยต่อความเป็นเอกภาพของประเทศ จนมาในปี ค.ศ. 1835 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ⁵

(1) กำหนดให้คณะผู้ปกครองท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน แทนการได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

(2) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่เดิมกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนโดยกฎหมายว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องใดบ้าง

⁵ ชำนาญ ชูวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของไทย,

(พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. 2503), หน้า 4-5.

(3) กำหนดให้มีความเกี่ยวพัน ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น เป็นไปในลักษณะการให้ความร่วมมือ (co - operation) มากกว่าที่จะเป็นการควบคุม (control) โดยการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น รวมไปถึงการตรวจบัญชี และ แนะนำคัดเตือนให้ท้องถิ่น ดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ

3.1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศอังกฤษ เป็นกลุ่มประเทศ ที่ใช้ระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหลายประเภท และหลายระดับ แต่ละประเภท และระดับ จะมีอำนาจ และขอบเขตของความร่วมมือ มากน้อยแค่ไหน เพียงใดนั้น เป็นหน้าที่รัฐสภา ที่จะตรากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างไร ถึงแม้รัฐสภาจะออกกฎหมาย ให้อิสระแก่ท้องถิ่นค่อนข้างมาก แต่รัฐสภาก็คำนึงถึงความปลอดภัย ความยุติธรรม สิทธิของบุคคล ดังนั้น จึงถือเป็นกฎทั่วไป การใช้อำนาจ และสิทธิขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึง หลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย และรัฐบาลกลางมักจะส่งมอบอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงได้ในบางเรื่องหน่วยงานที่เป็นตัวเชื่อม ระหว่างรัฐบาลกลาง กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department Of Environment) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงาน และกระทรวงอื่น ๆ อีกมากมาย ที่ทำงานประสานกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้

การปกครองท้องถิ่น ในความหมายของประเทศอังกฤษนั้น ต่างไปจากที่เข้าใจกันทั่ว ๆ ไป ที่มักจะคิดว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครอง เขตที่เป็นชนบท หรือสุขาภิบาล เทศบาลเท่านั้น แต่ประเทศอังกฤษนั้น การปกครองท้องถิ่น หรือ Local government นั้น หมายถึง การที่ให้ชุมชนไม่ว่าจะเป็นชุมชนเมือง หรือชุมชนในชนบท หรือชุมชนกึ่งชนบท เป็นผู้ตัดสินใจในการปกครอง บริหารสนองตอบ ความต้องการของตน โดยมีคณะบุคคลได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว รูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งสะท้อนถึงความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งพรรคการเมืองจะสะท้อนให้มีการเปลี่ยนแปลง แก่ไขกฎหมาย ในรัฐสภาอีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้

จะสะท้อนบทบาทความสำคัญของความต้องการประชาชน และพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น แล้ว ยังสะท้อนถึง ระดับความเป็นประชาธิปไตย ค่อนข้างสูงของคนอย่างไร ด้วยเหตุผลดังกล่าว นักศึกษาระบบการเมืองท้องถิ่น ของประเทศอังกฤษ จึงต้องคอยติดตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

ก. ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ การปกครองท้องถิ่น ในอิงแลนด์ และเวลส์ การปกครองท้องถิ่นในสก๊อตแลนด์ และการปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ

การปกครองท้องถิ่นในอิงแลนด์และเวลส์ยกเว้นส่วนที่เป็นมหานครลอนดอน แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 1 หน่วยการปกครอง ประเภทเคาน์ตี (County authorities) ซึ่งทั้งอิงแลนด์ และเวลส์ มีหน่วยการปกครองประเภทนี้ 47 เคาน์ตี หรือปกครองนครใน 47 นครนี้ มีนครใหญ่ ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง ประชากรมาก และมีความสำคัญไม่ว่าทางเศรษฐกิจ หรือการเมือง หรือมีความสำคัญทั้งสองด้าน จัดรูปการปกครองเป็นมหานคร (Metropolitan countries) มีอยู่ 6 แห่ง ตัวอย่างเช่น แกรนเชสเตอร์ เมอร์ซีย์ไซด์ยอร์กเชยคอนนัต และตะวันตก มิดแลนด์ตะวันตกและไทม์ เป็นต้น ในจำนวน 47 เคาน์ตี แบ่งเป็นหน่วยการปกครองระบบย่อยลงไป เรียกว่า ดิสตริคท์ (District Authorities) หรือ เรียกว่า เป็นการปกครองระดับเมืองอีก 333 ดิสตริคท์ หน่วยการปกครองตนเองที่เล็กลง มากกว่าระดับดิสตริคท์ ได้แก่ ระดับแพริช (Parish) และคอมมิวนิตี (Community) ซึ่งเทียบเท่าระดับอำเภอ และตำบล หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีรูปแบบเฉพาะตนเอง และใหญ่ที่สุด ได้แก่ หน่วยการบริหารมหานครลอนดอน (Greater London) สำหรับในสก๊อตแลนด์นั้น แบ่งการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 53 ดิสตริคท์ ส่วนในไอร์แลนด์เหนือนั้นแบ่งออกเป็น 26 ดิสตริคท์

หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทและระดับต่าง ๆ กันเหล่านี้ต่าง

มีคณะกรรมการ หรือสภา (Council) ประกอบด้วยสมาชิก เรียกว่า เคานซิลเลอร์ (Councillors) ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชน ในเขตการปกครองของตน ให้ทำหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย และบริหารกิจการภายในท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่น การปกครองแต่ละระดับต่างมีหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่แยกจากกันค่อนข้างจะเป็นสัดส่วนกว่าส่วนใด ความรับผิดชอบใด เป็นส่วนของเคาน์ตี และส่วนใดเป็นของคิสตริคท์ มีกฎหมายที่เป็นแม่บท และกำหนดหลักการ ในการบริหาร กิจการของการปกครองท้องถิ่น เช่น The Local Government Act 1985 และฉบับปี 1990 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกที่กำหนดรายละเอียด เช่น หน้าที่เฉพาะอย่างของแต่ละเคาน์ตี และคิสตริคท์ ส่วนการดำเนินการบริหาร เพื่อให้การบริการประชาชน ภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่ออกโดยรัฐสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นความรับผิดชอบ ของแต่ละหน่วยการปกครอง รัฐบาล หรือกระทรวง กรม จากส่วนกลาง จะเข้ามาเกี่ยวข้องได้เฉพาะ ในกรณีที่ทำไป เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อให้เป็นหลักประกันว่า การบริการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น การก่อสร้างถูกต้อง หรือได้มาตรฐาน การให้บริการสุขภาพอนามัยถูกต้อง การอนุรักษ์โบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็นอาคาร ที่อยู่อาศัย อาคาร-สาธารณะ อาคารราชการ สถานที่อยู่ในบัญชีต้องอนุรักษ์ ได้รับการดูแลเป็นอย่างดี เป็นต้น นอกเหนือจากเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ และประโยชน์แห่งชาติแล้ว ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการกิจการของตนอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ประเภทของการปกครองท้องถิ่น และระดับของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

(1) การปกครองเคาน์ตี (County Authorities) หรือการปกครองนครแบ่งออกเป็น

(1.1) การปกครองนครหลวง (Metropolitan Counties) อันได้แก่ เคาน์ตีที่มีประชากรหนาแน่น และมีระดับความเจริญสูง ทั้งทางด้านรายได้ และกิจกรรมทางการค้า อุตสาหกรรม กิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมตลอดถึงกิจกรรมทางสังคม

(1.2) การปกครองเคาน์ตีที่อยู่นอกเขตนครหลวง (Non-Metropolitan Counties) อันได้แก่ เคาน์ตีส่วนใหญ่ซึ่งมีระดับกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นต่ำกว่า และมีประชากรหนาแน่นน้อยกว่า

(2) การปกครองดิสทริคท์ (District Authorities) หรือ การปกครองเมือง

(3) การปกครองแพริช และคอมมิวนิตี (Parish and Community Authorities) เป็นการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด มีลักษณะเป็นชุมชนบท

(4) การปกครองมหานครลอนดอน (Greater London) จะยกเลิก เมื่อหมดปีงบประมาณ 1993

ข. สภากาการบริหารท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ และทุกระดับ จะต้องมิสภาท้องถิ่น (Council) ทำหน้าที่เป็น องค์การบริหารที่สำคัญ สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillors) ได้รับความเลือกโดยตรงจากประชาชนในเขตการปกครอง และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี

1. คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1.1 เป็นพลเมืองของอังกฤษหรือคอมมอนเวลท์หรือสาธารณรัฐไอร์แลนด์

1.2 อายุ 21 ปี ขึ้นไป

1.3 มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งที่ตนสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นเจ้าของที่ดิน หรือครอบครองที่ดิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่น อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น มาแล้วอย่างน้อย 12 เดือน หรือเป็นผู้ที่มีสถานที่ทำงานในเขตเลือกตั้งนั้น

1.4 ไม่เป็นพนักงานของสภาท้องถิ่นนั้น ๆ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเหล่านี้ จะสังกัดพรรค และสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค ดังนั้น การแข่งขันในท้องถิ่น จึงสะท้อนความนิยมของคนในท้องถิ่นที่มีต่อพรรค ซึ่งพรรคใหญ่ ๆ ที่สำคัญ ก็ได้แก่ พรรคคอนเซอร์เวตีฟ และเลเบอร์ ที่สำคัญรองลงมา ได้แก่

พรรคลีเบอร์ล และพรรคโซเชี่ยลเดโมแครท ดังนั้น หากเสียงส่วนมาก เลือกพรรคหนึ่ง พรรคใด เข้าไปเป็นองค์การบริหารของท้องถิ่นแล้ว ก็แสดงถึงความนิยม ที่ประชาชน มีต่อ พรรคนั้น และประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่น นั้น ก็มักจะออกเสียงเลือกตั้งระดับชาติ ำหนักพรรคนั้นด้วย แต่ทั้งนี้ไม่เป็นกฎตายตัวเสมอไป เพราะเคยมีบางเขตเลือกตั้ง ที่มีเขต การปกครองท้องถิ่นมากกว่า 1 หน่วย อาจจะเป็นได้ว่าในเขตย่อยบางเขต อาจจะมีสภา ท้องถิ่นสังกัดพรรคตรงกันข้าม กับพรรคที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในรัฐสภาก็ได้ นอกจากการลงแข่งขันหรือสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจเสนอตัว ในนามของกลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้สมัครอิสระก็ได้

2. การแบ่งเขตเลือกตั้ง

การปกครองท้องถิ่น ในแต่ละรูปแบบ จะแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็นเขตการเลือกตั้ง เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาบริหารท้องถิ่น ที่พึงจะมีเขตการปกครอง เคา์นี้ทั้งในอังกฤษและเวลส์จะแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้ง เรียกว่า Electoral Divisions สำหรับเขตการปกครองดิสทริคส์ (หรือเขตการปกครองเมือง) ในอังกฤษ และเวลส์ นั้น จะแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้ง เรียกว่า Electoral Divisions และ Electoral Wards ตามลำดับ เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละภาค และเมืองจะพึงมี และแต่ละเขต การ เลือกตั้ง สามารถเลือกสมาชิกสภาได้ 1 คน ในทำนองเดียวกับ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับแพริช หรืออำเภอ และระดับคอมมิวนิตี หรือตำบลนั้น ก็แบ่งออกเป็น เขตเลือกตั้ง ออกเป็น Wards เช่นเดียวกัน และแต่ละเขตการเลือกตั้ง สามารถเลือกสมาชิกสภา ของ แพริช หรือคอมมิวนิตีได้ 1 คน ขึ้นตอน และวิธีการเลือกตั้งนั้น มีกระบวนการคล้าย ๆ กับ การเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้ง สมาชิกสภาสามัญ ข้อแตกต่าง จะมีก็แต่ในรายละเอียด เช่น การออกเสียงทางไปรษณีย์นั้น อนุญาตให้เฉพาะการเลือกตั้ง ในระดับเคาน์ตี กับดิสทริคส์เท่านั้น

3. การดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทน

สมาชิกสภาบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สำหรับเขตการปกครองนครหลวง (Metropolitan) จะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาบริหารคราวละ หนึ่งส่วนสามของสมาชิกทั้งหมดทุกปี ในช่วงที่ในมีการเลือกตั้ง สมาชิก

สภาการบริหาร ของเขตการปกครองเคาน์ตี และดิสทริคส์ สมาชิกที่ได้รับเลือกเข้ามาแต่ละชุดจะอยู่ครบ 4 ปี จึงจะออกไป ดังนั้น สภาบริหารนครหลวง จะมีสมาชิกหมุนเวียน เข้ามาทำหน้าที่ และหมุนเวียน หน้าที่ไป ในขณะที่เดียวกัน ในจำนวนที่เท่า ๆ กัน วิถีปฏิบัติเช่นนี้ สภาการบริหารท้องถิ่นแบบอื่น อาจจะนำไปปฏิบัติก็ได้ ภายหลังการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาการบริหาร จะทำการเลือกตั้ง ประธานสภาการบริหารท้องถิ่น และรองประธานอย่างละ 1 คน โดยเลือกมาจากสมาชิกสภาการบริหารท้องถิ่นด้วยกัน ผู้ได้รับเลือกจะดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี ประธานสภาการบริหาร จะเป็นหัวหน้าในการบริหารกิจกรรม ของเขตการปกครองท้องถิ่น และมีรองประธานเป็นผู้ช่วย ตำแหน่งหัวหน้า หรือผู้เป็นประธานสภาการบริหารนั้น มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปในระดับดิสทริคส์นั้น สถานภาพของเขตการปกครองนั้น อาจจะแตกต่างกัน ตามที่ได้รับพระราชทานตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 สถานภาพใหญ่ ๆ คือ เบอโรอะ (Borough) และซิตี (City) ในเบอโรอะ และซิตีนั้น ผู้เป็นประธานสภาบริหารท้องถิ่นมักจะมีตำแหน่งเรียกว่า นายกเทศมนตรี (Mayor) ส่วนในเขตการปกครองในนครลอนดอน และนครใหญ่อื่น ๆ นั้น มักจะเรียกว่า ลอร์ด แมร์ (Lord Mayor) สำหรับในนครใหญ่ ของสก๊อตแลนด์ เรียกตำแหน่งนี้ว่า ลอร์ด โพรวิสต์ (Lord Provost) ส่วนในเขตการปกครองท้องถิ่นที่เล็กกว่านี้ มักจะเรียกตำแหน่ง ประธานสภาบริหารว่า คอนเวนเนอร์ (Convener) สมาชิกสภาการบริหารท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับเลือก และทำงาน โดยอาสาสมัคร จึงไม่มีเงินเดือนประจำตำแหน่ง แต่อาจจะได้รับค่าตอบแทน หรือค่าสมณาคณะที่เสียสละเวลามาทำหน้าที่นี้ ไม่เกินวันละ 800 บาท นอกจากนั้น ยังมีสิทธิได้รับเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางในการไปปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนในระดับแพริช และคอมมิวนิตี้นั้น ไม่มีสิทธิ ที่จะได้รับการตอบแทนดังกล่าว สำหรับเวลาที่ สมาชิกสภาบริหารท้องถิ่น สละให้กับการบริหารท้องถิ่น ประมาณ 79 ชั่วโมง ต่อเดือน จำนวนสมาชิกสภาบริหารท้องถิ่นระดับเคาน์ตี ดิสทริคส์ประเภทต่าง ๆ มีประมาณ 26,000 คนและสมาชิกสภาบริหารท้องถิ่นของแพริชและคอมมิวนิตี้นี้รวมกันประมาณ 70,000 คน

4. อำนาจหน้าที่ของสภาบริหารท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาท และหน้าที่ ในการให้บริการแก่ชุมชนอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมชีวิตของคน ตั้งแต่เกิดจนตาย บางหน้าที่เป็นบริการ

ที่ต้องกระทำ บางหน้าที่ และบทบาทเป็นหน้าที่ที่ควรจะทำ หรือที่อาจจะทำได้ ทั้งสองหน้าที่นี้ จะมีกฎหมายรองรับและมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กล่าวโดยทั่วไป หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในอังกฤษและเวลส์อาจแยกพิจารณาได้ 2 ระดับคือ ระดับเคาน์ตี กับระดับดิสตริคต์ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาบริหารของมหานครลอนดอนโดยหลักการแล้ว มีลักษณะคล้าย ๆ กับรูปแบบการปกครองรูปอื่น จะมีความแตกต่าง ในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ในระดับเคาน์ตี ขอบเขตความรับผิดชอบ มีกว้างขวางกว่า ทั้งลักษณะของบริการ และอาณาบริเวณที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ในเรื่องการวางแผน และการบริการ ที่มีขอบเขต ความรับผิดชอบกว้างขวางและจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก ยิ่งเป็นเคาน์ตี ที่มีสภาพเป็น การบริหารนครหลวง (Metropolitan) ความจำเป็น ต้องใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนยิ่งมากขึ้น เพราะจะต้องบำบัดความต้องการของประชากร ที่มีจำนวนมากกว่าเคาน์ตี ที่มีประชากรไม่หนาแน่น อีกทั้งในเขตนครหลวงดังกล่าว ประชากรที่อาศัยอยู่ สามารถจะให้ความสนับสนุน แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปของภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนในระดับดิสตริคต์นั้น ขอบเขตความรับผิดชอบไม่กว้างขวางนัก และทรัพยากรจำเป็นต้องใช้ ก็ไม่สูงมากเท่ากับระดับเคาน์ตีประเภทต่าง ๆ ในด้านการวางแผนนั้น กิจกรรมที่องค์กรบริหารท้องถิ่น ในระดับเคาน์ตี จะต้องรับผิดชอบ และพิจารณาจัดทำก็คือ แผนเตรียมพร้อม หรือแผนยุทธการ แผนการคมนาคมและการขนส่งสาธารณะ แผนการทาง แผนการจราจร แผนการกำจัดขยะและสิ่งโสโครก การคุ้มครองผู้บริโภค การตำรวจ และการดับเพลิง แผนการศึกษา และการจัดสถานศึกษา ห้องสมุด และงานบริการแก่บุคคลอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนความรับผิดชอบของดิสตริคต์นั้นได้แก่ ปัญหาสภาวะแวดล้อม ที่จะส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การจัดการเคหะสงเคราะห์ การควบคุม และจัดสรรเคหะที่อยู่อาศัย ที่เป็นของรัฐ หรือองค์กรบริหารท้องถิ่น การจัดเก็บขยะมูลฝอยและเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินในการประยุกต์ และการปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้อาจจะจัดให้บริการที่จอดรถสาธารณะ แต่ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรบริหารระดับเคาน์ตีก่อน นอกจากนี้ เคาน์ตีและดิสตริคต์ อาจจะมีการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานหรือพิพิธภัณฑ์ และสวนสาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ข้อตกลงของแต่ละท้องถิ่นแต่ละระดับ จะได้กระทำไว้ ส่วนในมหานครลอนดอนนั้น หน่วยการปกครองระดับย่อย ที่เรียกว่า โบโร (Borough)

และ (City Corporation) จะรับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่หลักที่สำคัญ ๆ ซึ่งองค์กรปกครองระดับเคาน์ตี และคิสตรีคส์รับผิดชอบอยู่ในเขตนครหลวง สำหรับสภาการบริหารของมหานครลอนดอนนั้น จะทำหน้าที่ในการประสานการวางแผน และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยการปกครอง และการบริหาร ที่อยู่ภายใต้ องค์กรการปกครองมหานครลอนดอน องค์กรการบริหารท้องถิ่น ยังมีอำนาจในการมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ รับผิดชอบจัดทำกิจกรรม เพื่อให้ให้บริการแก่ชุมชนของตนได้ นอกเหนือไปจากกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่ต้องทำเอง เช่น เรื่องการศึกษา กิจกรรมตำรวจ การให้บริการสวัสดิการแก่บุคคล และสวนสาธารณะ กิจกรรมหรือบริการ ที่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำได้ เช่น รถเมล์ การไฟฟ้า การจัดเก็บขยะมูลฝอย ฯลฯ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในสก๊อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ไม่ได้แตกต่างในหลักการสำคัญมากนัก

ค. การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ มีอิสระในการจัดบริหาร และการดำเนินการค่อนข้างสูง แม้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น จะมีหลายรูปแบบ หลายระดับ และมีความหลากหลายในหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจกรรม ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองเหล่านี้ มีบรรทัดฐาน และหลักการที่คล้ายคลึงกัน และสามารถประยุกต์ใช้ได้ โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับและทุกประเภท ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์กรบริหารที่ทำหน้าที่นโยบายที่สำคัญก็คือ สภาการบริหาร ส่วนการนำนโยบายการบริหารไปดำเนินการนั้น อยู่ภายใต้การควบคุม และดูแลของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตามนโยบายนั้น อันได้แก่ บรรดาพนักงานประจำ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ละประเภท ซึ่งมีการจัดองค์กร ตามระบบราชการโดยทั่วไป สภาบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะประชุมเพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย และติดตามการบริหาร และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และพนักงานประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การตัดสินใจมักจะทำโดยการปรึกษาหารือ จะมีการออกเสียงตัดสินใจเฉพาะ กรณีที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน และถ้าก้ำกึ่งกันมาก สำหรับคณะกรรมการในองค์กรบริหารท้องถิ่นนั้น จะมีจำนวนมาก หรือน้อยชุด และแต่ละชุดจะมีกี่คนนั้น โดยหลักการแล้ว จะไม่แตกต่างกันมาก ในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่

ต่างระดับกัน ผู้ที่เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น จะเชิญมาจากสมาชิก สภาบริหารท้องถิ่นนั่นเอง จากพนักงานประจำระดับบริหาร และจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้ จะตั้งตามลักษณะหน้าที่ที่องค์การบริหารท้องถิ่น ต้องมีความรับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการสวัสดิการบุคคล คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการสาธารณสุข เหล่านี้ เป็นต้น คณะกรรมการจะได้รับมอบอำนาจตามที่ระบุไว้ใน กฎหมาย สำหรับพนักงานประจำ ขององค์การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้น จะได้รับเงินเดือน หรือค่าจ้าง จากองค์การปกครองที่ตนสังกัด สถานภาพของพนักงานเหล่านี้ จะคล้าย ๆ กับ สถานภาพของข้าราชการประจำ หน้าที่ที่สำคัญของพนักงานประจำ ก็คือ นโยบาย ที่สภา บริหารกำหนด ไปปฏิบัติให้เกิดผล พนักงานแยกย้ายประจำ ตามแผนกต่าง ๆ ของแต่ละ องค์การปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันพนักงานท้องถิ่นเหล่านี้ ทั่วประเทศรวมกัน มีประมาณ 2.5 ล้านคนขึ้นไป ทั่วหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหาร ด้านเทคนิค ครู ผู้ชำนาญการ พนักงาน คับเพลิง และคนงาน กรรมกร เป็นต้น เกือบครึ่งหนึ่งของพนักงานเหล่านี้ อยู่ในส่วนบริการ ด้านศึกษา พนักงานเหล่านี้ เป็นเสมือนกลไก และกระดูกสันหลัง ที่ทำให้การปกครองท้องถิ่น อังกฤษ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่อง

ง. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มี และ ใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครอง อันมีผลกระทบทั้งด้านลบ และด้านบวกแก่ประชาชน ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น จึงต้องอยู่ภายใต้ การควบคุมบางประการ ลักษณะการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น มีรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

(1) การควบคุมโดยรัฐสภา การควบคุมโดยรัฐสภานั้น หมายถึง การที่รัฐสภามีอำนาจ ในการออกกฎหมาย เพื่อก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการปกครอง ท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครอง ท้องถิ่น กับการปกครองส่วนกลาง

(2) การควบคุมโดยตุลาการ หมายถึง การที่อำนาจตุลาการ สามารถจะเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด เมื่อเกิดกรณีพิพาทในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการ

ปฏิบัติการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และเรื่องที่กระทบกระเทือน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น กับองค์กรปกครองอื่น ๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้ มีฐานะเสมือนนิติบุคคล

(3) การควบคุมโดยรัฐบาล การควบคุม องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อป้องกันการละเมิด ประโยชน์ของส่วนรวม สิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ การควบคุมนั้น มีลักษณะเป็นการควบคุมเฉพาะเรื่อง และไม่จำเป็นต้องมีลักษณะการควบคุม องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งทุกระดับ ในรูปแบบเดียวกัน ในบางท้องถิ่น รัฐบาลกลางอาจจะให้อิสระ แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ที่จะดำเนินกิจการบางอย่างอย่างเต็มที่ เช่น การจัดการเรื่องการเคหะสงเคราะห์ที่บางท้องถิ่น รัฐบาล อาจจะไม่อนุญาตให้กระทำเช่นนั้น เพราะเกรงปัญหาขัดแย้งภายในชุมชน เช่น ในเขตเซาท์ฮอลล์ (South Hall) ในลอนดอน ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีต่างชาติ (อินเดีย และ ปากีสถาน) อยู่หนาแน่น รัฐบาลกลางจะสงวนสิทธิในการจัดการเรื่องเคหะสงเคราะห์เอง เพื่อมิให้คนอังกฤษ ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยเสียเปรียบ การควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ รัฐบาลจะมอบอำนาจให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องับกิจการนั้น ๆ เป็นผู้คอยดูแล เช่น ในเรื่องการเคหะ การก่อสร้างต่าง ๆ และการสาธารณสุข กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้คอยควบคุม ทางด้านการอนามัย การสาธารณสุข โรงพยาบาล สถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข จะเป็นตัวควบคุมดูแล เป็นต้น

(4) การควบคุมการคลัง รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมการคลังท้องถิ่นหลายวิธีการด้วยกัน การตรวจสอบ โดยสำนักงานตรวจสอบบัญชี ของรัฐบาลกลาง มีผลทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงิน ไม่เพียงแต่ให้เกิดการรั่วไหล และทุจริต แต่ยังรวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ การให้เข้าไปแนะนำในการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น การควบคุมที่เข้มงวดมาก ได้แก่ กระบวนการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย จะต้องมีการละเอียดชัดเจน และรัฐบาลกลาง มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไขการจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐบาลมีความโน้มเอียงที่จะไม่สนับสนุน การ

ให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนใหญ่ โดยไม่มีรายละเอียดของโครงการ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่น จะดำเนินการ ทางด้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ รัฐบาลกลาง คงมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซง เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรียน การประเมินมูลค่าของทรัพย์สิน หรืออัตราที่จะจัดเก็บได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ท้องถิ่นจะกระทำได้ภายในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ จะต่ำกว่า หรือเกินกว่าอัตราขั้นต่ำ และขั้นสูงไม่ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงอัตรา และวิธีการภายในกรอบ ที่รัฐบาลกลางวางไว้ ท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำนิติกรรมได้ แต่การกู้ยืมมักจะมีเงื่อนไขมาด้วย เช่น การกู้เงินจากรัฐบาลกลาง หรือการกู้ยืม ที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐบาลกลาง เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะมีข้อกำหนดในเรื่องมาตรฐาน รูปแบบและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การควบคุมทางด้านการคลัง นอกจากจะควบคุมผ่านกระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณแล้ว กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกัน แต่ละเรื่องนั้น จะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการกำกับดูแลท้องถิ่น

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 ลักษณะของการปกครองของประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ลักษณะการปกครอง จึงประกอบด้วย รัฐบาลกลาง (Federal government) รัฐบาลมลรัฐ (State government) ซึ่งเป็นรัฐบาลของแต่ละรัฐต่าง ๆ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local government) ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า การปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นการปกครองรัฐหลาย ๆ รัฐเข้ามารวมตัวกัน เป็นรัฐเดี่ยว โดยแต่ละรัฐ ต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วน ให้กับรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น มลรัฐต่าง ๆ จึงไม่ใช่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะอยู่ในมลรัฐ ได้แก่ เคาน์ตี (County) ทาวน์ (Town หรือ Townships) หน่วยการปกครองพิเศษเฉพาะกิจ (Special District) และเทศบาล (Municipalities) จะสังเกตเห็นได้ชัดว่า แตกต่างกับประเทศ ที่เป็น

รัฐเดี่ยวอื่น ๆ ที่มีรัฐบาลเดี่ยว คือ รัฐบาลกลาง ไม่มีรัฐบาลมลรัฐขึ้นมาซ้อนกับรัฐบาลกลาง อีกชั้นหนึ่งอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

เคาน์ตีเป็นหน่วยการปกครองย่อยของมลรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งเคาน์ตี เป็นหน่วยการปกครองที่มุ่งประสงค์เฉพาะพื้นที่ชนบท (rural) ในมลรัฐหนึ่ง อาจมีจำนวน เคาน์ตี มากน้อยต่างกันไปตามสภาพ และขนาดของมลรัฐ การบริหารงานของเคาน์ตี จะมี คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด และควบคุมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการ ดังกล่าวนี้นี้ เรียกว่า " คณะกรรมการเคาน์ตี " (county commissioner หรือ board of commissioners หรืออาจจะเรียกว่า board of supervisors ก็ได้) คณะ กรรมการเคาน์ตี มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนประมาณ 3 - 7 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 - 4 ปี นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของเคาน์ตี ที่มาจากการเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายอำเภอ (Sheriff) ทำ หน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยของเคาน์ตี และนอกจากนี้ ยังมี เจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น เจ้าหน้าที่กฎหมาย หรือ เจ้าหน้าที่อัยการ (County Prosecutor) เจ้าหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ (County Coroner) ปลัดเมือง (County Clerk) เจ้าหน้าที่ตุลาการ (County Judge) และเจ้าหน้าที่การคลัง (County Treasurer) เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ได้ตำแหน่งมาด้วยการเลือกตั้งเพื่อบริหารร่วมกัน รูปแบบ การปกครองท้องถิ่น ของสหรัฐอเมริกา แบบเคาน์ตีดังกล่าวนี้ เป็นระบบโครงสร้างการปก ครองท้องถิ่น แบบกึ่งการปกครองตนเอง (quasi - municipal corporation) ซึ่งหมายถึง รูปแบบการปกครอง ที่ยังมีใช้ รูปแบบการปกครองตนเอง ในแบบเทศบาล (municipal corporation) เช่น กรณีรูปแบบการปกครองเมืองใหญ่ (city) ซึ่งถือว่าเป็นเขตการปกครองของชุมชนเมือง (urban) แล้วทำการปกครองตนเอง ใน ระบบเทศบาล (municipalities)

นอกเหนือจาก เคาน์ตี (county) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครอง สำหรับเขตชนบทดังกล่าวก็ยังมีหน่วยการปกครองตนเองเดียวกันนี้ อีก แต่เป็นเขตการปกครอง ระดับเล็ก เรียกว่า " เมืองเล็ก " หรือ " ทาวน์ " (towns หรือ townships)

ทาวน์ (towns หรือ townships) คือ รูปการปกครองเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นสภาพชนบท และจัดเป็นรูปกึ่งการปกครองตนเอง (quasi - municipal corporations) เช่นเดียวกับเคาน์ตี (county) หรือ ทาวน์ (towns) จะมีอาณาเขตประมาณ 30 - 40 ตารางไมล์ เป็นรูปการปกครองที่ส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง และถือว่าเป็นหน่วยการปกครอง ที่เป็นตัวแทนของมลรัฐ (agents of state government) มีหน้าที่หลัก ในด้านการประเมินและจัดเก็บภาษี และจัดสร้างถนน และซ่อมแซมถนน รวมทั้งหน้าที่ในด้าน การบริการสาธารณะต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นหน่วย ในการจัดการเลือกตั้งอีกด้วย townships ส่วนใหญ่ปกครอง และบริการโดย คณะกรรมการ (townships boards) โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า supervisor

นอกจากนี้ หน่วยการปกครองที่จัดขึ้น สำหรับเขตการปกครองชนบทดังกล่าวแล้ว ในสหรัฐอเมริกา ยังมีรูปแบบโครงสร้างการปกครองเมือง (cities) ของมลรัฐต่าง ๆ เช่น นครนิวยอร์ก (New York) บอสตัน (Boston) ฯลฯ ซึ่งจัดเป็นรูปการปกครองแบบเทศบาล (municipalities) ถือว่าเป็นระบบการปกครองตนเองด้วยเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามหน่วยการปกครองเทศบาลดังกล่าวนี้ ในสหรัฐอเมริกาจะแบ่งแยกgrup และโครงสร้างออกเป็นชนิดและประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(1) เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีและสภา (The mayor - council plan)

เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่เก่าแก่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา ที่สืบทอดมาจากอังกฤษเทศบาล ในระบบนายกเทศมนตรีและสภานี้ ยังแบ่งได้เป็นชนิดต่าง ๆ ได้ อีกคือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (The strong mayor plan) นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (The weak mayor plan) และนายกเทศมนตรี ที่มีสัมพันธ์ภาพกับสภา (The compromise types of government)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาส่วนมาก

ใช้ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก และนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยเท่านั้น ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก คือ นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจ ในการบริหารประจำ เหมือนจากเจ้าหน้าที่ หรือ หัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจทั้งหลาย แต่สำหรับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยนั้น นายกเทศมนตรีจะมีฐานะเป็นเพียง ประธานในพิธีการต่าง ๆ (ceremonial head) เป็นเพียงสัญลักษณ์ของเมือง จึงเป็นตำแหน่งที่ทำให้เป็นเกียรติเท่านั้น อำนาจของสภาก็เป็นอำนาจการบริหารที่เจ้าพนักงานประจำกระทำไปตามตัวบทกฎหมาย และความรับผิดชอบที่มีอยู่

(2) เทศบาลระบบคณะกรรมการ (The commission plan)

เทศบาลในระบบนี้เกิดขึ้นจากเหตุการณ์เมื่อประมาณ ค.ศ.1900 เมืองกาลเวสตัน (Galveston) มลรัฐเท็กซัส (Texas) ในสหรัฐอเมริกา ได้ประสบอุทกภัย ทำให้บ้านเรือนเสียหาย และมีผู้เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว สภาผู้แทนราษฎรมลรัฐเท็กซัส ได้ลงมติแต่งตั้ง บุคคลขึ้นมาคณะหนึ่ง มีจำนวน 5 นาย ให้คณะกรรมการคณะนี้ ทำหน้าที่บริหารให้เมืองกาลเวสตัน กลับเข้าสู่สภาพเดิม ความสำเร็จในการบริหาร และซ่อมแซมเมืองกาลเวสตัน ทำให้ระบบนี้ เป็นที่นิยมแพร่หลายในเวลาต่อมา ทั้งในสหรัฐอเมริกา และในประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ระบบคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันนิยม คณะกรรมการที่ประกอบด้วย คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน 5 คน โดยคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธาน ถือได้ว่าเป็นนายกเทศมนตรี (The mayor) แต่อำนาจการบริหารอยู่กับคณะกรรมการ

(3) เทศบาลระบบผู้จัดการ (The council - manager plan)

เทศบาลแบบผู้จัดการนี้ ได้เกิดขึ้น ในเมืองสตอนตัน มลรัฐเวอร์จิเนีย (Staunton Virginia) และซัมเมอร์ (Sumter) เมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สาธารณรัฐของระบบนี้คือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (council) ก่อน แล้วสภาจะจัดหาว่าจ้าง บุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่มีความสามารถในการบริหารเมือง เป็นผู้จัดการเมือง (city manager) โดยผู้จัดการเมือง อยู่ในความควบคุมดูแลของสภา

ในกรณีที่ผู้จัดการเมืองมิได้ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของสภาแล้ว สภาก็อาจจะลงมติถอดถอนเลิกจ้างผู้จัดการเมืองได้ สำหรับสภาที่มีประธานสภา

เป็นหัวหน้า หรืออาจเรียกว่า The mayor เป็นบุคคลทำหน้าที่ เป็นประธาน ในการประชุม และในพิธีการต่าง ๆ (ceremonial head)

นอกเหนือจากระบบเทศบาล (Municipalities) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น สำหรับการปกครองเมือง หรือชุมชนที่มีความเจริญ (urban) แล้ว ในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local government) ในรูปแบบต่าง ๆ อาจประสบปัญหาในการบริหาร หรือการดำเนินงานได้ เช่น กิจการบางอย่าง ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการนั้น ไม่เกิดผลดี อาจเป็นปัญหา ในด้านการประสานงาน หรือการดำเนินงาน ซึ่งควรจะเป็นกิจกรรมร่วมกันในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจเป็นได้ โดยนัยนี้ สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการจัดตั้ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา อีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า " หน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษ " (Special Districts) หน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะกิจการ เช่น สวนสาธารณะ เรียกว่า Park Districts กิจการสร้างอาคารที่อยู่อาศัย เรียกว่า Housing Districts กิจการเกี่ยวกับการศึกษาเรียกว่า School Districts นอกจากนี้ ยังมีกิจการเกี่ยวกับการกำจัดยุง (Mosquitoes Control Districts) กิจการเกี่ยวกับสุสานฝังศพ (Cemetery Districts) กิจการเกี่ยวกับระบบขนส่ง (Transit Districts) และ Special Districts อาจเรียกในชื่ออื่น ๆ เช่น Authoritys Board , Corporations แต่ส่วนใหญ่เรียกว่า Districts

Special Districts ส่วนใหญ่บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (boards) ซึ่งมีจำนวนประมาณ 5 นาย บางแห่งมาจากการเลือกตั้ง บางแห่งก็โดยการแต่งตั้ง จากหน่วยการปกครองอื่น ๆ เช่น จากคณะกรรมการ county เมื่อได้รับการแต่งตั้ง จะมีความเป็นอิสระในขอบเขตอำนาจ ความรับผิดชอบ และจะถูกถอดถอนได้ หน่วยการบริหารงาน ท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลมลรัฐ (State government) โดยที่รัฐบาลมลรัฐ มุ่งประสงค์ ให้ทำหน้าที่ ในกิจการหนึ่งกิจการใด โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ รูปการปกครองแบบนี้ เป็นที่นิยมแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา

3.2.3 ลักษณะของการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น

การแบ่งภารกิจระหว่างรัฐ กับองค์การปกครองท้องถิ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะเกี่ยวข้องกับ 3 ระดับหน่วยการปกครองด้วยกัน คือ รัฐบาลกลาง การปกครองมลรัฐ และการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบัน เมื่อติดตามข่าวต่างประเทศ จะเห็นว่า รัฐบาลมลรัฐ แทบจะไม่เด่นชัดในเรื่องข่าวคราวแต่จะไปเป็นข่าวในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลประเทศอเมริกา ในด้านกิจการต่างประเทศ การทำสงคราม การป้องกันประเทศ การจัดการกับเงินเฟ้อ ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ การติดตามข่าวสารของโลก หรือจะกล่าวให้ง่ายขึ้น รัฐบาลกลางของอเมริกา ทำหน้าที่ ในการทำสนธิสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศเป็นสมาชิกที่สำคัญ ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ส่งทหารเข้าไปช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั่วโลก เสาะแสวงหาข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เสาะแสวงหาข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อประเทศต่าง ๆ ในโลก การแก้ไขสภาวะทางเศรษฐกิจ หรือเงินเฟ้อ ต่างประเทศ เป็นต้น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะไม่ค่อยเด่นเท่าในระดับของรัฐบาลกลาง เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการในสิ่งที่ธรรมดา เช่น การเก็บขยะ การจัดทำระบบท่อ ระบายน้ำเสีย การเดินข้างถนน และการจัดหาน้ำประปา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอเมริกา มีภารกิจมากกว่ารัฐบาล ภารกิจดังกล่าว ในปัจจุบันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เรียกได้ว่า เป็นอุตสาหกรรมใหม่ได้ทีเดียว โดยเฉพาะประชาชนที่อยากจะทำงานราชการ มักจะสมัครทำงานในหน่วยงานมลรัฐ และท้องถิ่นมากกว่า จำนวนข้าราชการของทั้งมลรัฐ และท้องถิ่นรวมกัน มากกว่าจำนวนข้าราชการของรัฐบาลกลาง ข้าราชการของมลรัฐอย่างเดียว ก็เกือบจะเท่ากับ ข้าราชการของรัฐบาลกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนข้าราชการรวมกันจำนวน 7 ล้านคน มากกว่าจำนวนข้าราชการของมลรัฐและรัฐบาลกลางรวมกัน ภารกิจของมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับชีวิตประจำวัน ของประชาชน ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การจัดการเกี่ยวกับโรงเรียนรัฐบาล ได้แก่ โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม วิทยาลัยชุมชน วิทยาลัยมลรัฐ มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีมลรัฐ ในเรื่องของการใช้รถยนต์ก็เช่นกัน เกี่ยวข้องกับ รัฐบาลมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่การดูแล ก่อสร้างซ่อมแซมถนน จนถึง การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตทะเบียนรถยนต์และผู้ขับขี่รถยนต์ นอกจากนั้น รัฐบาลมลรัฐ

และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังดูแลเกี่ยวกับการประปา การจัดให้มีแสงสว่าง และไฟฟ้า การกำหนดมาตรฐาน และออกกฎหมายควบคุมอาคาร การก่อสร้างทางเท้า การออกกฎหมายควบคุมภัตตาคาร โรงพยาบาลคลินิก การจัดให้มีตำรวจ ยับการ และการจัดการเลือกตั้ง

ในอดีตแต่ละมลรัฐจะอยู่อย่างโดดเดี่ยว มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจมากในทุก ๆ ด้าน ต่อเมื่ออเมริกาเจริญขึ้น ในด้านต่าง ๆ และมีจำนวนประชากร เพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางก็มีความจำเป็นมากขึ้น และค่อนข้างจะใกล้เคียงรัฐเดี่ยวมากขึ้น รัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบ ในด้านเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การว่างงาน เงินเฟ้อ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และค่าเงินดอลลาร์ ซึ่งไม่อาจแก้ไขโดยอำนาจมลรัฐต่อไป ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับทั้งประเทศ จึงต้องมีหน่วยตำรวจสอบสวนกลาง (FBI) แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า มลรัฐมีงานน้อยลงแท้จริง ทั้งรัฐบาลมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีงานเพิ่มขึ้น งบประมาณ และจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีสิ่งที่ลดลง จึงไม่ใช่งานของมลรัฐ แต่เป็นความอิสระ ของมลรัฐที่ลดลง อิทธิพลของรัฐบาลกลาง ที่มีต่อมลรัฐเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลาง เริ่มมีโครงการ ลงในพื้นที่ของมลรัฐมากขึ้น รัฐบาลมลรัฐ เริ่มถูกควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง หรือการนำของรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เริ่มจะปฏิบัติงาน โดยการขึ้นนำของรัฐบาลกลาง และขึ้นอยู่กับรัฐบาลมลรัฐยิ่งขึ้น ในระบบผลรัฐของอเมริกาปัจจุบัน หน่วยการปกครองแต่ละระดับ ไม่ได้ต่างคนต่างทำ แต่จะเป็นลักษณะทำงานร่วมกัน หรือเรียกว่า ระบบสหพันธ์แบบร่วมมือ (Cooperative Federation) ก็คือ เป็นลักษณะที่รัฐบาลกลางจ่ายเงินให้มลรัฐ หรือท้องถิ่น ค่าเงินโครงการร่วมกัน กับรัฐบาลกลางประมาณ 500 โครงการ นอกจากนี้ยังมีโครงการที่ไม่ได้ให้เงิน แต่ให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค การให้ก็ไม่ได้ให้เฉพาะเงิน แต่จะมีการศึกษาความจำเป็น ความเหมาะสมต่าง ๆ และอาจจะร่วมกัน ในการวางแผนการดำเนินโครงการอีกด้วย รัฐบาลกลางสนับสนุนทางการเงินให้แก่มลรัฐและท้องถิ่น ในเรื่องของการสร้างที่อยู่อาศัย การศึกษา สาธารณสุข โรงพยาบาล เกษตร การสร้างเมืองใหม่ สนามบิน สวัสดิการ ห้องสมุด และทางหลวง ปัจจุบันรัฐบาลมลรัฐมีรายได้ 20 เปอร์เซ็นต์ จากรัฐบาลกลาง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ 30 เปอร์เซ็นต์ จากรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลาง

รวมกัน

ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐ กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นเพียงส่วนย่อยของมลรัฐ และปัจจุบัน มลรัฐเริ่มจะทำหน้าที่ ควบคุมดูแลท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รัฐบาลมลรัฐเริ่มให้เงินช่วยเหลือ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ในการศึกษา สวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง มลรัฐจะมีบทบาท ในหลายลักษณะต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เป็นเสมือนครู ผู้ประสาน ผู้นำ ที่ปรึกษา ผู้ออกกฎระเบียบ เป็นต้น รัฐบาลมลรัฐ จะอยู่ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโครงการช่วยเหลือบางโครงการ จากรัฐบาลกลางอาจผ่านรัฐบาลมลรัฐ เช่น โครงการทางด้านการคมนาคม แต่โครงการช่วยเหลือ ทางการพัฒนาชุมชน ไม่ได้ผ่านรัฐบาลมลรัฐ ในรัฐบาลมลรัฐมีหน่วยงานหนึ่งเรียกว่า กองกิจการชุมชน หรือกองกิจการท้องถิ่น (Departments Of Community Affairs หรือ Departments Of Local Affairs) ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือ แนะนำ และสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่ไม่มีรายได้เพียงพอ และมีโครงการน่าสนใจมาก จะอาศัยหน่วยงานนี้ ในการช่วยเหลือหาเงินสนับสนุนท้องถิ่น และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน กับรัฐบาลกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจมากมายที่รัฐบาลมลรัฐจะต้องช่วยเหลือ เช่น ในการออกพันธบัตร การจัดเก็บเอกสาร การวางแผน และการกำหนดพื้นที่ การสร้างถนน การวางท่อ การแก้ไขกฎหมาย การจัดเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา ผู้เจ็บป่วย การพัฒนาเศรษฐกิจ การป้องกันไฟไหม้ และอาชญากรรม การประเมินราคาทรัพย์สิน นอกจากนั้น รัฐบาลมลรัฐ ยังต้องช่วยในเรื่องของการจัดทำคู่มือแนะนำต่าง ๆ การจัดประชุมสัมมนา การจัดอบรมระยะสั้น การทำวิจัย และการวางแผน นอกจากนี้ รัฐบาลมลรัฐยังให้การสนับสนุน ด้านการเงิน แก่ท้องถิ่นจำนวนมากในเรื่องของถนน การศึกษาสวัสดิการ และนี่คือ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างมลรัฐกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

3.2.4 โครงการทางการเงิน การคลัง และบุคลากรของรัฐ และขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงทางการเงิน การคลังเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะกล่าวถึง เป็น

อันดับแรกก็คือ ที่มาของเงิน หรือรายได้ เนื่องจากการปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นแบบ สหพันธรัฐ แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ประเภท ด้วยกัน คือ รัฐบาลกลาง มลรัฐ และ ท้องถิ่น ดังนั้น แต่ละหน่วยการปกครองจึงต้องมีรายได้ของตนเอง ที่มาของรายได้ของมลรัฐ ได้แก่

- (1) จากรัฐบาลกลาง
- (2) ภาษีการค้าทั่วไป
- (3) รายได้จากทรัพย์สิน และประกันภัย
- (4) ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล
- (5) เงินยืม
- (6) ภาษีเงินได้จากบริษัทเอกชน
- (7) ภาษีสินค้า - ยานยนต์
- (8) รายได้ทั่วไป

ในส่วนของรายได้ทั่วไป ที่หารายได้ให้กับมลรัฐอย่างหนึ่ง ได้แก่ ลอตเตอรี่ ประมาณ 1 ใน 4 ของมลรัฐทั้งหมด ที่ออกลอตเตอรี่ และลอตเตอรี่เทียบเป็น เปอร์เซ็นต์จะเก็บได้ 1 ถึง 2 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั่วไปตามข้อ (8)

ในการสำรวจของสำนักงานสำมะโนประชากรสหรัฐในปี พ.ศ. 2525 อาจแยกเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้จากมลรัฐได้ดังนี้

ก. จากรัฐบาลกลาง	19.70 %
ข. ภาษีการค้า	19.46 %
ค. รายได้จากทรัพย์สินและประกันภัย	14.48 %
ง. ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล	13.01 %
จ. เงินยืม	5.77 %
ฉ. ภาษีรายได้บริษัทเอกชน	3.99 %
ช. ภาษีสินค้า - ยานยนต์	2.97 %
ซ. รายได้ทั่วไป (หลายชนิด)	20.62 %
รวมทั้งสิ้น	3,510,000,000 ดอลลาร์

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ จะเห็นว่ารายได้หลักที่สำคัญมาจากรัฐบาลกลาง ได้แก่ ภาษีการค้า และรายได้ทั่วไปต่าง ๆ นอกจากนั้นรองลงมาก็เป็นจากทรัพย์สินและประกันภัย ในส่วนของรายได้ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เมืองเล็ก นครต่าง ๆ เขต School district และ Special districts รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจแยกประเภทได้ดังนี้

- 1) จากรัฐบาลมลรัฐ
- 2) ภาษีทรัพย์สิน
- 3) ค่าธรรมเนียม
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภค
- 5) รายได้จากรัฐบาลกลาง
- 6) ภาษีการค้า
- 7) ทรัพย์สินและประกันภัย
- 8) ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล
- 9) อื่น ๆ

จากการสำรวจ โดยสำนักงานสำมะโนประชากรของอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2524 - 2525 อาจแยกเป็น เปอร์เซ็นต์ของรายได้ ของระดับการปกครองท้องถิ่น ของอเมริกา ได้ดังนี้

ก) จากรัฐบาลมลรัฐ	30.35 %
ข) ภาษีทรัพย์สิน	25.17 %
ค) ค่าธรรมเนียม	11.18 %
ง) รายได้จากสาธารณูปโภค	9.00 %
จ) รายได้จากรัฐบาลกลาง	6.68 %
ฉ) ภาษีการค้า	4.74 %
ช) ทรัพย์สินและประกันภัย	1.68 %
ซ) ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล	1.62 %
ณ) อื่น ๆ	9.58 %

จากข้อมูลดังกล่าว จะสังเกตเห็นว่า รายได้ของระดับการปกครอง

ท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลมลรัฐ และภาษีทรัพย์สิน ในปัจจุบันรัฐบาลมลรัฐ ได้รับภาษีจาก รัฐบาลกลางมากขึ้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีรายได้มากกว่า 1 ใน 3 จากรัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลกลาง แนวโน้มจึงดูเหมือนว่า รัฐบาลมลรัฐ จะคอยพึ่งรายได้จากรัฐบาลกลาง เช่นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ก็คาดหวังที่จะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลมลรัฐและ รัฐบาลกลาง แต่แท้ที่จริงแล้ว แต่ระดับการปกครอง มีภาษีเฉพาะของตนเอง ที่ทำรายได้ให้ มาก ๆ ซึ่งสำหรับรัฐบาลกลาง ได้แก่ ภาษีเงินได้ รัศมีมลรัฐได้แก่ ภาษีการค้า และระดับ ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน แต่ละระดับการปกครอง จะให้เกียรติกันในภาษีเหล่านี้ จะไม่ เข้าไปแตะต้อง ซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลกลางเก็บภาษีการค้าประเภทสรรพสามิต ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง บุหรี่ และเหล้า แต่จะไม่ใช้ภาษีเหล่านี้ และรัฐบาลมลรัฐ ก็ไม่ พยายามใช้ ภาษีส่วนบุคคล และภาษีทรัพย์สิน หน่วยการปกครองของอเมริกา แต่ละระดับมี รายได้จากฐานภาษีต่างกัน รัฐบาลกลางจะอาศัยภาษีเงินได้ จึงมีผลการเปลี่ยนแปลง ทาง เศรษฐกิจจาก รัฐบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีรายได้จากภาษีการค้า และภาษี ทรัพย์สินคงรูป

แสดงการแยกแหล่งที่มาของภาษี ปี ค.ศ. 1959-1979

เปอร์เซ็นต์ของใช้ภาษีรวมกัน						
	รัฐบาลกลาง		รัฐบาลมลรัฐ		ท้องถิ่น	
	1959	1979	1959	1979	1959	1979
แหล่งภาษี	1959	1979	1959	1979	1959	1979
ภาษีทรัพย์สิน	0 %	0 %	3.78%	3.83%	96.22%	96.16%
ภาษีเงินได้	94.75%	85.25%	4.85%	13.46%	0.40%	1.30%
ภาษีการค้า	52.06%	26.46%	42.66%	62.06%	5.28%	10.48%

จากตารางแสดงให้เห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ครอบครอง ภาษีทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ให้นำรัฐบาลกลางเข้ายุ่งเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินและรัฐบาล กลาง มีส่วนใช้ภาษีทรัพย์สินเพียงจำนวนน้อย เมื่อถึงเวลาจำเป็นต้องใช้เงินมากก็อาจจะใช้ ภาษีอื่น ๆ ที่นำใช้ภาษีทรัพย์สิน รายได้หลักของรัฐบาลกลาง คือ ภาษีเงินได้ ซึ่งมีแบบฟอร์ม การจัดเก็บภาษีที่ค่อนข้างละเอียดซับซ้อน เพื่อที่จะให้เกิดการเก็บภาษีเท่าเทียมกัน มลรัฐมี รายได้ส่วนหนึ่ง จากภาษีเงินได้ โดยจะคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ที่แน่นอนตายตัว จากจำนวนที่ จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง รายได้หลักของมลรัฐที่สำคัญ ได้มาจากภาษีการค้าไม่ว่าที่จะจัดเก็บ ขึ้นตอนใด เช่น ที่ขั้นตอนการซื้อขายหรือที่ขณะการขายส่ง หรือเป็นการเก็บภาษีการค้าสินค้า เฉพาะอย่าง หรือที่เป็นภาษีสรรพสามิต อันได้แก่ ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ ภาษีเครื่องดื่มบาง ประเภท แอลกอฮอล์ ภาษีบุหรี่ ภาษีการค้า จะทำรายได้แก่มลรัฐมาก แม้ว่ามลรัฐ มีรายได้ จากภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นท้องถิ่นมีรายได้ทั้งหมดมาจากภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาษีที่ไม่สลับซับซ้อน หรือเสียค่าใช้จ่ายมาก ในการบริหารการจัดเก็บ ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ได้แก่ ภาษีทรัพย์สินประเภทบ้านและที่ดิน เพราะไม่อาจจะหลบเลี่ยงหรือหลบซ่อนได้แตกต่าง กับภาษีทรัพย์สินสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ รถยนต์ เครื่องบิน อุปกรณ์ต่าง ๆ ทางทางเกษตร วนปศุศร หุ่น สัตว์อก เพชร พลอย เงินสด เรือ เป็นต้น นอกจากรายได้จากภาษีทรัพย์สินแล้ว ยังมีรายได้จากการเก็บจากผู้เช่า เนื่องจากการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน หรือการขาย สินค้า หรือบริการซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใช้ทางด่วน ค่าหน่วยกิต หรืออื่น ๆ ที่ได้จาก การให้บริการ การให้เช่าหรือขาย รายได้จากกิจการแบบการค้า อย่างการบริการที่จอดรถ โครงการอาหารกลางวัน ซึ่งรายได้กรณีนี้ ไม่รวมการให้บริการสาธารณูปโภคของเทศบาล รายได้จากร้านขายเหล้าของมลรัฐ และภาษีจากการออกใบอนุญาต (License tax) รายได้ดังกล่าวพอจัดเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

งานพิเศษของตำรวจ	- บริการในเหตุการณ์ ที่สนาม กีฬา หรือห้องประชุม การ บริการเตือนภัย
ที่จอดรถ	- โรงรถ มิเตอร์จอดรถ
การจัดการเกี่ยวกับของเสีย	- การเก็บ การจัดทำ

สิ่งพักผ่อนหย่อนใจ	- สนามกอล์ฟ สนามเทนนิส สระว่ายน้ำ การอนุญาตให้ใช้ สวนสาธารณะ การอนุญาตให้ ขายของ
วัฒนธรรม	- การอนุญาตให้ชมพิพิธภัณฑ์หรือ ศูนย์แสดงศิลปการ บริการ พิเศษห้องสมุด
การเก็บค่าน้ำและการจัดวางท่อ	
การให้บริการแก๊สและไฟฟ้า	
อนามัยและโรงพยาบาล	- การเก็บค่าบริการรพพยาบาล ค่าธรรมเนียมโรงพยาบาล
การคมนาคม	- ค่าธรรมเนียม เปลี่ยนเครื่อง บิน ค่าทางด่วน และสะพาน ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน การให้เช่าโรงซ่อมเครื่องบิน
การศึกษา	- การให้เช่าหนังสือ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องแต่งกาย วิทยาลัยหรือโรงเรียนเทคนิค
การพัฒนาและการจัดการทรัพยากร	- การสำรวจ การบริการตอบ คำถาม การจัดโรงเรือน เพาะชำ และรักษาต้นไม้

ทุก 1 ใน 10 ของคนทำงานอเมริกา ทำงานให้กับมลรัฐ และท้องถิ่น รวมทั้งครู พนักงานดับเพลิง และตำรวจ และอื่น ๆ จำนวนมากกว่า 10 ล้านคน เป็นลูกจ้างโดยตรงของมลรัฐ และท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็นของมลรัฐ 3 ล้านคน และท้องถิ่น 10 ล้านคน ระบบการบริหารงานบุคคล ที่ใช้กับพนักงานเหล่านี้มี 3 ระบบ คือ

ก. ระบบอุปถัมภ์ (Spoil system) เป็นลักษณะผู้ที่มาจากการ

เลือกตั้ง หรือนักการเมือง จะรับพนักงานที่ช่วยเหลือและสนับสนุนคนในการเลือกตั้ง

ข. ระบบคุณธรรม (Merit system) พนักงานเข้ามาได้โดยวิธีการสอบแข่งขัน

ค. ระบบความเหมาะสม (Fitness system) เป็นลักษณะที่พนักงานได้รับการบรรจุโดยการแข่งขัน และได้รับการยอมรับทางการเมืองด้วย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางแห่ง พยายามที่จะใช้ ระบบการแข่งขันในบางฝ่าย หรือแผนก โดยเฉพาะกองตำรวจและดับเพลิง เคนันดีส่วนใหญ่ จะประสบความสำเร็จอย่างมาก ในการใช้ระบบคุณธรรม เนื่องจาก ลักษณะการกระจายอำนาจของเคนันดี ในหลายมลรัฐ ระดับหัวหน้ากองของเคนันดี ที่มาจากการเลือกตั้ง อาจจะไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารของเคนันดี ดังนั้น จะไม่มีฝ่ายบริหารใด ที่มีอำนาจเพียงพอที่จะบังคับให้ มีการแข่งขันทุกหน่วยงานของเคนันดีได้ บางกรณี คณะบริหารเคนันดี อาจไม่สนใจในระบบคุณธรรม ถึงแม้จะสนใจ ก็ไม่อาจที่ชักชวนให้ หัวหน้ากองที่มาจากการเลือกตั้ง สนใจที่จะใช้ระบบคุณธรรมในส่วนที่เป็นอิสระของเขาได้

3.3 ประเทศฝรั่งเศส

3.3.1 การจัดระเบียบบริหารของประเทศ

การจัดระเบียบบริหารของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(1) ส่วนกลาง ได้แก่ รัฐซึ่งหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานสำคัญ ในการบริหารประเทศ

(2) ส่วนภูมิภาค เขตการปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งได้เป็น 5 เขตคือ

(2.1) คอมมูน (COMMUNE) (เทียบได้กับระดับเทศบาล) เป็นทั้งเขตการปกครองส่วนภูมิภาค และเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่นชั้นแรก คอมมูนเกิดจากวิวัฒนาการของสังคม โดยรวมหัวของชุมชนชั้นกลาง พ่อค้า ช่างฝีมือ ฯลฯ ก่อนจะ

เรียกชื่อว่า คอมมูนเหมือนกันทั้งประเทศ ก็มีชื่อเรียกต่าง ๆ มาก่อน⁶ เช่น VILLE • BOURG • PAROISSE , COMMUNAUTE ทุกคอมมูน เป็นเทศบาล มีสภาเทศบาล (CONSEIL MUNICIPAL) และนายกเทศมนตรี (MAIRE) ซึ่งนายกเทศมนตรีนี้ ถือเป็นทั้งตัวแทนของคอมมูน ในฐานะเป็นเทศบาล และตัวแทนของรัฐ ในเขตคอมมูน ในเขตท้องที่ระดับคอมมูน รัฐไม่มีตัวแทนที่รัฐส่งมา เช่น ในระดับ อาร์รondissement (อำเภอ) หรือ ระดับเดปาร์เตอเมนต์ (จังหวัด) นายกเทศมนตรี จึงเป็นตัวแทนของรัฐ และอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ เดปาร์เตอเมนต์ มีอำนาจหน้าที่ความที่รับมอบหมาย เช่น การประกาศกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ฯลฯ (ถ้าประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ต้องจัดหาราชกิจจานุเบกษาไว้ให้ประชาชนหาอ่านได้) เป็นนายทะเบียนราษฎร เป็นเจ้าพนักงาน ที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีอาญา มีอำนาจจับกุมสอบสวน ฯลฯ กล่าวได้ว่า รัฐได้ใช้คอมมูน ซึ่งเป็นเทศบาล หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นเขตพื้นที่ สำหรับปกครองภูมิภาค (DECONCENTRATION) ขณะเดียวกัน ก็ใช้นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็นตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูนนั้นด้วย ปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีคอมมูนทั้งหมดประมาณ 36,500 คอมมูน

(2.2) กองตอง (CANTON) กองตองได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1789-1790 พร้อม ๆ กับเดปาร์เตอเมนต์ เป็นเขตพื้นที่ที่เล็กกว่า อาร์รondissement กองตองไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่ และไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก ในแง่ของการเป็นท้องที่การปกครอง ปัจจุบันกองตอง เป็นเขตที่ใช้เพื่อการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเดปาร์เตอเมนต์ และเป็นที่ตั้งของบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น เป็นเขตที่ตั้งของตำรวจ (DECONCENTRATION) สรรพากร ปัจจุบันฝรั่งเศสมีกองตองประมาณ 3,700 กองตอง

(2.3) อาร์รondissement (ARRondissement) (เทียบได้กับระดับอำเภอ) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1800 ในเดปาร์เตอเมนต์หนึ่งจะแบ่งออกเป็น

⁶ Chapus , Rene , Droit Administratif General , Edition Montchresien , Paris , 1985 , p. 166.

อาร์วองคิสเซอมองต์ (ประมาณ 3 - 4 อาร์วองคิสเซอมองต์) และมีนายอำเภอ (SOUS PREFET) ปัจจุบันเรียก ผู้ช่วยกรรมการสาธารณรัฐ (COMMISSAIRE ADJOINT DE LA REPUBLIQUE) เป็นข้าราชการ ที่เป็นตัวแทนของรัฐ ในแต่ละอาร์วองคิสเซอมองต์ ยกเว้นแต่ อาร์วองคิสเซอมองต์ ที่เป็นที่ตั้งของ สำนักงานเดปาร์เตอมองต์ ที่ผู้ว่าราชการ เดปาร์เตอมองต์ (PREFET) ปัจจุบันเรียก กรรมการสาธารณรัฐ (COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE) อยู่ นายอำเภอส่วนใหญ่มาจากโรงเรียนการปกครองแห่งชาติ (FNA) และอาจได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีอาร์วองคิสเซอมองต์ ประมาณ 320 อาร์วองคิสเซอมองต์

(2.4) เดปาร์เตอมองต์ (DEPARTEMENT) (เทียบได้ กับระดับจังหวัด) จัดตั้งขึ้นโดย กฎหมายลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1789 และวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 โดยถือหลักการว่า การเดินทางจากจุดใด ๆ ก็ตาม ในแต่ละเดปาร์เตอมองต์ ไปยังที่ว่าการเดปาร์เตอมองต์ ต้องสามารถไปกลับได้ ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตก ทั้งนี้โดยใช้น้ำเป็นพาหนะ เดปาร์เตอมองต์มีผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนของรัฐรับผิดชอบ ดูแลบริการสาธารณะของรัฐ ในระดับเดปาร์เตอมองต์ แต่ตัวเดปาร์เตอมองต์ ก็เป็นเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนั้น เดปาร์เตอมองต์ จึงเป็นเขตพื้นที่ ของการปกครองภูมิภาค และท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน เดปาร์เตอมองต์ เป็นหน่วยการปกครองภูมิภาค ที่มีความสำคัญที่สุดของฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการเดปาร์เตอมองต์จึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่ง การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล ผู้ว่าราชการ เป็นข้าราชการ ที่ไม่มีสิทธิ เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการ เช่น ข้าราชการอื่น ๆ ก่อนหน้าการปฏิรูปในเรื่องการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ผู้ว่าราชการนอกจากจะเป็นตัวแทนของรัฐ ในท้องที่เดปาร์เตอมองต์แล้ว ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ของเดปาร์เตอมองต์ ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย แต่หลังจาก ปี ค.ศ. 1982 แล้ว ผู้ว่าราชการ จะไม่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองต์ ที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกต่อไป และกฎหมายเปลี่ยนชื่อจาก PREFET เป็น COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE ซึ่งก็ในมีความหมายอะไรมาหนักแน่นชื่อ ที่สำคัญบทบาท และอำนาจหน้าที่ ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ ก็คือ ความสัมพันธ์ กับ หัวหน้า

สำนักงาน และข้าราชการของกระทรวงอื่น ๆ ที่ถูกส่งมาประจำ อยู่ในเขตเคปาร์เตอมองด์ หรืออาร์วีสเชอมองด์

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองภูมิภาค (DECONCENTRATION) มีการปรับปรุงหลายครั้ง เช่น ปี ค.ศ.1852 ,1926 ,1953 , 1964 และครั้งหลังสุดในปี ค.ศ.1982 ตามกฎหมาย ปี ค.ศ.1964 ผู้ว่าราชการ ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาล และเป็น ผู้แทนโดยตรง ของรัฐมนตรีทั้งหลาย ผู้ว่าราชการมีหน้าที่กระตุ้น และประสานงานหน่วยงาน ต่าง ๆ ของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเคปาร์เตอมองด์ มีอำนาจอันกว้างขวางไป ซึ่งกิจกรรมของ ข้าราชการทั้งหลาย ในเคปาร์เตอมองด์ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็คือ ต้องการให้ ผู้ว่าราชการ เป็นหัวหน้าของข้าราชการของส่วนกลาง ในเคปาร์เตอมองด์ แต่ในความเป็น จริงมีหน่วยงานของส่วนกลางหลายหน่วยงาน ที่ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการ และเป็นหน่วยงาน ที่มี ความสำคัญมาก เช่น หน่วยงานด้านการคลัง , การศึกษา , ศาล , กองทัพ จะขึ้นต่อ ผู้ว่าราชการ คือ ด้านการเกษตรและการโยธา (EQUIPEMENT) ซึ่งกฎหมายก็ให้อำนาจ ผู้ว่าราชการ ที่จะมอบอำนาจหน้าที่ของตน ให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน หรือสำนักงานดังกล่าวได้ ดังนั้น ในความเป็นจริง ถ้าผู้ว่าราชการไม่มีทีมงานที่แข็ง และรู้เรื่องการเกษตร การโยธา แล้ว ก็จะมอบอำนาจให้ หัวหน้าสำนักงานนั้น ๆ เสมอ ถ้าจะควบคุม ก็จะเป็นเรื่องนโยบาย หรือปัญหาการเมือง หรือความสงบเรียบร้อย มากกว่าทางเรื่องเทคนิค นอกจากนี้ แม้ กฎหมายจะกำหนดให้ข้าราชการ และหัวหน้าสำนักงาน ในเคปาร์เตอมองด์ ต้องเสนอ หนังสือที่ตนคิดต่อกับส่วนกลาง ผ่านทางผู้ว่าราชการ แต่ในทางปฏิบัติ ก็เป็นการเสนอเพื่อ ให้ ผู้ว่าราชการ " แสคมป์ " เท่านั้น เพราะผู้ว่าราชการ ไม่มีทีมงานที่จะกลั่นกรองได้จริงจัง และถ้าเป็น เรื่องที่ไม่ต้องให้ผู้ว่าราชการรู้ก็อาจหารือกันทางโทรศัพท์ หรือวิทยุได้ ด้วยเหตุนี้ ในความเป็นจริง ผู้ว่าราชการ จึงมีบทบาทในฐานะ หัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ใน เคปาร์เตอมองด์น้อยกว่าที่ควร คงมีอำนาจที่สำคัญ ที่เห็นผลประการเดียว คือ การบันทึก ความเห็น เกี่ยวกับการทำงาน ของหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นความเห็นประกอบ การพิจารณาเลื่อนขั้นของหัวหน้าสำนักงาน

หลังจากการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายว่าด้วยการกระจาย อำนาจได้เน้นการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเคปาร์เตอมองด์

แต่ก็ได้เน้น และทำให้บทบาทของ ผู้ว่าราชการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ในเขต เดปาร์เตอมองต์ เป็นความจริงมากขึ้น มิใช่เพียงแต่ประสานงานเหมือนแต่ก่อน แต่ยังคงใช้ ด้กับหน่วยงาน ทางด้านการเกษตร และการโยธาเช่นเดิม (มีประมาณ 10 ٪ ของ ข้าราชการทั้งหมด) ผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีทุกคน และเป็นหัวหน้าของหัวหน้า สำนักงาน ของส่วนกลาง ในเดปาร์เตอมองต์ ผู้ว่าราชการได้รับการแต่งตั้ง และอยู่ใต้ บังคับบัญชา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบัน ฝรั่งเศสมีเดปาร์เตอมองต์ ทั้งหมด 100 เดปาร์เตอมองต์ 96 เดปาร์เตอมองต์ ตั้งอยู่บนแผ่นดินใหญ่ในทวีปยุโรปอีก 4 เดปาร์เตอมองต์อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล

(2.5) เร็วของ (REGION) (เทียบได้กับระดับภาค) เริ่มเป็นเขตการปกครองภูมิภาค ตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 และเป็นนิติบุคคลในปี ค.ศ.1972 แต่ เป็นในรูปขององค์การมหาชน (ETABLISSEMENT PUBLIC) จนในที่สุด จึงเป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 อย่างไรก็ตาม เร็วของ หรือภาคในฐานะหนึ่ง ก็ยังเป็น เขตการปกครองภูมิภาค (ปัจจุบันเรียก COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE DE LA REGION CENTRE) ไม่มี ผู้ว่าราชการภาค แยกออกต่างหาก จากผู้ว่าราชการเดปาร์- เตอมองต์ จึงทำให้เห็นว่า ภาคยังมีความสำคัญน้อยกว่าเดปาร์เตอมองต์ ผู้ว่าราชการภาค มีหน้าที่กระตุ้น และประสานงานผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์ในภาคส่วนความสัมพันธ์กับข้าราชการ ของหน่วยงานของกระทรวงในส่วนกลางที่ส่งมาประจำอยู่นั้นก็เป็นลักษณะประสานงานเช่นกัน และบางกระทรวง ก็ไม่มีสำนักงานของคนในระดับภาค นอกจากนี้ สำนักงานของกระทรวง ในระดับภาค มักเป็นองค์กรประสานงาน วางแผนระดับภาค ให้แก่สำนักงาน ในระดับ เดปาร์เตอมองต์ จึงยิ่งทำให้บทบาทของ ผู้ว่าราชการภาคน้อย แต่ความสำคัญของภาคคงมี เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งในสภาพสังคมสมัยใหม่ ที่การลงทุน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ต้องการกระทำในขอบเขต ที่กว้างกว่าเดปาร์เตอมองต์ จึงอาจทำให้ภาคเป็น หน่วยงาน การปกครองภูมิภาค ที่สำคัญกว่าเดปาร์เตอมองต์ในอนาคต ปัจจุบันฝรั่งเศสมีภาคทั้งหมด 26 ภาค เขตพื้นที่ของการปกครองในส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะเป็น เขตพื้นที่เดียวกับ เขตการปกครองขององค์การปกครองท้องถิ่น

(3) ส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ระดับ

จากเล็กไปหาใหญ่ คือ

(3.1) COMMUNE

(3.2) DEPARTEMENT

(3.3) REGION

และนอกจากนี้ ยังมีการปกครองท้องถิ่นระบบพิเศษ สำหรับเมืองขนาดใหญ่ อีก 3 เมือง คือ Paris , Lyon , และ Marseille

(3.1) COMMUNE เป็นเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษแล้วที่ COMMUNE ของฝรั่งเศสประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล (Conseil Municipal) และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี (Maire) และผู้ช่วย

(3.1.1) สภาเทศบาล (Conseil Municipal)

ก. ที่มา สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ ⁷

ประชากรในเขตเทศบาล		จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล
ต่ำกว่า	100 คน	9
100 -	499	11
500 -	1,499	15
1,500 -	2,499	19
2,500 -	3,499	23
3,500 -	4,999	27

⁷ รัฐบัญญัติลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1982 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 121-2 ของประมวลกฎหมายเทศบาล (Code des Commune).

ประชากรในเขตเทศบาล	จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล
5,000 - 9,999	29
10,000 - 19,999	33
20,000 - 29,999	35
30,000 - 39,999	39
40,000 - 49,999	43
50,000 - 59,999	45
60,000 - 79,999	49
80,000 - 99,999	53
100,000 - 149,999	59
150,000 - 199,999	61
200,000 - 249,999	65
250,000 - 299,999	69

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล คือ 6 ปี

ข. อำนาจหน้าที่ มาตรา L 121 -26

ของประมวลกฎหมายเทศบาล บัญญัติถึง หน้าที่ของสภาเทศบาลไว้สั้น ๆ ว่า สภาเทศบาลมี อำนาจตราข้อบัญญัติ เพื่อบริหารงานทั่วไปของเทศบาล ซึ่งมีความหมายว่า เมื่อใดก็ตาม ที่มี กิจการเกี่ยวกับเทศบาล จะเป็นหน้าที่ของสภาเทศบาลที่จะรับผิดชอบกิจการดังกล่าว เว้นแต่ เงินเฉพาะ กรณีที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยทั่วไปแล้ว มี 8 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ทางการเงิน สภา-เทศบาลมีอำนาจตราข้อบัญญัติทางการเงินสำหรับเทศบาล เริ่มตั้งแต่งบประมาณประจำปี ของเทศบาล และงบประมาณ แก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณประจำปี

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ บริการ สาธารณะในเขตเทศบาล สภาเทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะจัดตั้ง หรือยุบเลิกบริการ สาธารณะในเขตเทศบาล เช่น การขนส่ง ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สถานเลี้ยงเด็กแรกเกิด ฯลฯ การตัดสินใจจัดตั้ง หรือยุบเลิกบริการสาธารณะดังกล่าว ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ บริการสาธารณะบางประเภท กำหนดไว้ว่า เป็นหน้าที่ของ เทศบาลที่จะต้องทำ ในกรณีดังกล่าว สภาเทศบาลไม่มีอำนาจที่จะไปยุบเลิกบริการสาธารณะ นั้นได้ เช่น การจัดบริการเก็บขยะ หรือหน่วยดับเพลิงของเทศบาล เป็นต้น ส่วนบริการ สาธารณะบางประเภท เช่น การป้องกันประเทศ หรือการยุติธรรมนั้น สภาเทศบาล ไม่มี อำนาจที่จะอนุมัติให้เทศบาลจัดทำ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นหน้าที่ของส่วนกลาง นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง หรือยุบเลิกบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาลดังกล่าวมาแล้ว ข้างต้น สภาเทศบาลยังมีอำนาจในการกำหนดวิธีการ และระบบในการดำเนินการ จัดทำ บริการสาธารณะ และกำหนดอัตราค่าบริการของบริการสาธารณะระดับเทศบาล เช่น กำหนด อัตราค่าบริการของรถประจำทาง กำหนดอัตราค่าน้ำประปา ฯลฯ อีกด้วย

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรของ เทศบาล สภาเทศบาลมีอำนาจอย่างอิสระ ในการตัดสินใจ ที่จะจัดตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ขึ้นใน เขตเทศบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็น และความเป็นไปได้ของเทศบาล กล่าวคือ หากสภา เทศบาลเห็นควรกำหนดตำแหน่งใหม่ เพื่อรองรับงานบางอย่าง ผู้รับตำแหน่งดังกล่าวจะต้อง สามารถปฏิบัติงานได้ และเทศบาลจะต้องสามารถจ่ายค่าตอบแทนให้ได้

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของ เทศบาล เทศบาลเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้สองประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขต เทศบาล (Domaine public) อันได้แก่ สาธารณสมบัติของเทศบาลที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ทางสาธารณะ และสาธารณสมบัติของเทศบาล ที่ใช้เฉพาะวัตถุประสงค์ เช่น ที่พักของ พนักงานดับเพลิงหรือที่ทำงานของเทศมนตรี ฯ สภาเทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินดังกล่าวในกรณีซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีหรือในกรณีเช่าอสังหาริมทรัพย์ จากเอกชน เพื่อมาใช้ในการกิจการของเทศบาล สำหรับกรณีซื้ออสังหาริมทรัพย์ สภาเทศบาลมี อำนาจในการอนุมัติ ให้มีการจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ ที่จำเป็นเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อ

เทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการอนุมัติ ให้ขายสาธารณสมบัติ ของเทศบาลได้ เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่สามารถขายให้แก่ผู้ใดได้

5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดระบบ การบริหาร และระบบการผังเมือง รัฐบัญญัติลงวันที่ 7 มกราคม 1983 กำหนดให้ รัฐสภาเทศบาลสามารถจัดทำแผนการบริหารงานร่วมกันของเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เกี่ยวกับเรื่อง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของเทศบาล รวมทั้งแผนการดำเนินการ จัดทำบริการ สาธารณะร่วมกัน และแผนการจัดทำผังเมือง ของเขตเทศบาล

อำนาจหน้าที่ดังกล่าว สภาเทศบาลจะ ต้องปรึกษากับรัฐ จังหวัด ภาค และเทศบาลอื่นในเขตใกล้เคียงด้วย

6. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการทาง เศรษฐกิจ นอกเหนือจากอำนาจ ในการจัดตั้งบริการสาธารณะ ตามที่กล่าวไว้ในข้อ ข. แล้ว สภาเทศบาลยังสามารถทำความตกลง หรือจะให้ความช่วยเหลือ แก่กิจการของเอกชน ที่เข้า มาจัดทำบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาลได้ หากการจัดทำบริการสาธารณะ ของเอกชนดังกล่าวประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ

7. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การเลือกตั้ง สภาเทศบาล⁸ เป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี และผู้ช่วยจากบรรดาสมาชิกเทศบาล ด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ของเทศบาล แต่งตั้งตัวแทนของ เทศบาล ไปร่วมประชุม และนอกจากนี้ยังมีอำนาจเกี่ยวกับ การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกด้วย

8. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การให้คำปรึกษา มาตรา L 121-28 ของประมวลกฎหมายเทศบาลได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในส่วน ของการให้คำปรึกษาแก่นายกเทศมนตรีไว้หลายกรณีด้วยกัน เช่น ในการนี้เกี่ยวกับ สวัสดิการ สังคมของเทศบาล ในการจัดทำนายกเทศมนตรี จะต้องได้รับความเห็นจากสภาเทศบาลก่อน เป็นต้น

⁸ มาตรา 31 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 1982.

(3.1.2) นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี

ก. ที่มา นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี

ได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ ภายใน 8 วัน หลังจากที่สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในเขตเทศบาล สภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรก เพื่อดำเนินการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี (Maire) และเทศมนตรี (Les adjoints) ตามจำนวนที่สภาเทศบาลจะกำหนด โดยพิจารณาจากขนาดและเนื้อหาของเทศบาล

ข. อำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรีมีสองสถานะ

คือ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลกฎหมาย

เทศบาล กำหนดอำนาจหน้าที่ ของนายกเทศมนตรี ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้หลายกรณีด้วยกัน เช่น หน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร หน้าที่ในการประกาศกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐ หน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งระดับรัฐ หรือการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ ฯลฯ

2. ฝ่ายบริหารของเทศบาล ในส่วนที่

เกี่ยวกับสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เตรียมและดำเนินการประชุมสภาเทศบาล ปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลนั้น นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ เป็นผู้บังคับบัญชา ของบุคลากรของเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะ ให้การอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมือง เช่น ออกใบอนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น

3.2 DEPARTEMENT การแบ่งเนื้อที่การปกครอง ของประเทศ

เริ่มมาตั้งแต่ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1789 และการจัดตั้งจังหวัด (departement) ก็เริ่มในปี ค.ศ.1838 จังหวัดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด (conseil general) และฝ่ายบริหาร คือประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General)

3.2.1 สภาจังหวัด (Conseil General)

ก. ที่มา สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับ

เลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นหมู่บ้าน (Canton) แต่ละหมู่บ้าน มีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจะมีอยู่เท่าไร จะขึ้นอยู่กับจำนวนของหมู่บ้านในเขตจังหวัดนั้น ๆ วาระการ ดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัด คือ 6 ปี

ข. อำนาจหน้าที่ มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 82 - 213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 กำหนดอำนาจหน้าที่ ของสภาจังหวัด ไว้เหมือนกับ อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ที่บัญญัติไว้ ในประมวลกฎหมายเทศบาลว่า สภาจังหวัดมีอำนาจ ตราข้อบัญญัติ เพื่อบริหารงานทั่วไปของจังหวัด ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม 1983 และ 22 กรกฎาคม 1983 บัญญัติภารกิจของจังหวัดว่า จังหวัดจะต้องจัดให้มี หน่วยงานรับผิดชอบทางด้านสังคม และสุขภาพ การขนส่งนักเรียน การก่อสร้างและดูแลสถานศึกษา ท่าเทียบเรือ ห้องสมุด ศูนย์ทางสาธารณสุข เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปแล้วมี 7 ลักษณะ คือ

- 1) อำนาจหน้าที่ทางการเงิน สภาจังหวัด มีอำนาจ ตราข้อบัญญัติจังหวัดทางการเงินของจังหวัดประจำปีงบประมาณ
- 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ บริการสาธารณสุขในเขตจังหวัด สภาจังหวัดมีหน้าที่ในการตัดสินใจที่จะจัดตั้งบริการสาธารณสุขขึ้นในเขตจังหวัดของตน พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบ ในการดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณสุขด้วย อำนาจดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มีบริการสาธารณสุขบางประเภท ที่จังหวัดมีหน้าที่ในการดำเนินการ อันได้แก่ สวัสดิการสังคม ทางด้านต่าง ๆ สวัสดิการทางด้านสุขภาพ เช่น บริการทางสาธารณสุขแก่แม่ และเด็ก แก่คนชรา ฯลฯ การดำเนินการเกี่ยวกับห้องสมุด หรือการจัดรถโรงเรียน ฯลฯ และมีบริการสาธารณสุข บางประเภทกฎหมายกำหนดไว้ว่า จังหวัดสามารถดำเนินการได้ โดยได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดก่อน เช่น คีฬาสมัครใจ โรงเรียนสอนวิชาชีพประเภทต่าง ๆ หรือกิจกรรม เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ฯลฯ
- 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ บุคลากรของจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจอย่างอิสระในการตัดสินใจที่จะจัดตั้ง หรือยุบเลิกตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินการของจังหวัด
- 4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สินของจังหวัด

และการใช้ประโยชน์ที่ดินในจังหวัดสามารถมีมติต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของจังหวัด ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เช่นเดียวกับสภาเทศบาล กล่าวคือ มติเกี่ยวกับการดูแลรักษา หรือการใช้ประโยชน์ ทางด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น สภาจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำผังจังหวัดกำหนดเขตต่าง ๆ ได้โดยเฉพาะในกรณีเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณพื้นที่สีเขียว

5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ มาตรการทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะทางพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจต่อสภาจังหวัด กล่าวคือ สภาจังหวัดสามารถทำข้อตกลงให้ความช่วยเหลือต่อบริการสาธารณะ ที่จังหวัดมีมติให้เอกชนเข้าดำเนินการในกรณีที่เกิดการนั้น ประสบปัญหาทางด้านต่าง ๆ

6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกประธานสภาจังหวัด และคณะกรรมการจรรยาบรรณสมาชิกสภาจังหวัดและนอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดบางท่านยังต้องถูกส่งเข้าไปเป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิกอีกด้วย

3.2.2 ประธานสภาจังหวัดและคณะกรรมการ

ก. ที่มา รัฐบัญญัติที่ 82 - 213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ได้กำหนดให้ประธานสภาจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาจังหวัดจากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดแทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ที่มีมาแต่เดิม ประธานสภาจังหวัด มีผู้ช่วยอีกระหว่าง 4 - 10 คน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ คณะทำงานได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด จากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัด ในคราวเดียวกับการเลือกประธานสภาจังหวัด

ข. อำนาจหน้าที่ ประธานสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ของสภาจังหวัด กล่าวคือ เป็นผู้บังคับบัญชาบุคลากรของจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานจังหวัด เป็นไปตามแนวทางที่ประธานสภาจังหวัด และสภาจังหวัดได้วางไว้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด ทำหน้าที่เรียกประชุมสภาจังหวัด และจัดเตรียมมติของสภาจังหวัด รวมทั้งประกาศมติของสภาจังหวัด ที่มีผลเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ให้ประชาชนในถิ่นที่รับทราบ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงบประมาณของจังหวัดด้วย

3.3 REGION การแบ่งพื้นที่การปกครองประเทศ เป็นภาค

(Region) นี้ นับว่าเป็นของใหม่ เพราะเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.1972 ภาคประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ฝ่าย คือ สภาภาค (Conseil Regional) หน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาภาค (President du Conseil Regional) หน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และคณะที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมประจำภาค (Comite economique et social) หน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของภาค

3.3.1 สภาภาค (Conseil Regional)

ก. ที่มา สภาภาคประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชากรในภาคนั้น ๆ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาค จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในภาคว่า จะมีจำนวนเท่าไร ปัจจุบันใน 26 ภาค ของประเทศฝรั่งเศสมีสมาชิกสภาภาคตั้งแต่ 31 ถึง 197 คน วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาภาคคือ 6 ปี

ข. อำนาจหน้าที่ มาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญลงวันที่ 6 มกราคม 1986 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาภาคไว้เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล และของสภาจังหวัด กล่าวคือ สภาภาคมีอำนาจตามข้อบัญญัติ เพื่อบริหารงานทั่วไปของภาค ซึ่งในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญที่ 82 - 213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ก็ได้บัญญัติ แนวทางการดำเนินงานของภาคไว้ว่า ภาคมีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ โดยทั่วไปแล้ว อำนาจหน้าที่เฉพาะของสภาภาคมี 7 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ทางการเงิน สภาภาคมีหน้าที่ตราข้อบัญญัติ ทางด้านการเงินของภาคประจำปีงบประมาณ

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ บริการ สาธารณะ และการจัดหางาน สภาภาคสามารถจัดตั้ง บริการสาธารณะระดับภาค เช่น ท่าเทียบเรือ คีโบรินทร์ หรือหอจดหมายเหตุประจำภาคได้รวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดตำแหน่งงาน สำหรับในการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาภาคมีความสำคัญมาก ในกรณีการจัดวางระบบ การใช้ที่ดินภายในบริเวณภาค ซึ่งรวมถึงการกำหนดแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตภาค เช่น

ระบบการขนส่งมวลชน ระบบการศึกษา ระบบการผังเมือง เป็นต้น

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับสภาจังหวัด สภาภาคสามารถให้ความช่วยเหลือเอกชน ที่เข้ามารับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของภาคที่ประสบปัญหาต่าง ๆ

5. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาภาคเป็นผู้เลือกตั้งประธานสภาภาค และคณะกรรมการ จากบรรดาสมาชิกสภาภาค และนอกจากนี้ สมาชิกสภาภาคบางท่านยังต้องถูกส่งเข้าไป เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกด้วย

6. อำนาจหน้าที่ ในการให้คำปรึกษาสภาภาคมีหน้าที่ ให้คำปรึกษา ในกิจการบางอย่าง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่น การให้คำปรึกษา ต่อประธานสภาภาค ในเรื่องการพัฒนาภาค หรือการใช้ประโยชน์ ในที่ดินภาค ภายในภาค

ค. ประธานสภาภาค และคณะกรรมการ

(1) ที่มา ประธานสภาภาค และคณะกรรมการ ได้รับการเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาภาคจากบรรดาสมาชิกสภาภาค

(2) อำนาจหน้าที่ ประธานสภาภาคทำหน้าที่ เป็นฝ่ายบริหารของภาค เช่นเดียวกับที่ประธานสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด เช่น นัดเตรียม และดำเนินการประชุมสภาภาค เป็นประธานในการประชุม ประกาศมติของสภาภาค ที่มีผลเป็นข้อบัญญัติภาค ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ แต่งตั้งข้าราชการในเขตภาค ลงนามในสัญญา ในฐานะตัวแทนภาค กำหนดแนวทางในการดำเนินการของบริการสาธารณะในเขตภาค เป็นต้น

ง. คณะที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมประจำภาค

1) ที่มา คณะที่ปรึกษา ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมประจำภาค ประกอบด้วยตัวแทนจาก 4 องค์กรใหญ่ ๆ คือ ตัวแทนจากภาคเอกชน ตัวแทนจากสหภาพแรงงาน ตัวแทนจากองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาค และบุคคลที่มีความรู้ภายในภาค ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ลงวันที่ 11 ตุลาคม

ค.ศ. 1982

2) อำนาจหน้าที่ คณะที่ปรึกษา ฯ
 ท้าหน้าที่ให้คำแนะนำ ต่อสภาภาค และต่อประธานสภาภาค ในกิจการที่กฎหมายกำหนด เช่น
 ให้คำแนะนำ ในการจัดทางงบประมาณประจำปีของภาค หรือให้คำแนะนำ ต่อแผนพัฒนาภาค
 เป็นต้น

3.4 Paris , Lyon และ Marseille

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นโครงสร้างของ ระบบการปกครองท้องถิ่น ของประเทศ
 ฝรั่งเศสในปัจจุบัน และนอกเหนือจากระบบ การปกครองท้องถิ่นทั้งสาม รูปแบบดังกล่าวมา
 แล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีระบบการปกครองรูปแบบพิเศษที่ใช้กับเมืองขนาดใหญ่อีก 3 เมือง
 คือ เมือง Paris เมือง Lyon และเมือง Marseille โดยเมืองดังกล่าวจะมีฐานะ
 เป็นเทศบาล (Commune) มีสภาเทศบาล ท้าหน้าที่เป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ และ
 นายกเทศมนตรีท้าหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร แต่ภายในเขตเทศบาล จะแบ่งย่อยออกเป็น อำเภอ
 หรือเขต (Arrondissement) ซึ่งในแต่ละอำเภอ หรือเขตก็จะมีสภาเขต (Conseil
 d' arrondissement) ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกสภาเทศบาลที่เขต
 เลือกตั้งนั้นอยู่ และสมาชิก ที่เป็นประชาชนอยู่ในเขตนั้น สมาชิกทั้งสองประเภท ได้รับความ
 การเลือกตั้ง จากประชาชนภายในเขต ให้เข้ามาท้าหน้าที่ดูแลปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใน
 เขต และเป็นปากเป็นเสียง ให้กับประชาชนภายในเขตของตน ส่วนนายกเทศมนตรีประจำ
 อำเภอ หรือเขต (Maire d' arrondissement) นั้น ได้รับความเลือกตั้งในสภาเขตจาก
 บรรดาสมาชิกสภาเขต ท้าหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร และการ
 เลือกตั้งภายในเขต และท้าหน้าที่เป็นตัวแทนของเขต เกี่ยวกับผลประโยชน์ภายในเขต ทั้ง
 สภาเขต และนายกเทศมนตรีประจำเขตไม่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นเพียง
 คณะที่ปรึกษา คอยให้คำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับเขตของตนต่อเทศบาล (Commune) ที่เขต
 นั้นตั้งอยู่

1. ประวัติและความหมายของเทศบาลของประเทศไทย

วิวัฒนาการของเทศบาลไทย แบ่งออกได้เป็น 2 ยุค คือ

2475 1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาล ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

1.2 การจัดตั้งเทศบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

2475 1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.

การริเริ่มเทศบาล

แนวความคิดจะจัดตั้งเทศบาล เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล¹ ขึ้น เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 มีนาย อาร์ ดี แครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน อาหมาศย์เอกพระภคณาพรพันธ์ ผู้อำนวยการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม

¹ หนังสือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ 342/9730 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2470 ถึงเจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการใน สนธิ เตชานันท์ , แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครอง " ระบอบประชาธิปไตย " ฯ , หน้า 24 - 25 .

เป็นกรรมการ นายบุญชัย ปิตรชาติ เป็นเลขานุการ เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสม ในการจัดตั้งเทศบาล หลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการดำเนินงาน การปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญดังนี้²

1) การเปิดเทศบาลนั้น ทำได้ง่ายเพราะ ราษฎรต้องการก้าวหน้าอยู่แล้ว แต่การจะแก้ไข ให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของทางราชการเสียทีเดียวนั้น ไม่สมควร

2) ควรแก้ไขการควบคุมทางการเงิน ให้สมทบบัญชี อยู่ในความควบคุม และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยก็ควรให้อยู่ในความควบคุมดูแล และตรวจตราของคลังมหาดไทย

3) ไม่ควรให้อยู่ในความควบคุม ของกรมสาธารณสุข ควรตั้งกรมควบคุมเทศบาล อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

4) ควรให้กรมนี้ ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลบ่อย ๆ ได้มอบการดำเนินงานตามบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้

5) ให้รัฐบาลเข้าควบคุม โดยให้เทศาภิบาลต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้น ตลอดจนงบประมาณต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณสุขปโภค ผังเมือง โดยด่วน

6) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้ และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติฐานะ หรือลดฐานะของเทศบาลได้ ในเมื่อรายได้และจำนวนราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้น หรือลดลง

7) ควรให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติ สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาล ไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษี ถึงจำนวนที่กำหนดไว้

8) ประเภทของเทศบาล

² ชานาณ ยูวบูรณ์ , การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2503 , หน้า 32-33.

ขั้นที่ 1 ต้องมีรายได้ 30,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 8,000 คน

ขั้นที่ 2 ต้องมีรายได้ 10,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 4,000 คน

ขั้นที่ 3 ต้องมีรายได้ 5,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 2,000 คน

9) ให้สภาเทศบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็น กรรมการ ถ้าเป็นเทศบาลชั้น 2 - 3 ให้มีสมาชิกซึ่งเลือกตั้งร่วมด้วยเพียง 1 - 2 คน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า ความคิดนี้ ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าว มิได้ถูกตราขึ้น และบังคับใช้เป็นกฎหมาย อันเป็นผลทำให้แนวพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการที่จะฝึกสอนให้ประชาชนชาวสยาม ได้มีโอกาสเรียนรู้ และฝึกฝน การใช้สิทธิ ในระบอบประชาธิปไตย โดยผ่านกระบวนการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล ต้องล้มเหลวไปด้วย นับได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าการสถาปนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ ไม่เพียงแต่ประเทศไทย จะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาลที่มั่นคง เป็นคุณประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่การเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ก็อาจจะมีมั่นคงวัฒนาถาวรอีกด้วย ไม่ต้องประสบกับการแก้ไขข้อบกพร่องทางการเมืองโดยการปฏิวัติรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า อย่างที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน การแก้ไขข้อบกพร่องทางการเมืองโดยวิธีการ " นอกแบบ " ดังกล่าว นอกจากจะไม่ใช่วิธีที่ฉลาด และไม่สามารถจะแก้ไขได้ อย่างแท้จริงแล้ว ยังเป็นการสร้างความสับสนต่อความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ในหมู่ของประชาชนอีกด้วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแต่ประการใด ³

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย , (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์) , หน้า 20.

1.2 การจัดตั้งเทศบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว แนวความคิด ในการที่จะกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะดำเนินการตามอุดมคติ ของระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วม ในการปกครองด้วย คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองยังมุ่งประสงค์ ที่จะใช้ เป็นเครื่องมือ ที่จะเผยแพร่การปกครอง ความรัฐธรรมนูญ และเป็นการศึกษาให้ราษฎรเข้าใจ และเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้น จึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบการบริหารประเทศขึ้น โดยกำหนดให้มี การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเรียกว่า " พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 "

ในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาล ขึ้นเป็นครั้งแรก ได้เพียง 48 แห่ง ในจำนวนนั้น 35 แห่ง ตั้งขึ้นด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้ฐานะเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2479 ตั้งขึ้นอีก 28 แห่ง ในปี พ.ศ. 2480 ตั้งอีก 19 แห่ง ในปี พ.ศ. 2482 ตั้งขึ้นอีก 5 แห่ง ในปี พ.ศ. 2483 ตั้งขึ้นอีก 10 แห่ง ในปี พ.ศ. 2487 ตั้งขึ้นอีก 4 แห่ง จนถึงในปี พ.ศ. 2489 คงตั้งเป็นเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง⁴ เท่านั้น

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดรูปแบบเทศบาล ออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาล เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล เว้นแต่บริเวณที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

สำหรับการจัดระเบียบองค์กรเทศบาลนั้น ก็ได้เลียนแบบการจัดระเบียบการ

⁴ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย , ประวัติ และการจัดตั้งเทศบาล และเมืองพัทยา , หน้า 1.

ปกครองของประเทศ กล่าวคือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เข้ามาควบคุมการบริหารงานเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และมีคณะรัฐมนตรีซึ่งตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบ ของสภาเทศบาล ทาหน้าที่ฝ่ายบริหาร เหมือนกับคณะรัฐมนตรี

2. ลักษณะและโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน

2.1 ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะความเจริญของท้องถิ่น ดังนี้⁵

- ก. เทศบาลตำบล
- ข. เทศบาลเมือง
- ค. เทศบาลนคร

ก. เทศบาลตำบล⁶ ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล สำหรับเทศบาลตำบลนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่น เหมือนกับเทศบาลประเภทอื่น แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล ที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ดังนี้⁷

- 1) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
- 2) มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

5 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 7.

6 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 9.

7 หนังสือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313 / ว 529 ลงวันที่ 20 เมษายน 2536.

ข. เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 ชนิด คือ ⁸

(1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง

(2) ท้องถิ่นชุมนุมชนตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้น

อยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

ค. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีราษฎร ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปโดยราษฎรเหล่านั้น อยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ ⁹ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2.2 องค์การของเทศบาล

องค์การของเทศบาลประกอบด้วย ¹⁰

(1) สภาเทศบาล

(2) คณะเทศมนตรี

(1) สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ¹¹ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2501 จำนวนของสมาชิกของเทศบาลนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของ แต่ละเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน ¹² สมาชิกเหล่านี้ จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ¹³

⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 10 .

⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 11.

¹⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 14.

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 15.

¹² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, มาตรา 49, มาตรา 52 และมาตรา 55.

¹³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 16.

ในแต่ละเทศบาล จะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกเทศบาลและได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ดำรงตำแหน่ง และทำหน้าที่ประธานและรองประธานในที่ประชุมของสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล จะสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุ ดังนี้

- (1) การออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล
- (2) ตาย
- (3) การลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ออกโดยเห็นว่า ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น
- (6) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ จะต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง
- (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ออก โดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ¹⁴

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. อำนาจในการตราเทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ข้อบังคับเฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือบังคับการปฏิบัติงาน ให้การบริหารงานเป็นไป ตามกฎหมายระเบียบ โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติได้ ไม่เกินกว่า

14 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 19.

หนึ่งพันบาท 15

ข. อำนาจในการตั้งกระชู้ ฎามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในข้อ
ความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ หรือเสนอผู้ใดคนหนึ่งให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติงาน
ใด ๆ ในหน้าที่ของเทศบาลได้ 16

ค. ถ้าเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนหนึ่งคนใด ปฏิบัติการฝ่า
ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการ
ไม่ชอบ ด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง
หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราษฎร ก็มีสิทธิที่จะร่วมกันทำคำร้อง ยื่นต่อนายอำเภอ ในกรณี
เทศบาลตำบล หรือยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เพื่อให้
มีการประชุม และอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นแล้ว เสนอไปยัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย หากเป็นความจริงตามคำร้องนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่ง
ให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี คนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ 17

ง. ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หาก
สภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย
กับสภาเทศบาล ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น หรือสภาเทศบาล ไม่รับหลัก
การแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก
สภาเทศบาล ทั้งหมด เทศมนตรีทั้งคณะ ต้องออกจากตำแหน่ง 18 ซึ่งจะต้องทำการแต่งตั้ง
คณะเทศมนตรีชุดใหม่ขึ้นมา บริหารงานต่อไป

(2) คณะเทศมนตรี มีอำนาจควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการ

15 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 60.

16 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 31.

17 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 34.

18 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 45 (2).

ของเทศบาล คณะเทศมนตรีนั้น ได้กำหนดไว้ตามประเภทของเทศบาล คือ สำหรับเทศบาล ตำบล และเทศบาลเมือง จะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีกจำนวน 2 คน แต่ในกรณีเทศบาลเมืองแห่งใด ที่มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาท ขึ้นไป ก็มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คน สำหรับเทศบาลนคร จะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีกจำนวน 4 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล¹⁹ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามที่กฎหมาย กำหนด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด²⁰

ข) อำนาจในการเปรียบเทียบ คดีละเมิดเทศบัญญัติ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าแขวงของเทศบาล โดยความเห็นชอบ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมีอำนาจเปรียบเทียบ คดีละเมิดเทศบัญญัติ โดยให้ ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ให้นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีมีอำนาจเรียกผู้ต้องหา และพยานมาขึ้นทักถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้ด้วย²¹

ค) อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ อำนาจหน้าที่นี้ คณะ เทศมนตรี จะทำหน้าที่เหมือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายในเขตเทศบาล ตามกฎหมายปกครอง ท้องที่ หรือตามกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นสมควร และกำหนดไว้ในกฎกระทรวง²²

3. การดำเนินงานของเทศบาล

3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

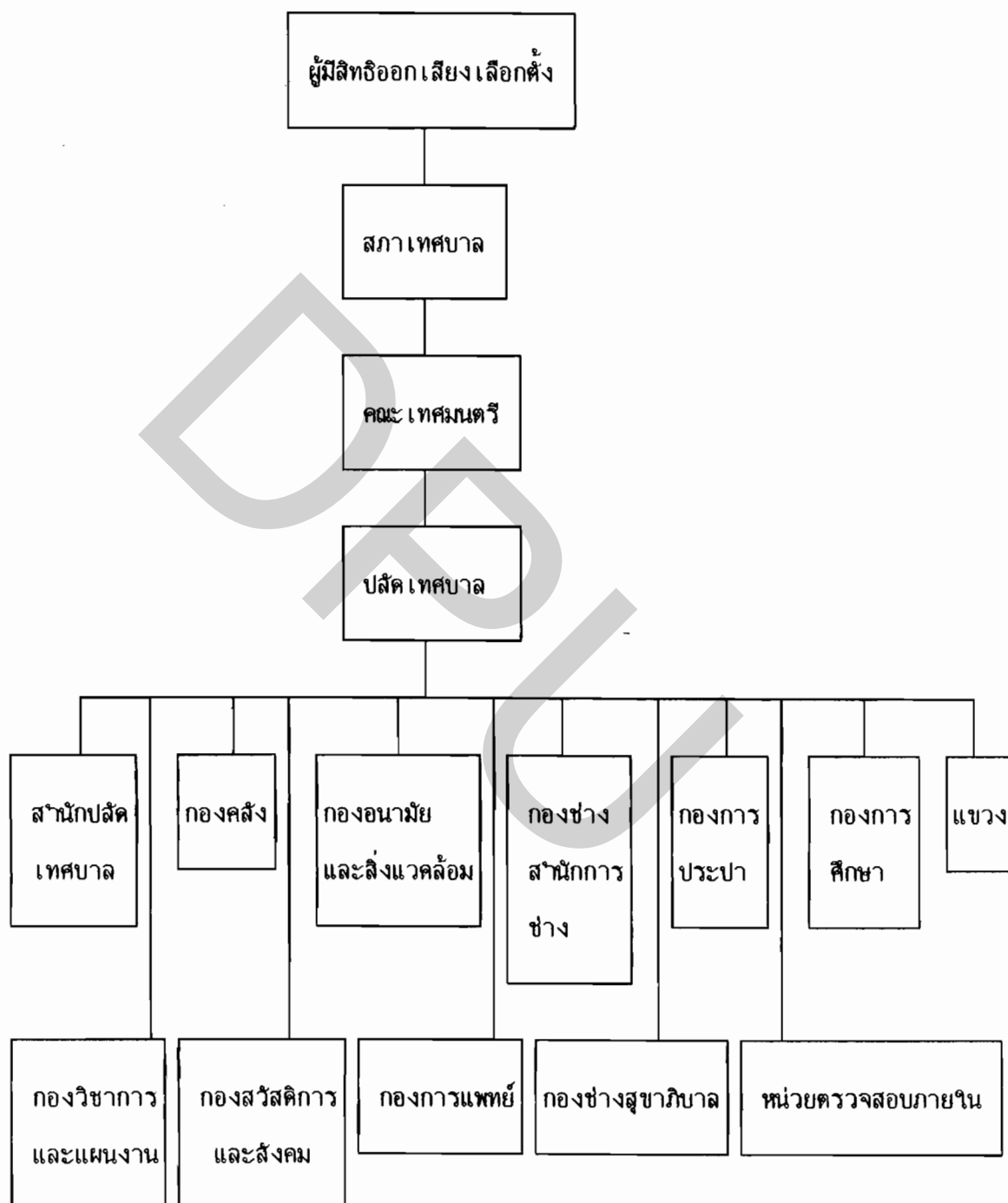
¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 49, มาตรา 52 และมาตรา 55.

²⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 39.

²¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 40.

²² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 41.

ตารางที่ 1
แผนผังการจัดองค์กรของเทศบาล



ก. อานาจหน้าที่ปฏิบัติกิจการตามที่กฎหมายบังคับให้ทำ

ข. อานาจหน้าที่ปฏิบัติกิจการตามที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลทำได้ตามสมควร

ก. หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลทำนั้น สำหรับเทศบาลตำบล ได้กำหนดไว้จำนวน 7 อย่าง ในมาตรา 50 สำหรับเทศบาลเมืองกำหนดไว้จำนวน 8 อย่าง ในมาตรา 53 และสำหรับเทศบาลนครกำหนดไว้จำนวน 11 อย่าง ในมาตรา 56

ข. หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลอาจทำได้ สำหรับเทศบาลตำบลจำนวน 9 อย่าง ในมาตรา 51 สำหรับเทศบาลเมืองจำนวน 12 อย่าง ในมาตรา 54 และสำหรับเทศบาลนครจำนวน 12 อย่าง ในมาตรา 57

หน้าที่ของเทศบาล ทั้งที่กฎหมายบังคับ และทั้งที่เทศบาลอาจทำได้ ตามความสมัครนั้น อาจแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ 8 ประเภทคือ

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันได้แก่ การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

(2) การสาธารณสุข อันได้แก่ การจัดให้มี และบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน และกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(3) การสาธารณสุขการ อันได้แก่ การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า ฯลฯ

(4) การโยธาสาธารณะอันได้แก่ การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร

(5) การศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาบังคับ การจัดตั้งและบำรุง โรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(6) การสาธารณสุขปลอดภัยและเทศพาณิชย์ อันได้แก่ การประปา การไฟฟ้า การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การเดินรถประจำทาง การเทศพาณิชย์ฯ เช่น การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีและดำเนินการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

(7) การทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาล ตามกฎหมาย ว่าด้วย การทะเบียนราษฎร

(8) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการในหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวนี้ ตามหลักการเทศบาล จะต้องจัดทำ ภายในเขตเทศบาลของตน ถ้าจะทำออกไปนอกเขตจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้คือ

ก) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ กิจการที่ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาลของตน

ข) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพภิบาล หรือสภา จังหวัดแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

ค) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในการจัดทำกิจการ ในอำนาจหน้าที่ ของเทศบาล ที่เป็นสาธารณสุขปลอดภัย เทศบาลอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น ๆ โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

1) บริษัทจำกัดนั้นมิวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณสุขปลอดภัย

2) เทศบาลต้องถือหุ้น มีมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้น จัด

ทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสุขภาพภิบาลถือหุ้นอยู่ใน บริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้น ที่เทศบาลถืออยู่ ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นในกรณีที่บริษัทจำกัด ที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือ ถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่

3.2 เทศบัญญัติ

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ โดยไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติ ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ เทศพาณิชย์ของเทศบาล ต้องตราเป็นเทศบัญญัติจัดตั้ง แต่กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้ หรือ ผลพลอยได้ อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้²³

การตราเทศบัญญัติ จะต้องเสนอร่างเทศบัญญัติ ต่อสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรี และเมื่อสภาเทศบาล ได้ร่างเทศบัญญัติขึ้นเสร็จแล้ว ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ประธานสภาเทศบาล ต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้น ไปยังนายอำเภอท้องที่ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ประธานสภาเทศบาลต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน เพื่อพิจารณาถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นชอบด้วย ก็ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ จากนายอำเภอ หรือประธานสภาเทศบาล แล้วแต่กรณี และเมื่อได้ประกาศไว้ โดยเปิดเผยที่ สำนักงานเทศบาลแล้ว 7 วัน ก็มีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ในเทศบัญญัติให้ใช้บังคับทันที ก็ใช้บังคับได้ในวันที่ได้ประกาศนั้น

3.3 สหการ

สหการ เป็นองค์การซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกัน จัดตั้งขึ้น เพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง และจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

การยุบเลิกสหการ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนด วิธีจัดการ

²³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 61.

ทรัพย์สินไว้ด้วย 24

3.4 การคลังของเทศบาล

ก. รายได้ของเทศบาล 25

เทศบาลมีรายได้ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือ เงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

เมื่อพิจารณารายได้ของเทศบาลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ารายได้ของเทศบาล มีแหล่งที่มาสำคัญอยู่ 2 แห่งด้วยกันคือ

หนึ่ง รายได้ปกติ เป็นรายได้ของเทศบาล ที่มีพื้นฐานจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมของเทศบาล ตามปกติจากภาษีอากร ดังนี้

1. รายได้จากภาษีอากร สามารถพิจารณาจากแนกตามลักษณะและวิธีการจัดเก็บได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.1 ภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง ภาษีชนิดนี้ รัฐบาลมอบอำนาจให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง มีจำนวน 4 ประเภท คือ

24 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 58 และ มาตรา 59.

25 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 , มาตรา 66.

1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน²⁶ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ในอัตราเรียกเก็บร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี คำว่า " ค่ารายปี " นี้ หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เขาก็ให้ค่าเช่านั้น เป็นหลักคำนวณค่ารายปี นอกจากนี้ เจ้าของโรงเรือนที่ติดตั้งส่วนควบสำคัญ ซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกล เครื่องกระทำ หรือเครื่องกำเนิดสินค้า เพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ก็ให้ประเมินภาษีชนิดนี้ โดยลดค่ารายปีลงเหลือ 1 ใน 3 ของค่ารายปี ของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย การจัดเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดินในเขตเทศบาลใด ก็ให้เทศบาลจัดเก็บ เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น

1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจาก ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้ครอบครองในที่ดิน ซึ่งยังมิได้มีเอกชนผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ โดยกฎหมาย กำหนดให้ถือเอาราคาปานกลางของที่ดิน ที่ถือครองเป็นฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ให้มีการปรับปรุงทุกระยะ 4 ปี โดยมีคณะกรรมการ พิจารณาดีราคาปานกลาง ของที่ดินและประชุมกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดีราคาปานกลางของที่ดิน ทุกระยะ 4 ปี ในเขตเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณา ดีราคาปานกลาง ของที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ เทศมนตรี 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งสภาเทศบาลเลือก เป็นกรรมการ เมื่อได้ประกาศราคาที่ดินปานกลาง แล้ว ก็จะทำให้ราคาที่ดินนี้ เป็นฐานภาษี เทียบกับตารางอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีการแบ่ง แยกชั้นของที่ดินออกเป็นถึง 34 ชั้น เช่น ที่ดินราคาปานกลางระหว่างไร่ละ 3,000 - 3,500 บาท จะเสียภาษี 17.50 บาท ต่อไร่ ระหว่างไร่ละ 25,000 - 30,000 บาท จะเสียภาษี 70 บาท ต่อไร่ เป็นต้น นอกจากนี้ อัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังขึ้นอยู่กับประเภท ของที่ดินด้วย²⁷

²⁶ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 , มาตรา 8.

²⁷ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 , มาตรา 6 และมาตรา 7.

1.1.3 ภาษีป้ายเป็นภาษีที่เทศบาลเรียกเก็บจากป้ายแสดง

ชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่น เพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดง หรือโฆษณา ไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏ ด้วยวิธีอื่น²⁸ และรายได้จากการเก็บภาษีป้าย ให้เป็นของเทศบาล

ผู้ครอบครอง หรือเจ้าของป้าย มีหน้าที่เสียภาษีป้าย เป็นรายปี โดยต้องยื่นแบบ แสดงรายการภาษีป้าย ในเขตเทศบาลที่ป้ายติดตั้ง หรือแสดงอยู่ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี หรือภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ติดตั้งป้ายใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงป้ายเดิม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดอัตราการเก็บไว้ดังนี้

(1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดเงินอัตรา 1 บาท

ต่อ ห้าร้อยตารางเซนติเมตร

(2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือ

เครื่องหมายให้คิดอัตรา 10 บาท ต่อ ห้าร้อยตารางเซนติเมตร

(3) ป้ายที่ไม่มีภาษาไทยให้คิดอัตรา 20 บาท ต่อ

ห้าร้อยตารางเซนติเมตร

สำหรับอัตราการเก็บภาษีป้าย ตามข้อ (1) (2)

หรือ (3) เมื่อคำนวณเนื้อที่แล้ว ถึงแม้ว่า มีอัตราที่จะต้องเสียภาษี ต่ำกว่าป้ายละ 20 บาท ก็ต้องเสียภาษีป้ายละ 20 บาท นั่นคือ อัตราการจัดเก็บภาษีป้ายต้องไม่ต่ำกว่าป้ายละ 20 บาท

1.1.4 อากรฆ่าสัตว์ อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น

เนื่องในการฆ่าสัตว์ ในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้น จัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล โดยเทศบาลมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ และสามารถจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียม การอนุญาต ให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ตามอัตราที่กำหนดไว้

1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาล เป็นผู้จัดเก็บ แล้วจัดสรรให้ มี 1 ประเภท คือ ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้จัดสรรภาษีชนิดนี้ แก่เทศบาลร้อยละ 50 แห่งยอดเงินที่เก็บได้ ในปีก่อนของจังหวัด ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่²⁹ ซึ่งในปัจจุบัน การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ได้โอนจากกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติล้อเลื่อน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2530 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2530 และมีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

1.3 ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้ ได้แก่

1.3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่นำมาจัดเก็บแทนภาษีการค้าเดิม โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535³⁰ เป็นต้นไป ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ที่ประกอบการขายสินค้า ไม่ว่าจะมิใช่ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนหรือไม่ และให้บริการอันอาจหาประโยชน์อันมีมูลค่า ซึ่งมิใช่การขายสินค้า

สำหรับภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีที่เก็บจากกิจการทางด้านตลาดเงิน และตลาดทุนได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย โรงรับจำนำ (ของเอกชน) และกิจการที่ประกอบ การเลี้ยงธนาคารพาณิชย์ เช่น การกู้ยืม ค้ำประกัน และเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น³¹

ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะนี้ รัฐบาลโดย กรมสรรพากร และกรมศุลกากร เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บตามประมวลกฎหมายรัษฎากร และ

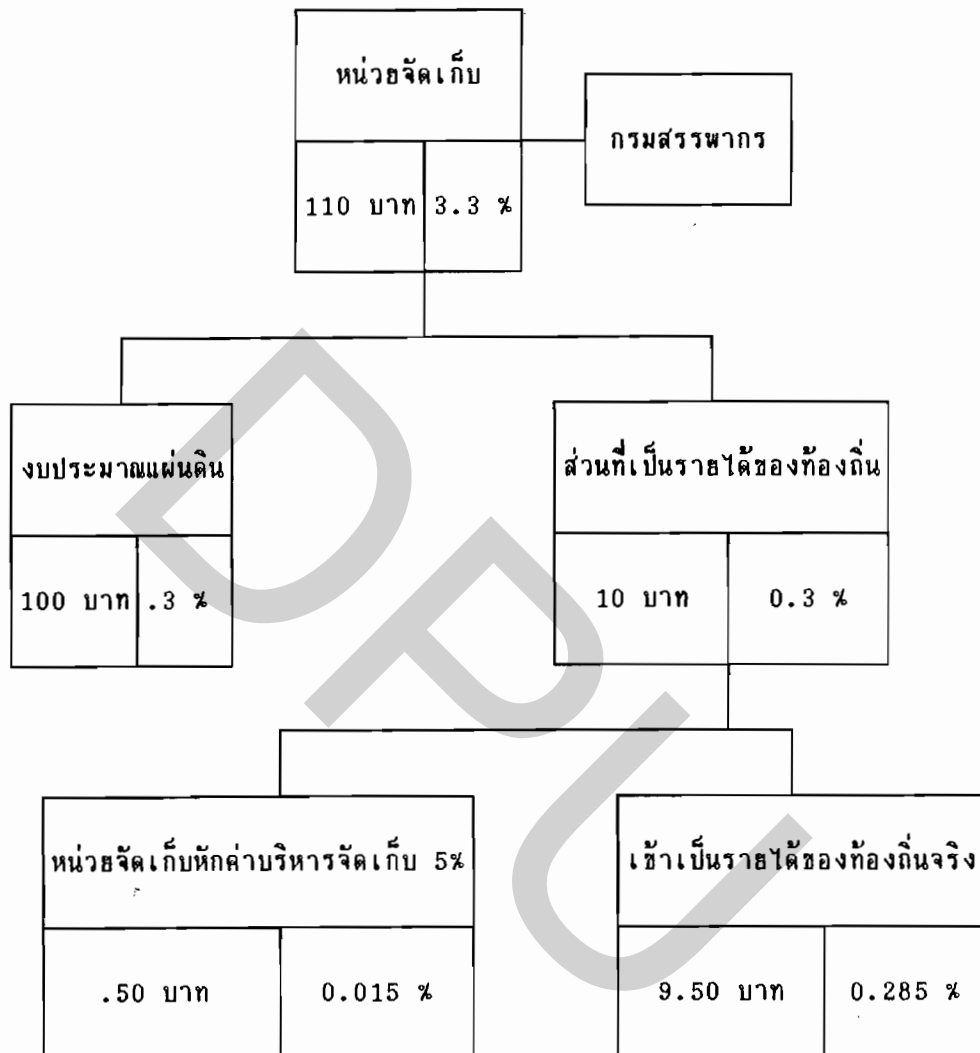
²⁹ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 , มาตรา 10.

³⁰ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 มาตรา 2(1).

³¹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ.2534,มาตรา 8.

แผนภูมิที่ 2

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดเก็บและการจัดสรรภาษี
ภาษีธุรกิจเฉพาะ



มท. จัดสรรให้ส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ปัจจุบัน คิดเป็นสัดส่วน

เทศบาล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กทม.	เมืองพัทยา
27.43 %	5.50 %	7.09 %	60 %	รับโดยตรง

ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ให้เรียกเก็บภาษีประเภทนี้ จากสถานการค้า
 ในเขตเทศบาล เพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภท
 ภาษีการค้าให้แก่เทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 กำหนด
 ให้เทศบาลทุกแห่ง ซึ่งได้รับภาษีการค้า ซึ่งเก็บได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 10 จากสถานการค้า
 ที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ส่งมอบภาษีการค้าที่ได้รับ ทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้
 กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ทั่วราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์ และวิธี
 การที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ ประเภท
 ภาษีการค้าให้แก่เทศบาลทุกแห่งปีละ 3 ครั้ง วิธีการจัดสรรให้คำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
 ไว้ในกฎกระทรวงโดยเทศบาลแต่ละแห่งจะต้องได้รับเงินจากการจัดสรรรายได้ภาษีประเภ
 นี้ ไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ³²

1.3.2 ภาษีสุรา เดิมตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล
 พ.ศ. 2497 กำหนดให้ภาษีสุรา เป็นรายได้ของเทศบาล โดยเทศบาล มีอำนาจจัดเก็บภาษี
 จากผู้ประกอบการทำสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งมีโรงงานตั้งอยู่ในเขตเทศบาลโดยให้
 เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มจากที่โรงงาน ต้องเสียภาษีชนิดนี้ ให้แก่รัฐบาล
 ตามกฎหมาย ว่าด้วยภาษีสุรา อีกร้อยละ 10 ³³ นับแต่นั้นมา เทศบาลก็ดำเนินการ ตรวจ
 เทศบัญญัติจัดเก็บภาษีดังกล่าว เข้าไปเป็นรายได้ ของแต่ละเทศบาล ตามที่พระราชบัญญัติ
 รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้อำนาจ เรื่อยมาจนกระทั่ง ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ 327 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ออกใช้บังคับ โดยให้ยกเลิก พระราชบัญญัติรายได้

³² กระทรวงมหาดไทย , กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2512) ออกตาม
 ความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ ประเภทภาษีการค้า ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และ
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2512 ข้อ 2(1) , (2) ,
 (3) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 87 ตอนที่ 3 (วันที่ 13 มกราคม 2513) .

³³ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 , มาตรา 12 (3) ,(5) และ
 มาตรา 14.

เทศบาล พ.ศ. 2497 มาตรา 12 (3), (5) ทำให้เทศบาลหมดอำนาจที่จะตราเทศบัญญัติ จัดเก็บภาษีสุรา เพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 เป็นต้นมา ซึ่งตาม ประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว กำหนดให้ เป็นอำนาจของรัฐบาล โดยกรมสรรพสามิต เป็นผู้ มีอำนาจจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมดังกล่าวนี้แทนและเมื่อเก็บได้เท่าไรแล้ว กรมสรรพสามิตหักค่าใช้จ่าย ในการเก็บภาษีไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด แล้วส่งมอบรายได้ ให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยก็จะจัดสรรส่งมอบให้เทศบาลทุกแห่งอีกต่อหนึ่ง

ต่อมาได้มีประกาศให้พระราชบัญญัติ จัดสรรเงินภาษีสุรา และ ภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2517³⁴ สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ ให้นำยกเลิกประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 327 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยระบุเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การจัดสรรเงินภาษีสุราและเครื่องดื่ม ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 327 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้จัดสรรเฉพาะแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง แต่ เนื่องจากในปี 2517 ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร จึงสมควรจัดสรรเงินดังกล่าว ให้แก่ กรุงเทพมหานครด้วย สำหรับหลักเกณฑ์การจัดเก็บ วิธีการจัดสรรเงินภาษีดังกล่าว ตาม กฎหมายฉบับนี้ ก็เหมือนกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 327 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กล่าวคือ ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้รัฐบาลโดยกรมสรรพสามิต เป็นผู้จัดเก็บภาษีสุราตาม กฎหมายว่าด้วยสุรา และภาษีเครื่องดื่ม ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่ม แล้วส่งมอบเงิน ภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่เก็บได้ ให้แก่ กระทรวงมหาดไทย แล้วให้กระทรวงมหาดไทย จัดสรรเงินภาษี ที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษี เพิ่มขึ้นดังกล่าว ให้แก่เทศบาลทุกแห่ง โดยถือตามจำนวนประชากร ตามรายงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามยอด ในวันที่ 30 กันยายนของทุกปี เป็นเกณฑ์จัดสรร และการจัด สรรเงินให้จัดสรรปีละ 3 งวด

ต่อมา กฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่ม ได้ถูกยกเลิก พร้อมกับ

³⁴ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุราและเครื่องดื่ม พ.ศ. 2517 มาตรา 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 109 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2517.

กฎหมาย ว่าด้วยภาษีซีเมนต์ซึ่งทำในพระราชอาณาเขตกฎหมาย ว่าด้วยการเก็บภาษีเครื่องชดไฟ ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต กฎหมายว่าด้วยยานัดด์์ กฎหมายว่าด้วยภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในพระราชอาณาจักรและกฎหมายว่าด้วยภาษีไม้ขีดซึ่งทำในราชอาณาจักร และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 เมื่อ วันที่ 20 กันยายน 2527 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 60 วัน นับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคือวันที่ 19 พฤศจิกายน 2528

1.3.3 ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติกักตรวาภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527³⁵ ประกอบด้วยสินค้า อันเป็นสิ่งซึ่งผลิต หรือนำเข้า คือ ซีเมนต์ ยานัดด์์ น้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ไม้ขีดไฟและเครื่องชดไฟ และเครื่องดื่ม ภาษีสรรพสามิตเริ่มใช้ในต้นปีงบประมาณ 2528 โดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งมีผลยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดสรรเงินภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 พระราชกฤษฎีกาจัดสรรเงินภาษีซีเมนต์ ซึ่งทำในพระราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 และมาใช้พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 แทนภาษีชนิดนี้รัฐบาล โดยกรมสรรพสามิต เป็นผู้จัดเก็บเพิ่มให้เทศบาลไม่เกินร้อยละ 10 แล้วส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด³⁶

สอง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่

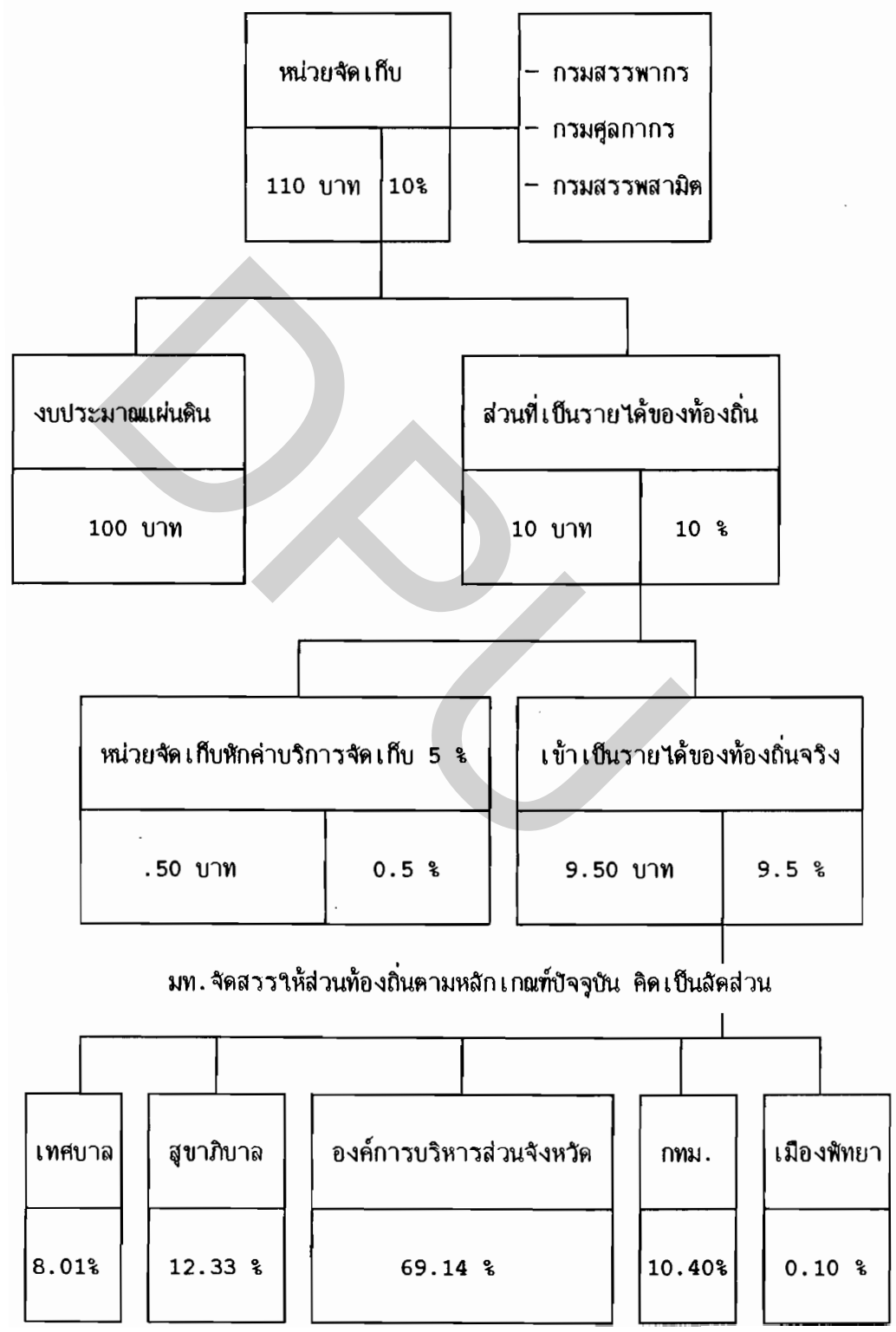
(1) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้ประเภทนี้ มีลักษณะเป็นการเสียภาษีอย่างหนึ่ง แต่แตกต่างกันในแง่ที่ว่า เป็นการบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ดำเนินการ กิจการในเขตเทศบาล โดยผู้เก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งได้แก่ เทศบาลมี

³⁵ พระราชบัญญัติกักตรวาภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 101 ตอนที่ 127 ฉบับพิเศษ (20 กันยายน 2527).

³⁶ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 3 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 101 ตอนที่ 127 (20 กันยายน 2527).

แผนภูมิที่ 3

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดเก็บและการจัดสรรภาษี
ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต



หน้าที่ต้องให้บริการ และควบคุมให้ผู้ดำเนินการ ต้องทำกิจการ ให้มีลักษณะ ตามข้อบังคับ ของกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องควบคุมกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนด ของกฎหมาย ในกิจการเฉพาะเรื่องเหล่านั้นได้ขณะเดียวกันสาเหตุที่ต้องเรียกค่าธรรมเนียม จากผู้ดำเนินการ ก็เนื่องจากว่า การที่ผู้ดำเนินการได้มาขออนุญาต ดำเนินกิจการใน ส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับ ในเมื่อผู้มาขอรับบริการ ได้ดำเนินการใด ๆ ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อส่วนรวม ในเขตท้องถิ่น จำเป็นต้องขอใช้ค่าเสียหายนั้น

รายได้ประเภทนี้ กฎหมายกำหนดว่า เทศบาลได้รับมอบอำนาจจาก รัฐบาลให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัตร ตามกฎหมายนั้น ๆ ผลประโยชน์ซึ่งเกิดขึ้น จึงตกเป็นรายได้ ของเทศบาล สำหรับลักษณะการจัดเก็บรายได้ ประเภทนี้ของเทศบาล แยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ เทศบาลจัดเก็บเอง และรัฐบาลจัดเก็บให้ แล้วจัดส่งมา ให้เป็นรายได้ของ เทศบาล เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ในเขตเทศบาลและค่าธรรมเนียมใบอนุญาต การพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งเก็บจากสถานที่ที่มีการเล่นการพนันในเขตเทศบาล โดยเฉพาะค่าธรรมเนียม 2 ประเภทที่กล่าวข้างต้นนี้ ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้อำนาจเทศบาลออกเทศบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราค่าธรรมเนียมนั้น ๆ

(2) รายได้พิเศษ เป็นรายได้นอกเหนือจากที่มีกฎหมายให้กำหนดไว้ แบ่งเป็น ³⁷

(2.1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่เทศบาลในปัจจุบันนี้สามารถ จำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

(2.1.1) เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาล

³⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม , การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การคลังในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2522) หน้า 116.

ช่วยเหลือท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดว่า เงินดังกล่าวต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้างท้องถิ่น
มีสิทธิที่จะนำเงินนั้น ไปใช้จ่ายตามที่ตนเห็นว่า เหมาะสมได้ เงินอุดหนุนประเภทนี้ ท้องถิ่น
จะต้องได้รับความพึงพอใจมากที่สุด เพราะตนเองมีโอกาสเลือกใช้จ่ายเงินดังกล่าว ได้ตามชอบ
ใจ เงินอุดหนุนทั่วไปนี้ ยังสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทย่อย ดังนี้³⁸

(ก) เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น และ
กิจการอื่นทั่วไป รัฐบาลจัดสรรไว้แก่เทศบาล โดยอาศัยจำนวนประชากร ในเขตเทศบาล
แต่ละแห่ง เป็นเกณฑ์คำนวณจัดสรร คือ อุดหนุนให้ตามจำนวนประชากรคนละ 100 บาท
เป็นต้น ซึ่งเทศบาลจะมีอิสระ ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ มากที่สุด

(ข) เงินอุดหนุนบริการการศึกษา เป็น
เงินอุดหนุน ที่คล้ายกับประเภทแรกกล่าวคือจัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียนของเทศบาลต่าง ๆ
ตามกำลังงบประมาณ เช่น ตามจำนวนนักเรียนคนละ 10 บาท หรือ 15 บาท เป็นต้น แต่มี
ลักษณะที่จำกัดกว่า ประเภทแรกอยู่เล็กน้อย คือ เทศบาลสามารถนำไปใช้จ่าย ทางด้านการ
ศึกษาได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องส่งโครงการมาขอรับเงินอุดหนุน

(2.1.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ³⁹ การให้เงินอุด
หนุนช่วยเหลือประเภทนี้ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไข ให้นำเงินดังกล่าวไปใช้ ในโครงการ
อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายในโครงการอื่นไม่ได้ การให้เงินอุดหนุน
ประเภทนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินช่วยเหลือ เพื่อบรรลุจุดหมายบางอย่างของรัฐบาลได้
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้สามารถจำแนกออกเป็นประเภทย่อย ๆ ได้ดังนี้ คือ เงินอุดหนุนสมทบ
ซื้อเครื่องมือดับเพลิงให้ท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล เงินอุดหนุนกรณีพิเศษ เงิน
อุดหนุนเงินเดือนครู เงินอุดหนุนก่อสร้างอาคารเรียน เงินอุดหนุนเป็นค่าซ่อมอาคารเรียน

³⁸ ฝ่ายงบประมาณ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , ประมวลสถิติการ
คลังเทศบาลปี 2518 - 2523 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช , 2524)
หน้า 29.

³⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม , อ้างแล้ว , หน้า 29-30.

เงินอุดหนุนเป็นค่าครุภัณฑ์ เพื่อการศึกษา และเงินอุดหนุนค่าเสื้อผ้า สมุด หนังสือ และดินสอ แก่เด็กนักเรียนที่ยากจน⁴⁰

ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เทศบาลจะถูก รัฐควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบซึ่งกำหนดโดยรัฐ ดังนี้⁴¹

ก. การรับเงิน จะต้องเสนอโครงการ ผ่านกรม การปกครอง ให้สำนักงานประมาณ พิจารณาลักษณะ ความเหมาะสมโครงการ ตลอดจนราคา ค่าใช้จ่าย

ข. การใช้จ่ายเงิน ต้องเป็นไปตาม โครงการงบประมาณที่ได้รับทุกประการ

ค. การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับ อนุมัติ จากสำนักงานประมาณ ก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่ สำนักงานประมาณมอบหมายให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าว เป็นการกำหนดประเภท ของเงินอุดหนุน โดยแบ่งประเภทตามกฎเกณฑ์เงื่อนไข การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของเทศบาล สำหรับการกำหนดวงเงินอุดหนุนโดยรัฐแล้ว รัฐได้กำหนดวิธีการจัดสรรเงิน ให้แก่เทศบาล ดังนี้

1. อุดหนุนให้ตามสัดส่วนประชากร ซึ่งมีเฉพาะ เทศบาล และสุขาภิบาลเท่านั้น เดิมเทศบาลได้รับเงินอุดหนุน 100 บาท /คน/ปี ซึ่งจัดเป็น เงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2536 เทศบาลได้รับจัดสรรทั้งหมด 455.4 ล้านบาท ส่วน สุขาภิบาลได้รับอุดหนุน 60 บาท/คน/ปี แต่สำหรับปี พ.ศ.2537 ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงินอุดหนุน ในกรณีดังกล่าว โดยปรับให้เทศบาลได้รับอุดหนุน 120 บาท/คน/ปี

⁴⁰ ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , " การควบคุมกำกับเหนือ องค์การปกครองท้องถิ่นใน ประเทศไทย " , วารสารกฎหมายปกครอง , เล่มที่ 10 ตอนที่ 1 (เมษายน 2534) : 45

สุขภาพบาลได้รับอุดหนุน 80 บาท/คน/ปี

2. อุดหนุนให้เป็นก้อน โดยรัฐจะกำหนดวงเงินให้ตามที่ท้องถิ่นเสนอโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทั้งหมดนี้ เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยแบ่งออกเป็น

2.1 อุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล จัดสรรให้ตามกลุ่มโดยใช้ตัวแปรพื้นที่ ประชากร และรายได้ ซึ่งในปี พ.ศ.2536 รัฐจัดสรรให้ 127.4 ล้านบาท

2.2 เงินอุดหนุนเมือง ลักษณะพิเศษที่มีปัญหาลิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมือง และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดว่า จะให้ที่ใดบ้างเป็นประจำทุกปี และยังมีเงินอุดหนุนกิจการประปา และเงินอุดหนุนสาธารณสุข

2.3 เงินอุดหนุนที่ให้ตามโครงการที่ท้องถิ่นเสนอที่เรียกโดยทั่วไปว่า " เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ " โดยท้องถิ่นเสนอโครงการ ขอรับงบประมาณสนับสนุน โดยเป็นโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือลิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2536 รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนนี้ ให้แก่เทศบาล 498.1 ล้านบาท ให้แก่สุขภาพบาล 116 ล้านบาท เป็นต้น

นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุน อาจจะมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีก เช่น มีลักษณะสมทบโดยการให้ตามเงื่อนไข ขนาดกิจกรรม หรือรายได้ของท้องถิ่น และกำหนดให้ท้องถิ่น ออกงบประมาณสมทบ ในการดำเนินกิจการนั้น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นแรงจูงใจในการที่ท้องถิ่น จะได้ตื่นตัวในการจัดทําบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

(2.2) เงินสะสม

เงินสะสมมิใช่เป็นรายได้โดยตรง สำหรับเทศบาลมีที่มา 2 แหล่ง คํว่กัน คือ

(2.2.1) เงินที่ค้างจ่ายของแต่ละปี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้เทศบาล เก็บเอาไว้จ่ายในปีต่อไป

(2.2.2) เงินที่เกิดจากส่วนต่าง ของการทางบ-
ประมาณรายรับ - รายจ่ายประจำปีกล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เทศบาล ตั้งราย
จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 97 ของรายรับเฉลี่ยของ 3 ปีก่อนหน้า โดยทั้งนี้ให้เทศบาลหักเงิน
เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ออกจากข-
ประมาณรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 3 สำหรับเก็บไว้ในรูปของเงินสะสม ⁴²

(2.3) เงินกู้ (Borrowing)

เทศบาลมีรายได้จากเงินกู้ 2 ทาง คือ ⁴³

(2.3.1) โดยการออกพันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่
จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(2.3.2) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ
หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งการกู้เงินจากองค์การดังกล่าวนี้ เทศบาลจะกระทำได้ ต่อเมื่อได้รับ
อนุญาตจากส่วนเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้
เทศบาล คือ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) โดยกำหนดให้รวบรวมเงินจาก

1. เงินสะสมของเทศบาล ได้แก่ เงินสะสมทั่วไป
เงินสะสมการไฟฟ้า เงินสะสมการประปา เงินสะสมการเทศพาณิชย์อื่น ๆ อันเป็นเงินสดคง
เหลืออยู่ในมือเทศบาล หรือฝากไว้ ณ คลังจังหวัด ธนาคารออมสินหรือธนาคารพาณิชย์อื่นใด
โดยกำหนดให้ทุกเทศบาลจัดส่งเงินสะสมจำนวนร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีงบประมาณ
ทุกปี ในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือนแรก แห่งปีงบประมาณ

2. เงินดอกผลซึ่งเกิดจากเงินทุนนี้

3. เงินอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้

⁴² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ.2520
(20 ตุลาคม 2520) หมวด 3 ข้อ 13 และข้อ 14.

⁴³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 66 .

สมทบเงินทุนนี้

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลนี้ กำหนดให้เทศบาลทั่วไป เพื่อดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นของเทศบาล ตามอำนาจหน้าที่ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี และเทศบาลมีสิทธิ จะกู้เงินทุนนี้ได้ จะต้องเป็นเทศบาล ซึ่งได้ฝากเงินสะสมสมทบ เป็นทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล โดยปกติจะกู้ได้ไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสม ที่เทศบาลนั้น ได้ส่งฝากไว้กับกองทุนนี้ และเงินทุน ซึ่งจ่ายให้เทศบาลนี้ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราตามประเภทเงินทุน ดังนี้

ประเภทที่ 1

ลักษณะที่ 1 ได้แก่ กิจการประเภทลงทุนที่เทศบาล ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง แต่เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็น คือ การประปาและไฟฟ้าให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี

ลักษณะที่ 2 ได้แก่ กิจการประเภทที่มีใช้ลงทุน แต่เป็นบริการสาธารณะ ที่ประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยตรง เช่น การก่อสร้างและบูรณะถนน ครอบ ซอย สำนักงานเทศบาล ท่อระบายน้ำ สะพาน คลอง การจัดซื้อเครื่องจักรกล รถดับเพลิง เรือยนต์ดับเพลิง รถแทรกเตอร์ รถบดถนน รถเกี่ยยดิน รถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอย รถยนต์บรรทุก หรือกิจการสาธารณะอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี

ประเภทที่ 2 ได้แก่ กิจการประเภทงานที่ทางเทศบาล ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงทั่วไป และเป็นกิจการที่เทศบาล สามารถเรียกเงินทุนคืนได้ในระยะสั้น กิจการประเภทนี้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่น การก่อสร้างตลาดสด การจัดตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ การสร้างท่าเทียบเรือ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกิจการประเภทลงทุนอื่น ๆ บางประเภท เช่น การสร้างอาคารพาณิชย์ โรงมหรสพ โรงแรม ฯลฯ ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี

ประเภทที่ 3 ได้แก่ กิจการประเภท ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนตามนโยบายรัฐบาลแต่เทศบาลได้รับประโยชน์ตอบแทน คือ กู้เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสถานธนาถบาล ให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี หากเป็นการกู้เพื่อจัดตั้งสถานธนาถบาล ในระยะ 3 ปีแรก ให้ส่งเฉพาะดอกเบี้ย (ถ้ามี) ปีต่อไป ให้ส่งทั้งเงินต้นและ

คอกเปี้ย จนกว่าจะตรงตามสัญญาฉบับนั้น ๆ

ประเภทที่ 4 ได้แก่ กิจการประเภทอื่น ๆ นอกเหนือ
จาก 3 ประเภท ดังกล่าวข้างต้น ให้คิดคอกเปี้ยร้อยละ 8 ต่อปี

ข. รายจ่ายของเทศบาล

การใช้จ่ายเงินรายได้ของเทศบาล เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ ที่กฎหมาย
กำหนดไว้ จะต้องตราเป็น เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
โดยอาจมีรายจ่าย ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่น ตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบ ของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

รายจ่ายของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

หนึ่ง งบประมาณรายจ่ายทั่วไป คือ งบประมาณรายจ่าย ซึ่งตั้งจ่ายจาก
รายได้ประจำของท้องถิ่นซึ่งจําแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของ
หน่วยงาน

1. รายจ่ายงบกลาง คือ งบประมาณรายจ่าย ที่ตั้งไว้ เป็นรายจ่าย
ของส่วนกลาง มิได้กำหนดให้เป็นของหน่วยงานอื่นใดโดยเฉพาะ ได้แก่

- 1.1 ค่าชำระหนี้เงินกู้และคอกเปี้ย
- 1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

ตราเป็นเทศบัญญัติ เสนอต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อผู้ว่า-
ราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้วจึงจะนำไปใช้บริหารงานต่อไปได้ ปีงบประมาณของเทศบาล
นั้น กำหนดให้ตรงกับปีงบประมาณแผ่นดิน คือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่
30 กันยายนของปีถัดไป แต่ถ้าหากในปีใด ที่เทศบาลใช้งบประมาณ ออกไม่ทันปีงบประมาณ ก็
ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณของปีก่อนไปพลางก่อน โดยเบิกจ่ายได้เฉพาะรายจ่ายประจำ ใน
หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และรายจ่ายอื่น ๆ ทั้งนี้
เบิกจ่ายได้ต่อเมื่อ ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ระเบียบข้อบังคับ ว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึง วิธีการงบประมาณ การ
รักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา ต้อง
เป็นไป ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยตราขึ้นไว้

3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับเทศบาลนี้ เป็นไปในลักษณะ
ของการควบคุมกำกับดูแลเทศบาล เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ซึ่ง
แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

- (ก) การควบคุมก่อนการกระทำ
- (ข) การควบคุมองค์กร
- (ค) การควบคุมตัวบุคคล

(ก) การควบคุมก่อนการกระทำ กฎหมายได้กำหนดให้ ส่วนกลาง และส่วน
ภูมิภาค ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และ
องค์กรส่วนกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงบประมาณ เป็นต้น
ใช้มาตรการในการควบคุมกำกับเทศบาลโดยกำหนดกรณีใดที่สำคัญ ส่วนกลางจะเป็นผู้ควบคุม
กำกับ กรณีใดที่มีความสำคัญรองลงมา ก็จะให้เป็นหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ลักษณะการควบคุม
กำกับ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หรือ เรื่องที่เทศบาลคัดค้านใจดำเนินการเพื่อ
ป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมาย การตรวจสอบนี้ จะถือว่า เรื่องที่เสนอไปนั้นถูกต้องตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือไม่ หากถูกต้อง ก็จะทำให้ความเห็นชอบ
อนุญาต หรืออนุมัติ

(1) การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต และการอนุมัติ

(1.1) การตราเทศบัญญัติ เมื่อมีกฎหมายบัญญัติ ให้เทศบาลตรา
เทศบัญญัติได้ เทศบาลจึงมีอำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยไม่ขัดกับ
บทบัญญัติของกฎหมาย⁴⁴ เทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลแล้ว จะมีผลบังคับใช้
เป็นเทศบัญญัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามเห็นชอบด้วย หากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่
ให้ความเห็นชอบ เทศบาลอาจอุทธรณ์ ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้คัดลั่นชี้
ขาดได้

(1.2) การประชุมสภาเทศบาล

กฎหมายให้สภาเทศบาลกำหนดว่าปีหนึ่งควรมีสมาชิกประชุม
กี่สมัย แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย แต่ละสมัยต้องไม่เกินสิบห้าวัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมดังนี้

(1.2.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิด
การประชุม ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุม
ตามกฎหมาย⁴⁵

2. พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาประชุมสภา
เทศบาลสมัยสามัญ⁴⁶

3. เรียกประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญและ
อนุญาตให้ขยายเวลา ประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ⁴⁷

⁴⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60.

⁴⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 25.

⁴⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24.

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 26.

4. วินิจฉัยข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับระเบียบ ข้อ
บังคับการประชุม ซึ่งประธานสภาเทศบาล ได้นำข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเสนอให้พิจารณา 48

(1.2.2) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ ในการ
วินิจฉัยข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับข้อบังคับ การประชุมสภาเทศบาล ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
รายงาน ให้กระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย

(1.3) การดำเนินกิจการนอกเขต และการทำการร่วมกับ
บุคคลอื่น 49 การทำกิจการนอกเขต ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล และได้รับ
อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการศึกษา
เนื่องกับ กิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ส่วนการดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นนั้น มีลักษณะ
เป็นการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ในรูปของบริษัทจำกัด โดยเทศบาลถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ
ห้าสิบ ของทุนที่จดทะเบียนไว้ และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กรณีนี้ กฎหมายไม่ได้จำกัดขอบเขตของการควบคุมกำกับ
อยู่ที่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ทำให้ส่วนกลางสามารถควบคุมดุลพินิจของการปกครอง
ท้องถิ่นด้วย เพราะส่วนกลางไม่เพียงแต่ตรวจสอบว่า บริษัทจำกัดที่จัดตั้งนั้น มีกิจการเกี่ยว
ข้องกับสาธารณูปโภค หรือไม่เท่านั้น แต่ยังสามารถไม่อนุมัติให้จัดตั้งบริษัทจำกัดได้ ถ้าเห็น
ว่าบริษัทจำกัดนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ และการจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น ไม่ก่อให้เกิด
เกิดรายได้แก่ท้องถิ่น 50

โดยหลักการแล้วเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่กระทำภายใน
เขตเทศบาลเท่านั้น การที่เทศบาล จะทำกิจการนอกเขตได้นั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหาย

48 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.
2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2503 , ข้อ 113.

49 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 57 ทวิ และ 57 ทริ.

50 สมคิด เลิศไพฑูรย์ , " การก่อตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ขององค์การ
ปกครองท้องถิ่น "วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2533 หน้า 147 - 148.

แก่องค์กรอื่น เช่น สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น จึงควรได้รับอนุมัติจากส่วนกลางเสียก่อน เพื่อประโยชน์แก่เทศบาล

(1.4) การจัดตั้งและการยุบสหการ⁵¹ เทศบาลใดที่จะร่วมกันก่อตั้งสหการ จะต้องเสนอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ เสนอคณะรัฐมนตรี ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาแล้ว จึงจะจัดตั้งเป็นสหการได้ และสำหรับการยุบสหการ ก็ดำเนินการเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า การที่เทศบาลใด จะดำเนินการกิจการของเทศบาล ร่วมกับเทศบาลอื่นนั้น เป็นการอาศัยความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประหยัดงบประมาณ ในการดำเนินการ ได้ดีกว่า ที่จะดำเนินการไปเพียงแต่ละท้องถิ่นเอง การที่กฎหมายกำหนดให้ ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นการควบคุมกำกับเทศบาลว่า ส่วนกลาง หรือฝ่ายบริหาร มีนโยบายต้องการที่จะให้มีการจัดตั้ง สหการ หรือไม่ก็ได้

(1.5) การกู้เงิน เทศบาลจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ⁵² เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของเทศบาลได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน นอกจากนี้แล้ว แหล่งเงินกู้ ก็มีวิธีการเบิกจ่ายเงินยุ่งยากมาก เพราะมีระเบียบการกำหนดหลายอย่าง ที่เป็นอุปสรรคซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว มีผลกับการที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน และแหล่งเงินกู้ก็มีจำกัด จึงทำให้เทศบาลกู้เงินดังกล่าวได้ยากมาก ซึ่งในปัจจุบันนี้ เทศบาลจะกู้เงินได้จากกองทุนส่งเสริมกิจการของเทศบาลเพียงแห่งเดียวเท่านั้น

(1.6) การจ่ายเงินอุดหนุน เนื่องจากเงินอุดหนุน เป็นเงินที่ส่วนกลางจัดสรรให้แก่เทศบาล ส่วนกลางจึงต้องเข้าไปกำกับดูแล เพื่อให้เทศบาลได้นำเงินไปใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การที่เทศบาลจะได้รับเงินอุดหนุนเท่าใดนั้น จะต้อง

51 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58.

52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66.

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น

(2) การสั่งเพิกถอนหรือระงับหรือยกเลิกการกระทำ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ กรณีเทศบาลตำบล พบว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี กระทำกิจการของเทศบาล ไปในทางอาจเสียหายแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ต้องชี้แจงแนะนำ หรือคัดเตือนก่อน ถ้าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอน การกระทำของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอน การกระทำของเทศบาลเมือง และเทศบาลนครมาตรการนี้ เป็นมาตรการ ในการสั่งยกเลิกการกระทำของเทศบาล ที่กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วรีบรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยสั่งการ 53

(3) การวางระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ

เป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้มีการปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกเทศบาล โดยจะต้องมีอำนาจ ตามกฎหมายที่บัญญัติให้ ออกระเบียบได้

(3.1) การประชุมสภาเทศบาล กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบ เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล 54 คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเทศบาลทุกแห่งจะต้องถือปฏิบัติ

(3.2) การคลังและงบประมาณ ในการบริหารการคลัง และการบริหารงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา 55 เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

53 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 72.

54 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 23.

55 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 69.

2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2528 เป็นต้น

(ข) การควบคุมองค์กร

(1) การยุบสภาเทศบาล ⁵⁶ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเหตุใดบ้าง ที่จะยุบสภาเทศบาลได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยุบสภากรุงเทพมหานครได้ เฉพาะกรณี การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน จนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือการดำเนินงาน ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร เป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้น ไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสม ด้วยวิธีการนอกเหนือจากการยุบสภา ดังนั้น การยุบสภาเทศบาล จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง เมื่อมีการยุบสภาเทศบาล จะทำให้สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีสิ้นสุดวาระลง ต้องมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ การควบคุมกำกับโดยการยุบสภาเทศบาลนี้ จึงเป็นการให้อำนาจแก่ส่วนกลางอย่างมาก

(2) การสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ 2 กรณี คือ

(2.1) กรณีสมาชิกสภาเทศบาลร้องเรียนว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติ นานาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁵⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 74.

มีอำนาจสั่งยกคำร้อง หรือสอบสวน แล้วสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง
ก็ได้ 57

(2.2) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรี หรือ
เทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความ
ประพฤติในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ
ให้เสนอความเห็น ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ 58

(3) การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว 59 เมื่อมีกรณีที่คณะเทศมนตรี
ทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็เพราะ กรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการ แห่งร่าง
เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือคณนายกเทศมนตรี ต้องออกจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนด
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อ
จะได้เข้ามา ดำเนินการในกิจการสาธารณะ ที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง การ
แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวนี้ เป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เห็นบุคคลใดสมควร
ได้รับการแต่งตั้ง ก็แต่งตั้งได้

นอกจากนี้ในกรณีที่คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีถูกสั่งพักราชการ
ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม มีจำนวนเท่ากับผู้ที่ถูกสั่งพัก ให้เป็นนายก-
เทศมนตรี หรือเทศมนตรี เพื่อดำเนินการกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราวไปก่อน 60

(4) การถูกสั่งพักการปฏิบัติราชการ 61 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
สั่งพักคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ได้ไม่เกินสามสิบวัน เมื่อคณะเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่า

57 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 34.

58 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 73.

59 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 45.

60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 66.

61 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 66.

ปฏิบัติการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติ ในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคงให้ อยู่ในตำแหน่ง ในระหว่างการสอบสวน จะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล และขออนุมัติ ขยาย กำหนดเวลาอีกได้ไม่เกินหกสิบวัน

การสั่งพักการปฏิบัติราชการ ในระหว่างการสอบสวนนี้ เป็นไปตามหลักการทั่วไป ซึ่งมีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ ผู้ที่ถูกสอบสวน ใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ เข้ามาแทรกแซงการสอบสวน

(5) การอนุมัติการมอบอำนาจของคณะกรรมการ 62 คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี อาจมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัด-เทศบาล ทำการแทนได้แล้วแต่กรณี แต่หากจะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาล ตำแหน่งตั้งแต่ หัวหน้าแผนกกระทำกรได้ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ค) การควบคุมตัวบุคคล

(1) การสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงมี 2 กรณี คือ เมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาล ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น และเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ของตำแหน่ง เสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร 63

(2) การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในสัญญา กับเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้เทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ไม่ว่าโดยตรง หรือโดยทาง

62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 39.

63 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 19.

อ้อม 64

การที่กำหนดให้ส่วนกลาง ต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแล ตัวบุคคล ในการดำเนินงานอยู่ในเขตเทศบาล มีความประพฤติไม่ดี และการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ใน สัตถาของเทศบาลนี้ น่าจะเป็นเพราะ ต้องการให้ได้บุคคลที่มีความประพฤติดี มีความรู้ความ สามารถ หรือต้องการให้ การดำเนินกิจการของเทศบาล เป็นไปในทาง ที่เกิดประโยชน์แก่ ท้องถิ่น จึงต้องกำหนดเงื่อนไข ในการควบคุมไว้

64 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 , มาตรา 46(3).

การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล

1. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขโครงสร้างของเทศบาล

1.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้ว่า มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใด มีสภาพอันสมควร ยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปโดยราษฎรเหล่านั้น อยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควร แก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้น อยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า สามพันคน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควร แก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาให้ระบุ ชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

การจัดตั้งเทศบาล ตามบทกฎหมายดังกล่าว ได้ยึดถือการจัดตั้ง ตามความสำคัญขอพื้นที่การปกครองของรัฐ และการจัดตั้ง โดยการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ และความเป็นชุมชนเมือง ควบคู่กันมาโดยตลอด หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล แต่ละประเภท มีดังต่อไปนี้

1.1.1 เทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวน ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่นเอาไว้ ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การยกฐานะสุขาภิบาล ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ว่า ต้องมีราษฎร ตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป และมีรายได้ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน¹

1.1.2 เทศบาลเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ท้องถิ่นอื่นเป็นที่ตั้ง ศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ต้องจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

(2) ท้องถิ่นอื่น นอกจากท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้ง ศาลากลางจังหวัด ซึ่งมีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้น อยู่หนาแน่นเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่

1.1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชน ที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่

จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเทศบาลนั้น มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ยึดหลักความสำคัญของพื้นที่ซึ่งได้แก่ การจัดตั้งเทศบาลเมือง อันเป็นท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง โดยไม่คำนึงถึง เงื่อนไข หรือหลักเกณฑ์ จำนวน ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ แต่อย่างใด และการจัดตั้งเทศบาล โดยกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวน ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ ซึ่งได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง ในพื้นที่ที่มีใช่เป็น ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด และเทศบาลนคร ทั้งนี้เพราะว่าการจัดตั้งเทศบาลนั้น รัฐบาลมุ่งประสงค์ที่จะให้มีเทศบาล เพื่อฝึกสอนประชาธิปไตย ให้กับประชาชน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ ทั้งสองประการดังกล่าว เพื่อให้มีเทศบาลในทุกจังหวัด

การจัดตั้งเทศบาล เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาถึงความหมาย และหลักการกระจายอำนาจ พอสรุปได้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บาง

¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313/529 ลงวันที่ 20 เมษายน 2536.

อย่าง ในการจัดทําบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่น หรือองค์การ อันมิได้เป็นส่วนหนึ่ง ขององค์การ แห่งราชการบริหารส่วนกลาง รับผิดชอบต่อความ ค้ำประกันประมาท และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือขององค์การนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับสั่งการ² จากความหมายดังกล่าว การกระจายอำนาจ จึงเป็นมาตรการหนึ่ง ที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง โดยให้มีการเลือกตั้งจากประชาชน เข้ามารับผิดชอบ การบริหารงาน ในองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ ในการจัดทํา บริการสาธารณะบางประการ ของรัฐบาล ตามความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้น การกระจายอำนาจ จึงน่าจะมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- ก. มีการจัดองค์กร ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกฎหมายแยกออกจากองค์กรของรัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ มติประมาท และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง
- ข. มีอิสระในการปกครองตนเองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อที่จะได้ปฏิบัติหน้าที่ให้บังเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น
- ค. ประชาชนมีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่น เข้ามารับผิดชอบ ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเอง

จากการที่การกระจายอำนาจ เป็นกิจกรรมที่ประชาชน ในท้องถิ่น จะต้องเข้ามามีบทบาทในการรับภาระหน้าที่ในการจัดทําบริการสาธารณะบางอย่างจากรัฐบาลกลาง เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา ควบคู่ไปกับการจัดตั้งเทศบาล ตามระบอบประชาธิปไตย คือ ประสิทธิภาพการจัดการ เพื่อให้เกิดผลดี แก่การปกครองตนเองในการจัดทําบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล องค์ประกอบของการจัดการ ได้แก่ ความพร้อมทางด้านการศึกษา ความพร้อมของประชาชน ในด้านการเมือง

² ประยูร กาญจนกุล . คำบรรยายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย พ.ศ.2535 , หน้า 171.

และประสิทธิภาพในการจัดการ

1. ความพร้อมในด้านการศึกษาของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องจัดหาบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จนั้น สิ่งสำคัญ คือ เงิน ที่จะนำมาใช้จ่าย ต้องมีเพียงพอ แก่การปฏิบัติหน้าที่ หากไม่มีปัญหาเงินเรื่องเงินแล้ว ท้องถิ่นก็จะสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีปัญหาน้อยกว่าท้องถิ่น ที่ยังขาดความพร้อมในเรื่องการเงิน ดังนั้น การพิจารณาเพื่อกระจายอำนาจให้แก่อำเภอ จึงมีสิทธิที่จะปกครองตนเองและปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่อำเภอ นั้น ต้องพิจารณาความพร้อม ทางด้านการคลังของท้องถิ่น เป็นอันดับแรก

2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง การกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิปกครองตนเองนั้น จะต้องพิจารณาว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ ในหลักการปกครองตนเองเพียงใด โดยเฉพาะ ความสำคัญของสิทธิในการเลือกตั้ง ว่าประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความรับผิดชอบ หรือไปเลือกตั้ง เพราะเห็นแก่อำสสินจ้างแก่พรรคพวก หรือถูกบังคับจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าว ไม่เป็นผลดีต่อการปกครองตนเอง เพราะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จะไม่มีความรับผิดชอบ ต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น แต่จะทำเพื่อตนเอง พวกพ้อง หรือผู้ที่ซื้ออิทธิพล ช่วยเหลือตน ให้ได้รับการเลือกตั้ง และการเลือกตั้ง ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น เมื่อผู้นั้นเข้าไปมีตำแหน่งหน้าที่ ในการบริหารงานของท้องถิ่น ย่อมจะต้องใช้ตำแหน่งนั้น แสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบเพื่อถอนทุนคืน และหาทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียแก่อำเภอ ส่งผลให้ประชาชน โดยทั่วไป เกิดความเบื่อหน่าย และไม่เห็น ความสำคัญของการจัดตั้งเทศบาล ทำให้การกระจายอำนาจล้มเหลว

3. ประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากเทศบาล มีหน้าที่ต้องกระทำกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมาย จากรัฐบาลกลาง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวไปจัดทำ กิจกรรมดังกล่าวจะสำเร็จไปได้ด้วยดี อย่างน้อยในด้านตัวประชาชนเอง ต้องมีความรู้ความสามารถ ในการบริหารงานเป็นอย่างดี ฉะนั้นแล้ว การกระจายอำนาจ แทนที่จะเป็นผลดี หรือเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับจะเป็นโทษ หรือเป็นผลร้าย แก่ท้องถิ่น ดังนั้น การที่ประชาชนในท้องถิ่น ขาดความรู้ความสามารถ ที่จะ เป็นผู้บริหารของท้องถิ่นด้วย

ตนเอง ทำให้ไม่อาจสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจถูกผูกขาดโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจ หรืออิทธิพล โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมหรือรับรู้ในการปกครองตนเอง ลักษณะของการบริหารดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดี และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

ในการจัดตั้งเทศบาล นอกจากจะเป็นการมุ่งหวังให้เป็นไป ตามหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะต้องพิจารณาถึง การจัดการด้วยโดยเฉพาะในด้านคลัง ต้องให้เทศบาล มีเงินอย่างเพียงพอ แก่การปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีเงินไม่เพียงพอ เทศบาลก็ไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นผลดี ในที่สุดเทศบาลนั้น ๆ ก็จะเป็นเทศบาลที่ทำอะไรไม่ได้ และก็จะกลายเป็นเทศบาลที่ไร้ความหมาย

1.2 การจัดองค์กรของเทศบาล

การจัดองค์กรของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 14 องค์กรเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

มาตรา 19 สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาเทศบาล
- (2) ตาย
- (3) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ดังตามที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ ออกโดยเห็นว่า ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

(6) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภา

เทศบาล สามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิ ตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

มาตรา 34 สมาชิกสภาเทศบาล ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง มีสิทธิที่จะรวมกันทำคำร้อง ยื่นต่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมือง หรือนครว่า คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องนั้น ให้พิจารณาว่าจะสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใด ให้นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติไปตามมตินั้น

มาตรา 35 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับคำร้องตามความในมาตราก่อนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสีย หรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะ หรือเทศมนตรีผู้ใด ออกจากตำแหน่งได้ เพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้

มาตรา 37 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

มาตรา 39 ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

มาตรา 45 เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(1) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล ชุดที่คณะเทศมนตรี เข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการในหน้าที่ของ

คณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่า คณะเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(2) สภาเทศบาล ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล ที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสอง ในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

(3) ความเป็นเทศมนตรี ของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะ ออกจากตำแหน่ง

มาตรา 74 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น ต้องกำหนดให้เลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายนิติบัญญัติอีกฝ่ายหนึ่ง

ก. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้เป็นไปตามงบประมาณประจำปี ที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ในเขตเทศบาล โดยทำหน้าที่ ในด้านนิติบัญญัติ อนุมัติงบประมาณประจำปี และควบคุมฝ่ายบริหาร

รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล รูปแบบนี้ ได้เริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 แต่ปรากฏว่า ในการดำเนินงาน ที่ผ่านมาเทศบาล ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ ยังต้องได้รับการปรับปรุง แก้ไขอีกหลายประการ เพื่อให้สอดคล้อง กับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และบรรลุนิติภาวะประสงค์

ของการจัดตั้งเทศบาล ปัญหา และอุปสรรคที่ผ่านมาของเทศบาล ที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินการไปได้ดีเท่าที่ควร คือ

1) รูปแบบนี้ สภาเทศบาลจะมีอำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมาก เช่น การให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี การพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไป การพิจารณา ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระฎุมภ์ การอภิปราย และลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี เป็นต้น ในทางปฏิบัติ คณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาล จะต้องพยายามควบคุมเสียงในสภา ให้ฝ่ายที่ตนมีเสียงข้างมากอยู่ตลอดเวลา ทำให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในทางกลับกัน สภาเทศบาลก็มักจะทักตน คอยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างไม่มีเหตุผล เพียงแต่เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารบ้าง ทำให้เกิดการขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา คณะเทศมนตรีต้องคอยประสานงาน และต่อรองกับสภาเทศบาลอยู่ตลอดเวลาจนไม่สามารถที่จะดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้ การที่สภาเทศบาล ใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป ทำให้เกิดการขัดแย้งกัน จนเทศบาลไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้เป็นเหตุให้ต้องยุบสภาเทศบาล³ เช่น เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 มีการยุบสภาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 มีการยุบสภาเทศบาลตำบลแม่สอด เป็นต้น

2) โครงสร้างทางความสัมพันธ์ ในเชิงอำนาจหน้าที่ ระหว่างสภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีลักษณะที่จะ ตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลและฝ่ายสภาเทศบาลก็ไม่มีอำนาจปลดคณะเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ อำนาจการยุบสภาเทศบาลหรือการปลดคณะเทศมนตรี ออกจากตำแหน่ง อยู่ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล จึงอยู่ในลักษณะ ที่ส่วนกลาง หรือรัฐบาล เป็นผู้ชี้ขาด จึงไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย

³ ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

3) โครงสร้างรูปแบบนี้ เป็นการเลียนรูปแบบการปกครองของประเทศโดยกำหนดให้สภาเทศบาล มีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี และให้คณะเทศมนตรี มีความรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล ซึ่งก่อให้เกิดการขัดแย้งกันได้ง่าย เพราะเป้าหมายที่สำคัญ คือ ต้องการให้ทั้งสองฝ่าย มีการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน และเนื่องจากกฎหมาย กำหนดให้ฝ่ายบริหาร หรือคณะเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ไว้หลายประการ เช่น การจัดเก็บภาษี การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร การจัดซื้อ การจ้างเหมา การบริหารงานบุคคล การก่อสร้าง สิ่งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จะอาชีพเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ และเจ้าของกิจการต่าง ๆ เช่น พ.ศ.2533 มีจำนวนถึงร้อยละ 55 ของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด⁴ โดยมุ่งหวัง ที่จะเข้ามาบริหารงานของเทศบาล จะได้นำเอาเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของตน ญาติพี่น้อง หรือพรรคพวกของตน ที่ตนเป็นเจ้าของ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ ทำให้สมาชิกสภาเทศบาล ที่เป็นฝ่ายค้าน ดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อที่จะโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา ในการนี้ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการล้มคณะเทศมนตรีได้ง่าย โดยเพียงแต่สภาเทศบาล ไม่รับหลักการ แห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น คณะเทศมนตรีก็พ้นจากตำแหน่งไป แต่คณะเทศมนตรี ก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่า ฝ่ายใดมีความเหมาะสมที่จะเป็นฝ่ายบริหารงานของเทศบาล ดังนั้น รูปแบบนี้จึงก่อให้เกิดการขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา

4) ตามโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลรูปแบบนี้ นายกเทศมนตรีสามารถที่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้หลายสมัย เป็นเหตุให้มีการสร้างเสริมอิทธิพล ในทุกวิถีทางเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน และเพื่อรักษาสถานะเดิม ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนในรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีวิวัฒนาการเพื่อเป็นการฝึกสอนประชาธิปไตย ในระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชน และสนองความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

5) ในด้านการบริหารงาน ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง และเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีนั้น บางคนยังขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานและ

⁴ ข้อมูลจากกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

การบริหารงานของนายกเทศมนตรีบางคน เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย บางแห่งมีพฤติการณ์ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ

5.1 ในการจัดซื้อ จัดจ้าง พัสดุต่าง ๆ ของเทศบาล นายกเทศมนตรี บางคนเป็นผู้รับเหมา บางคนเป็นพ่อค้า หมายคาม หรือนักธุรกิจมาก่อน ไม่เคยปฏิบัติงานราชการ ไม่มีวินัย มีแต่กำหนดนโยบาย ความต้องการ และบริหารงานเช่นเป็นบริษัทเอกชน อยากจะสร้างอะไร ก็จ่ายเงินส่วนตัวไปก่อน แล้วค่อยมาทำเรื่อง ประกวดราคาย้อนหลัง อยากจะไล่ใครออก อยากจะเอาใครเข้าไปทำงานในเทศบาล ก็จะกระทำ โดยไม่คำนึงถึงระเบียบกฎหมายที่มีอยู่⁵ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น และไม่บังเกิดผลดี ต่อการปกครองตนเอง

5.2 ในการกำหนดนโยบาย นายกเทศมนตรี มักจะยึดหลักการ ในการสร้างคะแนนนิยมให้กับตนเอง และพรรคพวก โดยการวางโครงการต่าง ๆ เฉพาะในชุมชนของตน และพรรคพวกของตน ที่ได้รับคะแนนสนับสนุนเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป หรือก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เข้าไปในที่ดินของตนเอง หรือของพรรคพวก ส่วนชุมชนอื่น ๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงน้อย ก็จะไม่ได้รับการก่อสร้าง สิ่งสาธารณูปโภค หรือบริการด้านอื่น ๆ เท่าที่ควร เป็นการบริหารงาน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และไม่สนองความต้องการ ตามความจำเป็นเร่งด่วน เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความร่วมมือ และขาดศรัทธาต่อการปกครองตนเอง

5.3 ใช้อำนาจบริหารในลักษณะเผด็จการ และบริหารงาน ในลักษณะเล่นพรรคเล่นพวก กล่าวคือ พนักงานเทศบาลผู้ใดแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่นายกเทศมนตรี ก็จะได้รับ การสนับสนุน ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น พนักงานคนใดขัดผลประโยชน์ ก็จะถูกข่มขู่ หรือทำร้ายร่างกาย หรือวิ่งเต้นให้ผู้นั้นโยกย้ายไปอยู่ที่อื่น และมีการสั่งงานข้าม ปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าหน่วยงาน ทำให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่าย

⁵ ไพโรจน์ บุณปลูก . การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย . (กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา , 2519) , หน้า 405.

พนักงานประจำเป็นเหตุให้ระบบงานแปรปรวน และไม่มีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า รูปแบบของการปกครองของเทศบาล ในรูปแบบคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลนี้ มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นา ๆ ทำให้เทศบาลไม่สามารถที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพ หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้อย่างทันที่ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับรูปแบบนี้ ได้ใช้มานานกว่า 60 ปี ซึ่งใช้กับชุมชนเมือง ที่มีขนาดเล็ก คือ เทศบาลตำบล ชุมชนเมืองขนาดกลาง คือ เทศบาลเมือง และชุมชนขนาดใหญ่ คือ เทศบาลนคร และไม่มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเลย ทั้ง ๆ ที่ในสภาพปัจจุบันนี้ สภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง แม้กระทั่งสภาพแวดล้อม วิทยาการทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสารคมนาคม ได้มีการเปลี่ยนแปลง และก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และมีความสลับซับซ้อนมาก การเปลี่ยนแปลงนี้ มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของสังคมโดยรวม โดยเฉพาะในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นแหล่งศูนย์รวมของธุรกิจ การค้า การศึกษา การคมนาคม และอุตสาหกรรม ย่อมจะต้องประสบกับปัญหาหลายประการ และยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านการรักษาความสะอาด ปัญหาในด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาการอพยพของประชาชน จากชนบทเข้ามาหางานทำในเมือง และปัญหาในด้านความต้องการสาธารณูปโภค ที่มีเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้น เทศบาลจะต้องปรับปรุงบทบาทของตนเอง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบริการประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว

แนวทางการแก้ไขโครงสร้างของเทศบาล โดยเฉพาะระหว่าง ฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จะต้องคำนึงถึงความคล่องตัว เพื่อให้สามารถปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กว่าบทบาทที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว ก็ต้องสอดคล้องกับ สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- (1) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต้อง

เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁶

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

(2) สมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิก จะกระทำได้เฉพาะ กรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะต้องมิจกันวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

(3) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เป็นรูปแบบคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งระบบเทศบาล ที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ มีหลายระบบ แต่ที่ได้รับความนิยมนำมาใช้ในประเทศไทยมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

ก. รูปแบบสภาเทศบาลและผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

เทศบาลระบบนี้ มีความมุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายบริหาร มีความเข้มแข็ง ในการบริหารงานไม่ต้องคอยประสานงาน หรือเอาใจสภาเทศบาลมากนัก จึงให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารงาน โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาล และสภาเทศบาล ไม่สามารถลงคะแนนให้

⁶ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 196 - มาตรา 199.

ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ง่าย หรือไม่สามารถลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ เพราะวาทังสองฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รูปแบบนี้ สภาเทศบาลที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมายข้อบังคับของท้องถิ่น และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนฝ่ายบริหาร ที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามโครงการ และงบประมาณที่สภาเทศบาลอนุมัติ

สำหรับระบบนี้ ประเทศไทยนำมาใช้กับกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ได้มีการแบ่งแยกอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เมื่อเลือกตั้งแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีอำนาจ ที่จะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อีก 4 คน

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ

1. มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชน สามารถเลือกผู้บริหารได้ โดยตรงตามที่ตนเองต้องการ
2. สามารถลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในการบริหารงาน
3. ทำให้ฝ่ายบริหาร สามารถบริหารงานได้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องคอยประสานงาน และต่อรองกับฝ่ายนิติบัญญัติที่มีขอบ

ข้อเสีย ได้แก่

- 1) การบริหารงาน อาจจะทำให้เกิดลักษณะเผด็จการได้ เพราะขาดการถ่วงดุลย์ระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร
- 2) การเลือกตั้งผู้บริหาร ประชาชนมักจะเลือกตั้ง เนื่องจากได้รับอารมณ์ฉุนเฉียว หรือถูกบังคับขู่เข็ญ จากผู้มีอิทธิพล อาจทำให้ได้ ผู้บริหารที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ ในด้านการบริหาร และการถนอน ผู้มาจากการเลือกตั้ง ก็กระทำไดยาก แม้ว่าบุคคลนั้น จะมีความไม่เหมาะสม หรือทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม
- 3) การบริหารงานเพียงบุคคลคนเดียว อาจเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการตรวจสอบ และการร่วมคิด

ข. รูปแบบคณะกรรมการ

รูปแบบนี้ ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาก่อน และสมาชิกสภา จำนวน 9 - 12 คน (แล้วแต่แต่ละเทศบาล) ก็จะได้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยไม่มีหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงเรียกว่า เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งยังกฤษฎีว่าเป็น การระดมสมอง และป้องกันมิให้ผู้บริหารรับผิดชอบคนเดียว เป็นการรับผิดชอบร่วมกัน

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ

1. อำนาจในการบริหารงาน จะถูกแบ่งออกเป็น แต่ละส่วนไป ทำให้สามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้นได้ง่าย
2. ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และประหยัด เพราะมีผู้บริหารจำนวนน้อย

ข้อเสีย ได้แก่

1. กรรมการบริหารแต่ละคน ต่างก็สนใจงาน ในหน่วยงานของตนเป็นหลัก ทำให้ขาดความสนใจต่อปัญหาส่วนรวม และก่อให้เกิดความขัดแย้งกันง่ายเนื่องจากต่างก็ถือว่า ตนเองได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง
2. ในบางครั้ง ไม่สามารถที่จะเลือกผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ และไม่มีหลักประกันว่า ผู้ได้รับการเลือกตั้ง จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การรวมเอาอำนาจในการบริหาร และนิติบัญญัติมาไว้ในที่เดียวกัน ทำให้ฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ได้ยากยิ่ง

ค. รูปแบบสภาและผู้จัดการ

สาระสำคัญของรูปแบบนี้ คือ ป้องกันมิให้นักบริหาร หรือฝ่ายบริหารเป็นนักการเมืองหากแต่ต้องการให้เป็นนักบริหารมืออาชีพโดยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อน เมื่อเลือกสมาชิกสภาแล้ว สภาก็จะเลือกบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นประธานสภา และมีฐานะเป็นนายกเทศมนตรี หรือ Mayor ด้วย แต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร

ส่วนผู้บริหาร คือ ผู้จัดการ ซึ่งมาจากการว่าจ้างของสภา โดยสภาจะสรรหาบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถ เป็นนักบริหารอาชีพ เข้ามาเป็นผู้จัดการ ตามที่ตกลง

หรือสัญญาว่าจ้างของสภา

เทศบาลรูปแบบนี้ ได้นำมาทดลองใช้กับ การปกครองเมืองพัทยา หากแต่มาเรียกชื่อแตกต่างกันโดยมีสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้ง 9 คน มาจากการแต่งตั้ง 8 คน และสภาเมือง จะเลือก ประธานสภาคนหนึ่ง เรียกว่า นายกเมืองพัทยา ซึ่งไม่มีอำนาจบริหารเช่นเดียวกัน ส่วนผู้จัดการที่จะเป็นผู้บริหารนั้น เรียกว่า ปลัดเมืองพัทยา

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ

1. ทำให้ได้นักบริหารอาชีพที่มีประสบการณ์ และมีความรู้ในการบริหารงาน ดีกว่านักการเมือง
2. เกิดลักษณะการทำงาน เพื่อส่วนรวม อย่างแท้จริง เพราะไม่ได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเหมือนนักการเมือง
3. เป็นผลดีต่อระบบการบริหารกล่าวคือ เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา มีความรับผิดชอบตามลำดับชั้น
4. ทำให้ลดความขัดแย้ง ที่เกิดจากผลประโยชน์ โดยเฉพาะที่เกิดจากการก้าวก่ายงานของฝ่ายบริหาร

ข้อเสีย ได้แก่

1. ทำให้เกิดการขาดแคลนผู้นำทางการเมือง
2. มีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจาก ผู้มีอำนาจในการบริหารงาน ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ไม่มีความรู้สึกผูกพันรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนใหญ่
3. เป็นรูปแบบที่มีลักษณะ เป็นแบบธุรกิจ เพราะผู้สนับสนุนการปกครองแบบนี้ จะมีการผู้ประการธุรกิจ ทำให้ต้องรักษาธุรกิจของตน ผลประโยชน์ของคนส่วนรวมอาจถูกมองข้ามไป

จากสภาพปัญหาของเทศบาล ระบบคณะเทศมนตรี กับสภาเทศบาล ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ต่ำนั้น รูปแบบที่เหมาะสม ที่น่า จะได้รับการสนับสนุนให้หันมาใช้แทน คือ รูปแบบสภาเทศบาล และผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง รูปแบบนี้ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

รูปแบบสภาเทศบาล และผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรงนี้ เคยได้มีการเสนอ ร่างเทศบัญญัติเทศบาลให้ มีการเปลี่ยนแปลง เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของเทศบาล โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเมื่อ พ.ศ. 2519 แต่ปรากฏว่าเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ได้ออกมาใช้บังคับใช้ นอกจากนี้แล้ว ได้มีการศึกษาปัญหา และแนวทาง ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย โดยสำรวจความคิดเห็นของ นายกเทศมนตรี และ บุคคลกรของเทศบาล ผลการศึกษาเห็นว่า รูปแบบ และโครงสร้างของเทศบาล ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันน่าจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง⁷ ดังนั้น เพื่อให้เทศบาลสามารถสนองตอบ ต่อความต้องการของประชาชน และภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรปรับปรุง โดยนาระบบสภา และผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และให้ผู้บริหาร ไปแต่งตั้งเทศมนตรีเอง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพ ของการบริหาร ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขการดำเนินงานของเทศบาล

2.1 ด้านการคลัง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลไว้ว่า

มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมี

⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย , (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์ , 2529) หน้า

กฎหมายกำหนดไว้

- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณสุข และเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคล

ต่าง ๆ

- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

จากโครงสร้างรายได้ ของเทศบาลดังกล่าว อาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่

ก. ภาษีอากร แบ่งออกเป็น

1. ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์และจำหน่ายเมื่อสัตว์
2. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และภาษีการพนัน
3. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษียอดยนต์และค่าธรรมเนียม

นิยามล้อเลื่อน

ข. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ

ค. รายได้จากทรัพย์สิน

ง. รายได้จากสาธารณสุข และการพาณิชย์

จ. รายได้เบ็ดเตล็ด (เงินที่มีผู้อุทิศให้ , รายได้อื่น ๆ)

ฉ. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในการกระจายอำนาจ ทางการคลังของรัฐบาล ให้แก่เทศบาลที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาล ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร ในอดีตเป็นอย่างไร ในปัจจุบัน ก็เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ เกือบจะไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากอดีตเลย ทำให้เทศบาลไม่สามารถ

ตารางที่ 4

ตารางแสดงรายได้ของเทศบาล ประจำปีงบประมาณ 2532 - 2536

ปี	สภาพัฒนาการ	ค่าธรรมเนียบเดิม	ค่าปรับ	สาขาอนุมัติ	เบ็ดเตล็ด	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	เงินสะสม	เงินกู้	รวมรายได้
2532	2,798,465,115.76 (51.22)	213,585,849.22 (3.91)	331,518,552.38 (6.06)	63,644,790.36 (1.16)	94,361,625.01 (1.72)	290,551,731.51 (6.41)	1,305,106,723.38 (23.89)	228,184,882.41 (4.14)	98,184,340.00 (1.79)	5,461,613,610.03 (100.00)
2533	3,406,154,575.34 (51.73)	244,213,778.26 (3.71)	418,599,263.59 (7.33)	55,809,497.29 (0.84)	120,293,251.38 (1.83)	284,683,945.59 (4.33)	1,508,340,426.55 (22.95)	351,982,330.55 (5.35)	179,595,543.33 (2.73)	6,569,682,612.88 (100.00)
2534	4,625,349,420.26 (55.98)	266,585,767.51 (3.22)	544,290,008.07 (6.58)	68,285,163.04 (0.82)	94,996,364.57 (1.14)	303,708,107.60 (3.67)	1,799,691,505.01 (21.83)	523,511,173.67 (6.33)	35,574,000.00 (0.43)	8,261,991,509.93 (100.00)
2535	5,486,265,657.11 (52.81)	301,453,375.97 (2.91)	675,470,390.02 (6.51)	77,662,826.18 (0.75)	111,392,021.60 (1.07)	488,740,333.28 (4.71)	2,712,166,086.08 (26.11)	403,260,602.33 (3.89)	132,885,116.50 (1.28)	10,389,296,409.10 (100.00)
2536	5,864,757,593.90 (45.70)	328,404,688.13 (2.56)	637,415,661.78 (4.97)	79,275,152.35 (0.62)	136,136,616.11 (1.06)	595,924,253.97 (4.64)	4,145,390,620.45 (32.30)	543,002,016.45 (4.23)	115,414,092.83 (0.90)	12,832,361,793.40 (100.00)

ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ให้บังเกิดผลสืบได้ เมื่อวิเคราะห์ถึงรายรับ - รายจ่าย ที่ผ่านมา พอสรุปถึงสาเหตุ ที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอ ดังต่อไปนี้

1) รายได้ของเทศบาลทั่วประเทศระหว่างปี 2532 - 2536 ตามตารางที่ 4 รายได้ส่วนใหญ่ เป็นรายได้จากภาษีอากร ซึ่งมีที่มาจากใน 3 ลักษณะ คือ ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ และรัฐบาลจัดเก็บ แล้วมอบให้ เป็นรายได้ของท้องถิ่น พบว่า รายได้จากภาษีอากร มีจำนวนเม็ดเงิน ในปริมาณที่ ไม่แตกต่างกันมาโดยตลอด ในอัตราร้อยละ 51.23 , 51.73 , 55.98 , 52.81 และ 50.17 ของรายได้ทั้งหมด ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้จากภาษีอากรดังกล่าวเห็นว่า รายได้มีลักษณะคงที่มาโดยตลอด สาเหตุอาจจะมีความบกพร่องและไม่เหมาะสมบางประการ โดยพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1.1) ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง อาจมีการรั่วไหล จัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง การจัดเก็บมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ระบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีความยากมากกว่าระบบภาษีที่รัฐบาล เป็นผู้จัดเก็บ นอกจากนี้ ยังมีความบกพร่องในเนื้อหาของกฎหมาย และขาดการพัฒนาการ ให้สอดคล้องกับสภาพความเจริญของสังคม เช่น

1.1.1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 10 กำหนดเอาค่ารายปี ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้น อาจให้เข้าได้ เป็นฐานภาษี ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ให้เข้าจริง และเปิดโอกาส ให้มีการหลีกเลี่ยงได้ง่าย การยกเว้นไม่เรียกเก็บ จากบ้านอยู่อาศัย ทำให้ท้องถิ่น ขาดรายได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านอยู่อาศัยขนาดใหญ่ที่มีราคาแพง ซึ่งได้รับประโยชน์ จากบริการสาธารณะท้องถิ่นมากกว่า การลดหย่อนสำหรับโรงเรือน ที่ใช้ประกอบอุตสาหกรรม ให้ประเมินเพียงหนึ่งในสามของค่ารายปี ในขณะที่ท้องถิ่นต้องรับภาระการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ เป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มาตรา 18 กำหนดให้มีการตีราคาปานกลางของที่ดิน ทุกกระยะ 4 ปี ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ยังขาดการพัฒนาการตามความผันแปรของราคาที่ดิน ที่มี

การเพิ่มค่าของที่ดินที่มีลักษณะวันต่อวัน หรือเดือนต่อเดือน

1.1.2) ภาษีป้ายที่ยังมีการประเมิน ในจำนวนที่ต่ำมาก และตายตัว ไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน ความหมายของภาษีป้ายที่ต้องชำระ ภาษีและป้ายที่ได้รับ การยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีกำหนดไว้ไม่ชัดเจน เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เกิดการหลีกเลี่ยง และเก็บได้ไม่ทั่วถึง

1.1.3) อากรการฆ่าสัตว์ กำหนดไว้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ในอัตราที่ต่ำมาก ไม่เคยมีการแก้ไข และกำหนดไว้ตายตัว

1.1.4) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ (เดิม เป็นภาษีการค้า) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้เรียกเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จากสถานที่ประกอบกิจการค้า ในเขตเทศบาลชั้นอีก ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อเป็น รายได้แก่ท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยใช้จำนวนภาษีการค้า ที่ท้องถิ่นได้รับเมื่อ พ.ศ. 2503 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรร ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 ออกตามความใน พระราชบัญญัติจัดสรรเงินรายได้ ประเภทภาษี การค้า หลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าว ไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่น เพราะการใช้จำนวนภาษีการค้า ที่ท้องถิ่นได้รับเมื่อปี พ.ศ. 2503 มาเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรร นั้น ทำให้ท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีการค้าได้สูง ซึ่งได้แก่ ท้องถิ่นที่มีแหล่งผลิตสินค้า และบริการมาก ได้รับการจัดสรรสูงกว่าท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีแหล่งผลิตสินค้า และบริการ ทั้ง ๆ ที่ภาษีดังกล่าว เป็นภาษีที่ ประชาชนทุกคนทุกท้องถิ่นต้องรับภาระ เช่น กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรร ในอัตราร้อย ละ 60 แต่ท้องถิ่นอื่นทั่วประเทศ ได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ 40 เป็นต้น นอกจากนี้ ใน ปัจจุบันท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญเติบโตมากขึ้น และประชาชนมีความสามารถในการชำระ ภาษีสูงขึ้น ดังนั้น การใช้จำนวนภาษีเมื่อปี พ.ศ. 2503 มาเป็นเกณฑ์คำนวณจัดสรรนั้น จึง ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

2) เมื่อพิจารณารายได้ ที่เกิดจากทรัพย์สิน และสาธารณูปโภค จากตารางที่ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เทศบาลทั่วประเทศ ยังไม่สามารถพัฒนารายได้จากการ ประกอบกิจกรรมของตนเองได้มากนัก กล่าวคือ ในระหว่างปี 2532 - 2536 เทศบาลมี รายได้จากการประกอบกิจกรรมของตนเองเพียงร้อยละ 7.22 , 8.17 , 7.40 , 7.26

และ 5.85 ของรายได้ทั้งหมด นั้นชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมที่เทศบาลดำเนินการ จัดทำในรูป เทศพาณิชย์ ตลาด ท่าเทียบเรือ โรงฆ่าสัตว์ การประปา การเก็บขยะ และอื่น ๆ ยังไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนัก กล่าวคือ ยังไม่ก่อให้เกิด รายได้ ในการเลี้ยงตัวเองอย่างเพียงพอ เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบธุรกิจทางเศรษฐกิจ อื่น ๆ โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการบริหารแล้ว รายได้ส่วนนี้ น่าจะเป็นที่มา ของรายได้ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นรายได้ที่เทศบาลหามาได้ ด้วยการดำเนินงานของตนเอง

3) เมื่อพิจารณาในแง่ของเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะ กิจ และเงินกู้ เปรียบเทียบจะพบว่า รายได้จากเงินอุดหนุนมี ตามตารางที่ 4 ระหว่างปี 2532 - 2536 มีมากถึงร้อยละ 30.30 , 27.28 , 25.50 , 30.82 และ 35.39 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า เทศบาลได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นจำนวนมาก เมื่อหัก เงินอุดหนุน และเงินกู้จากรายได้ จะเห็นว่า รายจ่ายของเทศบาลจะเกินดุลเป็นจำนวน มาก เช่น ในปี 2536 เทศบาลมีรายได้ 7,267.22 ล้านบาท แต่มีรายจ่ายถึง 11,574.24 ล้านบาท รายจ่ายเกินดุลถึง 4,307.02 ล้านบาท ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สถานะทาง งบประมาณ และการคลังของเทศบาลโดยทั่วไป ยังไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้ต้องขอรับ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา การที่เทศบาลต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้รัฐบาล จะต้องเข้ามาควบคุม และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระ

4) เมื่อพิจารณาถึงรายได้ ที่มาจากเงินกู้ จะพบว่า รายได้ ประเภทนี้มีส่วนสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์งบประมาณ และการคลังของเทศบาล เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในปี 2534 เทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 10 ,863,100 บาท แต่มีรายได้จากเงินกู้ถึง 8,500,000 บาท หรือในปี 2535 เทศบาลตำบลวารินชำราบ มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 5,445,380 บาท แต่มีรายได้จากเงินกู้ถึง 5,500,000 บาท ⁸ จากภาวะการคลังของเทศบาลทั้งสอง ชี้ให้เห็นภาพบางส่วนว่า เทศบาลบางแห่งถ้าไม่ได้รับ เงินกู้ หรือเงินอุดหนุนแล้วก็ไม่สามารถจะดำรงสถานภาพทางงบประมาณ และการคลังไว้ได้

⁸ ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 5

ตารางแสดงรายจ่ายเชิงของงบข้อบประมาณปี 2532 - 2536 จำแนกตามรายจ่ายประจำและรายจ่ายโครงการลงทุน

ปี	รายจ่ายประจำ							รวมรายจ่ายประจำ	รวมรายจ่ายโครงการลงทุน	รวมรายจ่ายประจำและโครงการลงทุน	รวมรายจ่ายทั้งสิ้น
	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	ค่าจ้างชั่วคราว	ค่าตอบแทนวัสดุและค่าใช้สอย	สมาชิกพิเศษ	เงินอุดหนุน	รวมจากข้อ 7	อื่นๆ				
2532	822,669,469.08 (16.57)	333,881,033.32 (6.72)	805,762,965.88 (16.23)	53,516,489.73 (1.07)	11,518,362.35 (0.23)	134,552,961.47 (2.71)	2,161,901,281.83 (43.57)	913,687,631.31 (18.41)	3,075,588,913.14 (61.98)	4,961,829,944.99 (100.00)	
2533	1,004,293,651.74 (18.22)	413,680,125.42 (7.50)	874,438,645.49 (15.86)	59,666,601.46 (1.08)	10,440,671.00 (0.18)	179,276,834.87 (3.25)	2,541,796,729.59 (46.12)	716,471,811.30 (13.00)	3,258,268,541.29 (59.12)	5,511,025,234.27 (100.00)	
2534	1,179,457,193.57 (15.86)	471,451,993.28 (6.34)	1,047,385,806.50 (14.09)	62,923,387.55 (0.86)	25,177,904.20 (0.33)	299,150,359.80 (3.93)	3,079,546,644.88 (41.43)	1,717,295,097.35 (23.10)	4,796,841,742.23 (64.54)	7,432,914,473.63 (100.00)	
2535	1,514,309,321.16 (13.81)	563,450,671.83 (5.92)	1,230,466,979.32 (12.93)	72,435,050.83 (0.76)	38,461,001.99 (0.41)	228,782,525.23 (2.41)	3,447,905,550.36 (36.22)	2,457,120,707.25 (25.81)	5,905,026,257.61 (62.03)	9,520,693,720.43 (100.00)	
2536	1,559,318,119.76 (13.47)	735,380,362.59 (6.35)	1,394,537,952.60 (12.05)	82,410,234.69 (0.71)	26,637,913.25 (0.23)	336,457,033.74 (2.91)	4,134,741,616.63 (35.72)	1,971,685,494.32 (17.04)	6,106,427,110.95 (52.76)	11,574,244,121.30 (100.00)	

ตารางที่ 6

ตารางแสดงรายจ่ายของเทศบาล ประจำปี 2532 - 2536 จำนวนตามรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายพิเศษ

ปี	รายจ่ายงบกลาง				รวมรายจ่าย งบกลาง	รายจ่ายพิเศษ			รวมรายจ่าย พิเศษ ๗
	ชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย	รายจ่ายตาม สัญญา	เงินสำรองจ่าย	เงินช่วยเหลือ งบเฉพาะกิจ		จ่ายจากเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ	จ่ายจาก เงินสะสม	จ่ายจากเงินกู้	
2532	61,880,310.81 (3.28)	79,893,522.79 (4.23)	29,776,221.62 (1.57)	9,659,847.79 (0.51)	181,210,002.81 (9.61)	1,284,207,431.63 (68.06)	262,375,257.41 (13.96)	158,448,340.00 (8.40)	1,705,031,029.04 (90.39)
2533	75,340,800.90 (3.34)	90,144,664.02 (3.11)	28,156,443.95 (1.24)	26,372,150.23 (1.17)	220,014,149.10 (9.76)	1,478,931,866.38 (65.64)	341,504,775.50 (15.15)	212,305,900.00 (1.87)	2,032,742,543.88 (90.23)
2534	104,159,070.35 (3.95)	125,568,079.20 (4.76)	33,835,758.58 (1.28)	35,439,348.86 (1.34)	298,999,577.09 (11.34)	1,803,677,319.88 (68.47)	493,891,304.53 (18.75)	39,504,650.00 (1.49)	2,337,073,474.31 (88.65)
2535	111,921,959.53 (3.10)	197,299,177.03 (5.46)	41,770,565.97 (1.16)	38,894,736.88 (1.08)	389,886,439.51 (10.79)	2,695,103,596.88 (74.54)	397,069,209.83 (10.99)	133,608,216.50 (3.70)	3,225,781,023.31 (89.22)
2536	122,453,638.96 (2.24)	202,978,575.16 (3.71)	44,708,090.24 (0.82)	29,233,094.11 (0.53)	399,373,398.47 (7.30)	4,558,714,221.44 (83.37)	419,052,297.60 (7.66)	90,677,092.83 (1.66)	5,068,443,611.87 (92.70)

โดยเฉพาะ เทศบาลขนาดเล็ก ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมต่ำ รายได้จากเงินกู้ จะกลายเป็นหัวใจที่สำคัญของการบริหารงบประมาณ และการคลังของเทศบาลนั้น ๆ ที่เดียว

5) เมื่อพิจารณาตารางรายจ่ายของเทศบาลระหว่างปี 2532 - 2536 มาพิจารณาประกอบกับ หน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ และอาจกระทำตามมาตรา 50 และมาตรา 51 หน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำ และอาจกระทำตามมาตรา 53 และ มาตรา 54 และหน้าที่ของเทศบาลนคร ที่ต้องทำ และอาจกระทำตามมาตรา 56 และ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะพบว่าเทศบาลมีภารกิจ และกิจกรรม ที่ต้องจ่ายเงิน ในการบริหารเทศบาลเป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองความต้องการ ของ ประชาชน และความเจริญของท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว จากตารางที่ 5 และ 6 ซึ่งแสดงราย จ่ายจริงของเทศบาล ระหว่างปี 2532 - 2536 ซึ่งปรากฏข้อมูล ที่น่าสนใจ กล่าวคือ จาก การเปรียบเทียบ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน พบว่า รายจ่ายทั้งสอง อยู่ใน ลักษณะขาดสมดุล กล่าวคือ รายได้ของเทศบาลส่วนใหญ่ ถูกนำไปใช้จ่ายประจำ เกี่ยวกับ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือรายจ่ายตามข้อผูกพัน คิดเป็นอัตราร้อยละ 43.57 , 46.12 , 41.43 , 36.22 และ 35.72 ของรายจ่ายทั้งสิ้น ตามลำดับ ทำให้ เทศบาลมีรายจ่าย เพื่อการลงทุนในการพัฒนาเทศบาล มากกว่าร้อยละ 50 เล็กน้อย ซึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ และอาจกระทำแล้ว จะพบว่า เป็นไปได้ยากเป็น อย่างยิ่ง ที่เทศบาลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ และกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ เงินรายได้ จะต้องถูกจัดสรรไปกับ รายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิด รูปแบบของการพัฒนา ในลักษณะ ต่าง ๆ และเมื่อจําแนกประเภทรายจ่าย พบข้อเท็จจริงว่า รายจ่ายเพื่อการลงทุนที่เหลือ งบประมาณร้อยละ 50 จะต้องถูกหัก เป็นรายจ่ายงบกลางอันได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินช่วยเหลือ ทำให้เทศบาลยังมีรายจ่าย เพื่อการลงทุนน้อยลงไปอีก เทศบาลจึงขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการลงทุน เพื่อจัดทำ กิจกรรมในด้านการพัฒนา การสร้างถาวรวัตถุอย่างเพียงพอและเพื่อให้คุณภาพได้ชัดเจนขึ้น จะนำประเด็นต่าง ๆ ของการบริหารการคลังที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายของเทศบาล มาดำเนินการเปรียบเทียบ ให้เห็นภาพโดยชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5.1) เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบ ระหว่างรายได้ และ

รายจ่ายของเทศบาล ตั้งแต่ปี 2532 - 2536 ในรายละเอียดจะพบว่า รายได้ของเทศบาล ถูกนำไปจ่าย เป็นงบบริหารงานประจำ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน และเงินสำรองจ่ายเป็นจำนวนเกือบประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งชี้ให้เห็นเป็น นัยว่า เทศบาลทั่วประเทศ ยังมีขนาดองค์กรที่ขาดความเหมาะสม มีบุคลากรเป็นจำนวนมาก และมีระบบงานธุรการที่ยุ่งเหยิง ซึ่งจะเห็นได้จาก รายจ่ายในด้านค่าตอบแทน ค่าวัสดุ และ ค่าใช้สอยของเทศบาลมีจำนวนร้อยละ 16.23 , 15.86, 14.09 , 12.93 และ 12.05 ของรายจ่ายทั้งหมด ตามลำดับ รายจ่ายส่วนนี้ มีจำนวนเกือบเท่าเงินเดือน และค่าจ้างประจำของพนักงานเทศบาล ทั่วประเทศทีเดียว และมีแนวโน้มว่า รายจ่ายส่วนนี้ มีปริมาณเกิด เงินเพิ่มขึ้นทุกปี นั้นแสดงให้เห็นว่า เทศบาลทั่วประเทศ มีการขยายตัวขององค์กร ในเชิง การบริหารตลอดเวลา ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน ก็มีอัตราเพิ่มขึ้น ในประมาณคงที่ตลอด แม้เงินเดือนจะมากเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เทศบาลต่าง ๆ จะสามารถนำเงินไป พัฒนาได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะค่าของเงินเฟ้อ ที่เกิดจากการพัฒนา และการลงทุนต่างมีลักษณะ เท่าเทียม และมีแนวโน้มจะถดถอยลงไปด้วย

5.2) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ ในรายละเอียด รายจ่าย ภาษีอากร ทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาล จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ กับรายจ่าย ทางการบริหาร อันประกอบด้วยรายจ่ายประจำ และราย จ่ายงบกลาง พบข้อมูลน่าสนใจว่า ในระหว่างปี 2532 - 2536 รายได้จากภาษีอากรที่จัด เก็บได้ ถูกนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายประจำ และรายจ่ายงบกลางเกือบทั้งสิ้น โดยเฉพาะในปี 2536 มีจำนวนถึงร้อยละ 92.70 นั้นหมายความว่า เงินภาษีอากร ที่เกิดจากประชาชน ไม่ได้นำไปใช้ในการพัฒนา ให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่กลับถูกนำไปใช้เป็น งบในการบริหารเกือบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตในแนวโน้มในเชิงบวกว่า รายได้ จากภาษีอากร ที่จัดเก็บมีลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นกว่ารายจ่ายทางการบริหารทุกปี นั้นหมายความว่า เทศบาลทั่วประเทศ จะมีรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา ถึงรายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นในรายละเอียด พบว่า ภาษีที่เพิ่มขึ้นนี้ เกิดขึ้นจากภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้ว จัดสรรให้ อันได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ (ภาษีการค้าเดิม) ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ แล้วจัดสรรให้ อันได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียม

ตารางที่ 7

แสดงการเปรียบเทียบข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนกับงบประมาณแผ่นดิน

หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	งบประมาณแผ่นดิน	เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด
2534	387,500	5,011.2
2535	460,000	6,309.1
2536	560,000	9,075.1

ที่มา : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

รถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รายได้จากภาษีอากรที่เพิ่มขึ้น ไม่ได้เกิดจาก ภาษีที่เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง จึงสะท้อนให้เห็นตลอดว่า ระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลยังไม่ได้ มีการกระจายอำนาจ ในการบริหารงบประมาณและการคลังให้กับเทศบาล ในด้านการจัดเก็บ ภาษีที่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้

5.3) เมื่อพิจารณารายจ่าย เพื่อการลงทุนของเทศบาลทั่วประเทศ ตามตารางที่ 6 พบว่า ในช่วงปี 2532 - 2536 เทศบาลมีรายจ่ายเพื่อการลงทุน เพียงร้อยละ 18.41 , 13.00, 23.10 , 25.81 และ 17.04 ของรายจ่ายทั้งสิ้น ตามลำดับ ชี้ให้เห็นว่า เทศบาลทั่วประเทศ มีรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่น้อยมาก ยิ่งเทศบาลที่มีขนาดเล็ก ยิ่งมีรายจ่าย เพื่อการลงทุนน้อยลงไปตามลำดับ เช่น ปี 2536 เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 84,696 บาท เทศบาลเมืองบ้านหมี่มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 890,400 บาท หรือเทศบาลเมืองน่าน มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 965,853 บาท เป็นต้น ปริมาณเงินลงทุนดังกล่าว ถ้านำไปอุปมาอุปไมย เปรียบเทียบกับการสร้างถนนคอนกรีตขนาด 3 เลน พบว่า งบประมาณดังกล่าว สามารถก่อสร้างถนนได้ไม่เกิน 1 กิโลเมตร จากตัวอย่างรายจ่าย เพื่อการลงทุนของเทศบาลต่าง ๆ เบื้องต้น ชี้ให้เห็นศักยภาพ ของเทศบาลบางส่วนว่า ยังไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ เนื่องจากขาดรายได้ที่เป็นของตัวเองเพียงพอ รายได้ส่วนใหญ่เพื่อการลงทุน ได้มาจากเงินอุดหนุน เงินกู้ เงินสะสม ส่วนรายได้จาก ภาษีอากร ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีน้อยมาก จนไม่พอที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายประจำได้

6) เมื่อพิจารณาสัดส่วนระหว่างงบประมาณแผ่นดินกับเงินอุดหนุน ตามตารางที่ 7 ที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตั้งแต่ปี 2534 - 2536 งบประมาณ รายจ่ายแผ่นดินตั้งไว้ 387,000 ล้านบาท , 460,000 ล้านบาท และ 560,000 ล้านบาท ตามลำดับ แต่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด จำนวน 5,011.2 ล้านบาท , 6,309.1 ล้านบาท และ 9,075.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 1.29 , 1.37 และ 1.62 ตามลำดับ สัดส่วนเงินอุดหนุนดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับ ปริมาณงานที่ เป็นภารกิจหน้าที่ หรือที่อยู่อำนาจหน้าที่ เขตความรับผิดชอบของท้องถิ่นแล้ว จะพบว่าอยู่ใน สัดส่วนที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ที่รายจ่ายภาคท้องถิ่นจะอยู่ประมาณร้อยละ

40 - 60 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด และเมื่อวิเคราะห์ร่วมกับ หลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า การกระจายทรัพยากร และการพัฒนาประเทศ ขึ้นอยู่กับ การบริหารงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ ท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมาก ดังนั้น เมื่อใดรัฐบาลบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่หากเมื่อใดที่รัฐบาลขาดเอกภาพ การเมืองไม่มั่นคง และผู้บริหารไม่มีความสามารถเพียงพอแล้ว การพัฒนาประเทศก็จะชงกักัน และจะเกิดความเหลื่อมล้ำ ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้อง มีการทบทวนสัดส่วนรายรับ - รายจ่าย ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก โดยจะเห็นว่า⁹ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเพียงแห่งเดียว มีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 47 ของรายจ่ายภาคท้องถิ่นทั้งหมด เทศบาลจำนวน 134 แห่ง มีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 27 สุขาภิบาลจำนวน 962 แห่ง มีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 9 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 72 แห่ง มีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 16.5 และเมืองพัทยา มีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 0.5 ซึ่งความเหลื่อมล้ำ ในสัดส่วนระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองดังกล่าว ยิ่งทำให้การกระจายทรัพยากร และการพัฒนา ในบทบาทของท้องถิ่น มีความลักลั่นกัน และไม่สอดคล้อง กับสภาพความจำเป็น ในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่สำคัญ ๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และ ภาษีสรรพสามิต ไม่เหมาะสม เป็นต้น และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

ในการบริหารงาน จัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกิจของรัฐจัดทำ หรือ การกิจที่เป็นหน้าที่ ของเทศบาลก็ตาม จำเป็นต้องมีรายได้ มาใช้จ่ายในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง ฐานที่มาของรายได้ ทั้งในส่วนองรัฐบาล และเทศบาลแล้ว จะพบว่ามิที่มาจากแหล่งเดียวกัน คือ ความสามารถของประชาชนในการเสียภาษี จึงต้องมี

⁹ข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การพิจารณาความเหมาะสม ในการจําแนกการจัดเก็บภาษี ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล ใน
 ด้านการจัดเก็บภาษี ความเหมาะสม ที่รัฐจะมอบอำนาจ ให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอานั้น โดยทั่วไป
 แล้วมีหลักพิจารณา 2 หลัก คือ หลักผลประโยชน์ ที่ประชาชนได้รับจากบริการสาธารณะ กับ
 หลักความสามารถ หรือความพยายาม ในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจาก 2
 หลักนี้แล้ว ภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเป็นรายได้หลัก ความมาจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น
 คือ ภาษีทรัพย์สิน กับค่าธรรมเนียม ที่เก็บจากผู้ได้รับประโยชน์ จากบริการของท้องถิ่น และ
 เนื่องจาก ท้องถิ่นมีขีดความสามารถจำกัด ในการจัดเก็บภาษี รัฐจึงกำหนดรายได้ ประเภท
 อื่น ๆ ให้แก่ท้องถิ่นได้แก่ การให้อำนาจท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีบางอย่าง กับรัฐบาล โดยให้
 หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้ เช่น การเก็บภาษีเสริมบนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีสรรพสามิต
 หรือการที่รัฐโอนรายได้บางอย่างให้ เช่น การโอนรายได้จากภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อนให้
 กับท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงถนน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐยังให้ความช่วย
 เหลือแก่ท้องถิ่น ในรูปของเงินอุดหนุน เพื่อให้เกิดความเสมอภาค และกระจายความเจริญ
 ในระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน

ในการพิจารณาปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอคณะ-
 รัฐมนตรีให้แต่งตั้ง คณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายรัฐบาล โดยมี
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี) เป็นประธานและมีกรรมการ
 อื่นอีกรวม 14 ท่าน คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอ 9 มาตรการ ในการปรับปรุงรายได้
 ท้องถิ่น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ และมีข้อสังเกตรวม 7 ประการ ซึ่ง
 สำระสำคัญของ " มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล " สรุปได้ดังนี้

(ก) ภาพรวมของมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น

มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการ จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้
 เพิ่มขึ้น ประมาณปีละ 18,609 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 80.5

(ข) สำระสำคัญของ 9 มาตรการ

มาตรการที่ 1 การลดค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ
 ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ให้ท้องถิ่นจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 4 ในปีแรก และร้อยละ

3 ในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้น ปีละประมาณ 548 ล้านบาท

มาตรการที่ 2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงิน ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี ธุรกิจเฉพาะ โดยจัดสรรตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ภาษีที่จัดเก็บภายในประเทศ จัดสรรให้ท้องถิ่น ตาม แหล่งที่จัดเก็บภาษี

(2) ภาษีที่จัดเก็บจากการนำเข้าสินค้า จัดสรร ตามจำนวน ประชากร

มาตรการที่ 3 ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ตามกฎหมายเสียภาษีอากรเพิ่มอีก ร้อยละ 10 ให้ท้องถิ่น โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนจำนวนประชากร ซึ่งทำให้ท้องถิ่น มีรายได้ ประมาณปีละ 1,900 ล้านบาท

มาตรการที่ 4 กำหนดให้อาการรังนกอีแอ่น อากรการประมง ค่าภาคหลวง ตามกฎหมายป่าไม้ เป็นรายได้ของท้องถิ่น ที่เป็นแหล่งกำเนิดรายได้ ซึ่งทำให้ท้องถิ่น มีรายได้ ประมาณปีละ 44 ล้านบาท สำหรับอากรการประมง กำหนดแนวทาง ที่จะให้ท้องถิ่น เป็นผู้ประมูลเองด้วย

มาตรการที่ 5 ให้ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้ง ของแหล่งแร่ และแหล่งปิโตรเลียม มี รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ร้อยละ 90 ของค่าภาคหลวง ๆ ที่ จัดเก็บได้ โดยค่อย ๆ ให้ปีแรก ให้ร้อยละ 30 ปีที่สอง ให้ร้อยละ 60 และปีที่สาม และปี ต่อ ๆ ไป ให้ร้อยละ 90 ซึ่งท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 1,077 ล้านบาท

มาตรการที่ 6 ให้อำนาจท้องถิ่น จัดเก็บรายได้ จากค่าธรรมเนียม การ โอนอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับรัฐบาล โดยลดอัตราค่าธรรมเนียม การจัดเก็บของรัฐบาลลงและ ให้อำนาจท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติ เก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราเท่ากับอัตรา ที่รัฐบาลลดลง

ปีที่ 1 รัฐบาลเก็บอัตรา 1.4 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 0.6

(70/30)

ปีที่ 2 รัฐบาลเก็บอัตรา 0.8 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 1.2

(40/60)

ปีที่ 3 รัฐบาลเก็บอัตรา 0.2 ท้องถิ่นเก็บอัตรา 1.8

(10/90)

ทั้งนี้ จะทำให้ท้องถิ่น มีรายได้ปีละประมาณ 6,517 ล้านบาท

มาตรการที่ 7 ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ โดยเพิ่มค่าธรรมเนียมอีกเท่าตัว ยกเลิกการลดหย่อนภาษี สำหรับรถเก่า และยกเลิกการคิดภาษีตามลักษณะการไว้ มาเป็นคิดภาษีตาม

- (1) รถเก๋ง คิดตาม ความจุกระบอกสูบ และมูลค่าของรถ
- (2) รถลักษณะอื่น คิดตามน้ำหนัก
- (3) รถจักรยานยนต์ คิดตามความจุกระบอกสูบ

ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นปีละประมาณ 6,709 ล้านบาท

มาตรการที่ 8 การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่โดยรวมภาษีทั้ง 2 ประเภท เข้าด้วยกัน แล้วเรียกว่า " ภาษีบำรุงท้องที่ " และประเมินภาษีตามมูลค่าทรัพย์สิน และประเภทที่ดิน อัตราภาษีแบ่งเป็น 12 โครงสร้าง แบ่งตามกลุ่มจังหวัดที่เศรษฐกิจดีปานกลาง และชนบท และให้ท้องถิ่น เลือกกำหนดอัตราภาษีตามโครงสร้างเอง มาตรการนี้ คาดว่าจะทำให้ท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณปีละ 11,122 ล้านบาท

มาตรการที่ 9 เงินอุดหนุน

นอกจาก 8 มาตรการ ที่ฝ่ายเลขานุการเสนอตั้งกล่าวแล้ว สำนักงบประมาณยังมีข้อเสนอ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยใช้หลักเกณฑ์

(1) การจัดสรรตามความจำเป็นโดยพิจารณาจาก ประชากร/ความหนาแน่น และสถานภาพความจำเป็นพื้นฐาน

(2) การจัดสรรตามความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยพิจารณาจาก อัตราส่วนของภาษี ที่จัดเก็บเอง/รายได้เฉลี่ยของประชากร และอัตราส่วนของภาษีที่จัดเก็บเอง/หลังคาในเรือนเขต

และให้นำมาจัดกลุ่ม และให้นำมาคิดตามความเหมาะสมต่อไป

ข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา มาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว มีมติเห็นชอบในหลักการ และให้รับข้อสังเกต ของคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาต่อไป ซึ่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดหนี้ท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร่วมกับรัฐบาล

1.1 มาตรการนี้ ความมองในภาพรวมและปัญหาในระยะยาว โดยให้จังหวัดที่ไม่มีทรัพยากรอาจได้รับผลกระทบ จึงควรกำหนดวิธีการเฉลี่ยค่าภาคหลวงฯ ไปยังจังหวัดอื่นหรือลดอำนาจ การจัดเก็บจากร้อยละ 90 มาจัดเก็บในอัตราที่เหมาะสม หรือวิธีอื่นใด เพื่อให้รายได้กระจายได้กระจุกตัว

1.2 การแบ่งค่าภาคหลวง ฯ ในเขตพัฒนาร่วมกับต่างประเทศ ควรคำนึงถึงประเทศที่อยู่ในเขตพัฒนาด้วย

2. รายได้จากค่าธรรมเนียม การโอนอสังหาริมทรัพย์ จะผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงไม่อาจประมาณการรายได้ และจัดทำแผนการใช้จ่ายล่วงหน้า ได้อย่างถูกต้อง

3. การรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกันเป็นภาษีเดียว เรียกว่า ภาษีบำรุงท้องที่นั้น ข้อมูลที่จะนำมาเป็นฐาน ในการคำนวณ ควรเป็นปัจจุบัน และครบถ้วน และรายได้ส่วนนี้จะผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ การใช้ราคาผลิตภัณฑ์ประจำปีต่อคน ในการแบ่งช่วงอัตราภาษี ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้รอบคอบ และเป็นธรรม เพราะประชากรในแต่ละท้องถิ่น มีรายได้แตกต่างกันมาก และสมควรปรับปรุงอัตราส่วนลด และค่าใช้จ่ายในคราวเดียวกันด้วย

4. การปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ ฯ นั้น

4.1 จังหวัดใดมีรถยนต์มาก ก็จะมีรายได้มาก เช่น กรุงเทพมหานคร น่าจะเป็นการกระจุกตัวมากกว่าการกระจายรายได้หรือไม่

4.2 ควรกำหนดมูลค่ารถของผู้มีฐานะ และต้องเสียภาษีสูง ซึ่งปัจจุบันกำหนดมูลค่าตั้งแต่ 3 ล้านบาท ขึ้นไป ควรกำหนดให้ต่ำลงเป็น 1 ล้านบาท หรือไม่

5. มาตรการนี้ จะมีผลกระทบต่อรายได้ และการบริหารราชการส่วนกลางใด

หรือไม่ เพียงใด

6. มาตรการนี้ ยังเป็นส่วนน้อยมาก เมื่อคิดเป็นส่วนต่อประมาณรายจ่ายประจำปี และบางมาตรการ รายได้มาจากการเก็บ ภาษีภาคเอกชน ไม่ได้เป็นการกระจายรายได้จากส่วนกลาง ควรจะได้พิจารณา เสนอมาตรการเพิ่มเติม ให้ท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ในลักษณะการกระจายรายได้จากส่วนกลางในระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป

7. การกระจายรายได้ ตามมาตรการนี้ ท้องถิ่นจะมีรายได้แตกต่างกัน ควรดูแลเรื่องนี้ให้เกิดความรอบคอบ และเป็นธรรม โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุน ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการให้เหมาะสม กระจายรายได้ ที่เป็นธรรม คำนึงถึงข้อมูลพื้นฐาน ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

นโยบายของรัฐบาล เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ข้อ 4.1.5 ว่า "จะดำเนินนโยบาย จัดสรรงบประมาณ สนับสนุนภูมิภาค และท้องถิ่น และกระจายอำนาจ การบริหารงบประมาณ ไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างจริงจัง รวมทั้งสนับสนุนให้รายได้ ที่จัดขึ้นในท้องถิ่นใด ตกเป็น ของท้องถิ่นนั้น ในอัตราที่เหมาะสม " ประกอบกับ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 72 ได้บัญญัติไว้ว่า " รัฐพึงส่งเสริม ให้มีการกระจายอำนาจ ทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่น มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดี แก่ ประชาชน " ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้เทศบาลประสบความสำเร็จ และสามารถ ปฏิบัติงาน ให้บังเกิดผลดีแก่ท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการคลังให้เป็นรูปธรรม โดยผลของนโยบายแห่งรัฐ และกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงควรที่จะปรับปรุงรายได้ของ เทศบาล ให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

ก. ปรับปรุงแหล่งรายได้เดิม เนื่องจากรายได้ของเทศบาลเดิม มีแหล่งรายได้ที่สำคัญมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่

- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (7) ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) เงินกู้
- (10) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
- (11) รายได้จากทรัพย์สิน
- (12) รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์

จากแหล่งที่มา ของรายได้ของเทศบาล ในรอบปี พ.ศ. 2536 เทศบาลมี
รายรับทั้งสิ้น 12,126,821,630.45 บาท โดยแบ่งประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 แสดงรายได้ของเทศบาลประจำปี พ.ศ.2536

หน่วย : บาท

ลำดับ	ประเภทภาษี	จำนวน	ร้อยละ
1.	<u>เทศบาลจัดเก็บเอง</u>		
	- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	762,072,766.86	6.29
	- ภาษีบำรุงท้องที่	60,877,780.47	0.50
	- ภาษีป้าย	166,704,902.25	1.38
	- อากรฆ่าสัตว์	23,272,209.68	0.20
	รวม	1,012,927,651.20	8.37

ลำดับ	ประเภทภาษี	จำนวน	ร้อยละ
2.	รัฐบาลเก็บเงินให้ - ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี ธุรกิจเฉพาะ - ภาษีสุรา - ภาษีสรรพสามิต	2,647,596,343.00 147,220,104.73 600,045,688.60	21.83 1.21 4.95
	รวม	3,394,862,136.33	27.99
3.	รัฐบาลจัดเก็บเงินให้ - ภาษिरถยนต์และล้อเลื่อน	1,674,595,659.09	13.81
	รวมรายรับจากภาษีอากร	6,082,385,466.62	50.17
4.	ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ	335,888,463.16	2.76
5.	รายรับจากทรัพย์สิน	628,171,960.65	5.18
6.	รายรับจากสาธารณูปโภค	81,500,972.28	0.67
7.	รายรับเบ็ดเตล็ด	139,278,644.41	1.15
	รวมรายรับอื่น ๆ	1,184,840,020.50	9.76
	รวมรายรับประจำ	7,267,225,487.12	59.93

ลำดับ	ประเภทภาษี	จำนวน	ร้อยละ
8.	เงินอุดหนุน	4,054,240,174.79	31.85
9.	เงินสะสม	439,010,630.17	3.62
10.	เงินกู้	129,379,400.03	1.06
11.	เงินอื่น ๆ	429,977,530.44	3.54
	รวมรายรับพิเศษ	4,859,596,143.36	40.07
	รวมรายรับทั้งสิ้น	12,126,821,630.45	100

ที่มา สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 พบว่ารายรับประจำของท้องถิ่น มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 59.93 รายรับพิเศษ มีสัดส่วนร้อยละ 40.07 ของรายรับทั้งสิ้น โดย

(1) รายรับประจำของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย

(1.1) ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์ คิดเป็นร้อยละ 8.37 ของรายรับทั้งสิ้น โดยรายได้ส่วนใหญ่ เป็นรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่กว่าร้อยละ 6

(1.2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต คิดเป็นร้อยละ 27.99 ของรายรับทั้งสิ้น โดยรายได้ส่วนใหญ่ เป็นภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะกว่าร้อยละ 21

(1.3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน มีสัดส่วน

ส่วนนี้ร้อยละ 13.81 ของรายรับทั้งสิ้น

(1.4) รายรับอื่น ๆ ที่มิใช่ภาษีได้แก่ ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้จาก กิจกรรมสาธารณูปโภค คิดเป็นร้อยละ 9.76 ของรายรับทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นรายได้จากทรัพย์สิน ถึงกว่าร้อยละ 5 นอกนั้น เป็นรายได้ จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต ประมาณร้อยละ 4

(2) รายรับพิเศษ ประกอบด้วย เงินอุดหนุน จากรัฐบาลร้อยละ 31.85 เงินสะสมร้อยละ 3.62 เงินกู้ร้อยละ 1.06 และเงินอื่น ๆ ร้อยละ 3.54 ของรายรับทั้งสิ้น

จะเห็นว่า รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองได้ทั้งสิ้น มีเพียงร้อยละ 59.93 ของรายรับทั้งสิ้น โดยเป็นรายได้จากภาษีอากร ที่เทศบาลเก็บเองร้อยละ 8.37 รายรับอื่น ๆ ร้อยละ 9.76 ในขณะที่ มีการพึ่งพารายได้ จากภาษีรัฐบาลจัดเก็บเสริมให้ ร้อยละ 27.99 รายได้จากภาษีรถยนต์ ที่รัฐจัดเก็บให้ร้อยละ 13.81 และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ร้อยละ 31.85 ของรายรับทั้งสิ้น รวมแล้วเทศบาล ต้องพึ่งพารัฐบาลถึงร้อยละ 73.65 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแหล่งรายได้เดิม ให้มีมากขึ้น โดยมีแนวทางปรับปรุงดังต่อไปนี้

1. ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะนั้น กฎหมายว่าด้วย การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ กำหนดให้ท้องถิ่น นำเงินภาษีที่ได้รับ มารวมที่กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ ตามเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร : ท้องถิ่นต่าง ๆ ร้อยละ 60 : 40 ควรปรับอัตราส่วน การจัดสรรเสียใหม่เป็น 50:50 นอกจากนั้น ควรปรับลดอัตราจัดเก็บจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 2

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น ใช้เกณฑ์เทศบาล : สุขาภิบาล : องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 50 : 25 : 25 เป็น 40 : 30 : 30 เพื่อลดความแตกต่าง ระหว่างรายได้ของภาษีดังกล่าว ให้สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้มาบริหารมากขึ้น

3. ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่รัฐกำหนดให้เก็บเพิ่ม เพื่อท้องถิ่น ในอัตรา ร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ ควรเพิ่มเป็นร้อยละ 15 และปรับลดค่าใช้จ่าย ในการจัดเก็บภาษีของกระทรวงการคลังจากร้อยละ 5 ลดลงเหลือร้อยละ 2

4. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เก็บจากเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งให้เช่าหรือประกอบธุรกิจร้อยละ 12.5 ควรเพิ่มเป็นร้อยละ 15 และปรับปรุงยกเว้นภาษี กรณีเจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอยู่อาศัยตามมาตรา 10 โดยกำหนดอัตราค่ารายปีของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างขั้นต่ำ ที่จะได้รับการยกเว้นภาษี ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

5. ภาษีบำรุงท้องที่ คิดจากอัตราตัวเฉลี่ย จากราคาที่ดินปานกลาง ควรกำหนดหลักเกณฑ์ ในการตีราคาปานกลางเสียใหม่ โดยแบ่งออกเป็น Zone

6. ภาษีป้ายควรออกกฎกระทรวง เพื่อจัดเก็บภาษีป้าย ประเภทพิเศษ เช่น ป้ายพลิก หรือวิ่ง เป็นต้น

7. อากรฆ่าสัตว์ ควรให้ท้องถิ่นเพิ่มมาตรการตรวจสอบการควบคุมว่า มีการฆ่าสัตว์ ตรงตามที่ได้ขออนุญาตฆ่าจริง หรือไม่ และให้มีการแบ่งรางวัลน้ำจับ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ

8. เงินอุดหนุน ยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาล ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เทศบาล ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเสียใหม่ดังนี้

(8.1) เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาล เพื่อเอาไปใช้ในกิจการทั่วไป ในอัตราคนละ 120 บาท ต่อคน ควรเพิ่มให้ตามสัดส่วน จำนวนประชากร และฐานการคลังของท้องถิ่น

(8.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาล เพื่อนำไปใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ เป็นต้น ควรเพิ่มจำนวนให้เหมาะสม กับความจำเป็นของท้องถิ่น

(8.3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ เป็นเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นเป็นพิเศษเฉพาะ ตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น เพื่อพัฒนา และแก้ไขปัญหาของเมืองหลัก เมืองท่องเที่ยว เมืองชายแดน และเมืองปริมณฑล เป็นต้น ควรเพิ่มประเภทของเป้าหมาย และท้องถิ่น ที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าว

9. รายได้จากทรัพย์สิน สนับสนุนให้ท้องถิ่นประกอบธุรกิจ หรือลงทุน ร่วมกับ

ภาคเอกชนในกิจการต่าง ๆ เช่น การลงทุนเกี่ยวกับที่ดิน การก่อสร้างที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้า แฟงลอย โกดังเก็บสินค้า และส่งเสริมให้เทศบาลบางแห่ง ที่มีความพร้อมในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางการส่งสินค้าออก รวมทั้งสนับสนุนให้เทศบาลลงทุน ในการจัดตั้งการนิคม สำหรับการประกอบกิจการ และการลงทุนของภาคเอกชน

10. ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นโดย

10.1 ขยายผลการนำระบบแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน มาใช้เป็นเครื่องมือ ในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลทุกแห่ง

10.2 ปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ใน การจัดเก็บภาษี เช่น การนำคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

10.3 พัฒนาศักยภาพ โดยการฝึกอบรม ฝึกปฏิบัติ และจัดทำคู่มือการจัดภาษี

10.4 ปรับปรุงจำนวนเจ้าหน้าที่ให้มีเพียงพอ และมีคุณวุฒิสูงขึ้น รวมทั้งปรับปรุงคุณธรรมของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อลดการทุจริต และประพฤติมิชอบ

10.5 ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษี โดยใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ทราบ และเข้าใจในขั้นตอน และวิธีการ

10.6 ประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูล และควบคุมการจัดเก็บภาษีได้ทราบ และเข้าใจในขั้นตอน และวิธีการ

10.7 ค่าเนคตีแห่งและอาญากับผู้หลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดยท้องถิ่นร่วมมือกับฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน ค่าเนคตีกับผู้หลีกเลี่ยงภาษี

ข. การเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่โดยแบ่ง หรือโดยวิธีการใด ๆ ให้รายได้ จากภาษี และค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ เป็นรายได้ของเทศบาลในอัตราที่เหมาะสม

- 1) ภาษีเงินได้
- 2) ภาษียาสูบ
- 3) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4) รายได้ที่จัดเก็บจากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากาศรังนก อากาศการประมง ค่าภาคหลวงไม้สัก ค่าภาคหลวงไม้กระยาเลย ค่าภาคหลวงไม้พิน ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

5) ให้จัดเก็บภาษีจากสลากกินแบ่งรัฐบาลร้อยละ 20 ของราคาจำหน่ายปลีก ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น

6) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่เข้าไปดำเนินการในเขตท้องถิ่น เช่น การรถไฟ เป็นต้น

2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลไว้ว่า

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 (7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณสุข
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุขการ

- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อย

ร้อยของท้องถิ่น

- (12) เทศพาณิชย์

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

กฎหมายกำหนดหน้าที่ที่เทศบาล ต้องดำเนินการไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ " ต้องทำ " กับหน้าที่ที่ " อาจทำ " ตามแต่ละประเภทของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบล มีประชาชนน้อย และมีรายได้น้อย ก็กำหนดหน้าที่ ซึ่งบังคับให้ทำไว้ น้อยกว่า เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่กฎหมายก็ยังเปิดโอกาส ให้เทศบาลที่มีรายได้มาก จะดำเนินการอื่น ๆ นอกเหนือจากหน้าที่ที่บังคับ ให้ทำไว้ก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนด ไว้ว่า " อาจทำ " แต่ทั้งนี้ จะทำนอกเหนือ จากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบของเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า ถูกกำหนดไว้ในวงจำกัด หน้าที่ส่วนใหญ่ ทุ่มไปในเรื่องการบริการด้านสังคม และอนามัย ส่วนหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การคมนาคม การพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านสาธารณสุขปกติเทศบาลมีหน้าที่จัดทำเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้ หน้าที่ที่เทศบาลต้องทำอยู่ มีเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากเทศบาล ประสบปัญหา ด้านการคลัง และขาดแคลนบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ของ

เทศบาลคือกว่าการจัดการจัดหา โดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง จากการปฏิบัติหน้าที่ ของเทศบาลที่ผ่านมา มีปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาการแบ่งหน้าที่ ระหว่างรัฐบาล กับท้องถิ่นว่า หน้าที่ใด ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล และหน้าที่ใด ควรเป็นของท้องถิ่น แม้ว่าในปัจจุบัน จะมีกฎหมายระบุหน้าที่ของท้องถิ่นไว้ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ หน้าที่บางอย่างของเทศบาลราชการบริหารส่วนกลาง หรือส่วนกลางกลับเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง จึงทำให้เกิดปัญหาได้แย้งกันว่า เป็นหน้าที่ของใครกันแน่ เช่น การรักษาความสงบ การประปา การไฟฟ้า การบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น กฎหมายระบุให้เป็นที่ของท้องถิ่น แต่เทศบาลไม่อาจกระทำได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับการป้องกัน ระวัง และปราบปรามผู้กระทำความผิด ตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เทศบาลไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่จะดำเนินการ ไม่มีอำนาจจับกุม และเปรียบเทียบคดี แม้แต่ความผิดต่อเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลโดยตรง หน้าที่นี้ จึงยังคงเป็นของ ราชการบริหารส่วนกลาง หรือการจัดให้มีโรงพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่โดยตรง เห็นว่าเทศบาลยังไม่มีความสามารถ และประสิทธิภาพเพียงพอ ในการจัดตั้งโรงพยาบาล ที่จะบริการประชาชนได้ และรายได้ของเทศบาลมีไม่เพียงพอ¹⁰ จึงกลับไปดำเนินการเสียเอง เป็นต้น

ข. เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบของเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า ถูกกำหนดไว้อยู่ในวงอันจำกัด หน้าที่ส่วนใหญ ได้มุ่งไปในเรื่อง การบริการด้านสังคม และด้านอนามัย ส่วนหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การคมนาคม การพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านสาธารณสุข เทศบาลมีหน้าที่จัดทำเพียงส่วนน้อย นอกจากนี้หน้าที่ที่เทศบาลต้องทำมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากเทศบาลประสบปัญหา ด้านรายได้ไม่เพียงพอและขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล คือกว่าการจัดการจัดหา โดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ เทศบาลต้องปฏิบัติ " หน้าที่

¹⁰ ชำนาญ ยวบูรณ์ , " การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ทางการปกครองของกฎหมายไทย , วิทยานิตย , หน้า 167.

อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล " ซึ่ง เป็นหน้าที่ที่กว้างขวางมาก ถ้ามอบหมายมากก็จะทำให้เทศบาลต้องกลายเป็น "ราชการ " ไป ทำให้ความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ต้องลดน้อยลง ถ้าจะมีถ้อยคำเช่นนี้ในกฎหมาย ควร ระบุว่าทางราชการส่วนกลางจะมอบหมายในเรื่องใดบ้าง เช่น การรักษาความสงบ การ สาธารณูปโภค เป็นต้น ไม่ควรระบุไว้แต่เพียงสั้น ๆ เพราะ ส่วนกลางชอบที่จะมอบหมายให้ มากกว่ารับปฏิบัติ

ค. ปัญหาหน้าที่ไม่สัมพันธ์กับรายได้ หน้าที่ของเทศบาล แต่ละประเภท มีมาก หมายหลายประการ แต่เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ ตามที่กำหนดไว้แล้ว ต่างก็มีรายได้ น้อย ไม่เพียงพอ ที่จะนำมาบริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปี 2535 เทศบาลมีรายรับทั้งสิ้น 10,389 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจำนวน 3,200 ล้านบาท มี รายจ่าย 9,520.69 ล้านบาท และในปี 2536 เทศบาลมีรายรับทั้งสิ้น 12,832.36 ล้าน บาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจำนวน 4,291.20 ล้านบาท มีรายจ่ายทั้งสิ้น 11,574.24 ล้าน บาท เมื่อหักเงินอุดหนุนออกจากรายรับแล้ว จะพบว่า เทศบาลจะมีรายได้ไม่พอใช้รายจ่าย จำนวน 2,331.69 ล้านบาท และจำนวน 3,033.08 ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อเทศบาลมี รายได้น้อย งบประมาณที่เทศบาลจะนำไปดำเนินงาน หรือจัดสรรให้แก่หน่วยงาน ของ เทศบาล เพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย จึงมีลักษณะที่จำกัด และไม่เพียงพอ

ง. ปัญหาการกำหนดหน้าที่ของเทศบาลในแต่ละรูปในลักษณะที่เหมือนกัน เช่น กำหนดหน้าที่ ของเทศบาลเมืองทุกแห่งเหมือนกันหมด ทั้ง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้าน รายได้และความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตรวจสอบ และการควบคุม แต่เป็นการเบี่ยงเบน แนวความคิดที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ต้องเป็นไปตามความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วน ตามที่กำหนดไว้ได้

ในการปกครองประเทศ โดยใช้หลักการรวมอำนาจ รัฐย่อมไม่สามารถที่จะ จัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะในปัจจุบัน ปัญหาของรัฐมีอยู่หลากหลาย ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมอบกิจการของรัฐ บาง

อย่างให้แก่องค์กรอื่น ๆ เป็นผู้จัดทำ โดยรัฐอาจจัดตั้ง องค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ แล้วมอบ
 บริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง ให้ไปดำเนินการ เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือ
 อาจเป็นเรื่องที่กฎหมายจัดตั้ง หรือรับรองความเสถียรขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ
 แล้วมอบกิจการบริหารสาธารณะที่จำเป็น สำหรับประชาชนในท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครอง
 ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยให้อิสระ และไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะ
 ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

หลักการใดในการจัดระเบียบทางด้านปกครองนั้น อาจแยกตามหลักการ
 บริหารได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกิจของรัฐ และการกิจของท้องถิ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ในการ
 พิจารณาว่า การกิจใด ควรเป็นการกิจของรัฐ หรือการกิจใดควรเป็นของท้องถิ่น คือ ¹¹

(1) ต้องพิจารณาขอบข่ายของผลประโยชน์ ที่ประชาชนจะได้รับตอบสนองต่อ
 อาณาเขตพื้นที่ ซึ่งบริการสาธารณะ ในแต่ละกิจการ ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ผู้รับบริการ
 ได้ครอบคลุมพื้นที่ไม่เท่ากัน บางกิจการอาจก่อผลประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ ในอาณาเขตกว้าง
 ขวาง แต่บางกิจการอาจก่อผลประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่แคบกว่า โดยสามารถแยกขอบเขตผล
 ประโยชน์ ที่ก่อขึ้นแก่ประชาชน ในแต่ละพื้นที่ออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1.1) ขอบข่ายผลประโยชน์ ที่ปกคลุมระดับชาติ หมายถึง กิจการบริ
 การสาธารณะ ที่สามารถให้ผลประโยชน์ครอบคลุมอาณาเขตทั่วทั้งประเทศ ประชาชนทุกคนที่
 อยู่ในประเทศ สามารถได้รับผลประโยชน์ ร่วมกันหมด โดยที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่
 สามารถกีดกัน ให้ประชาชนที่อยู่ ภายในประเทศ บริเวณใดบริเวณหนึ่ง ออกไปจาก การรับ
 ประโยชน์ จากบริการสาธารณะดังกล่าวได้

(1.2) ขอบข่ายผลประโยชน์ ที่ปกคลุมระดับภูมิภาค หมายถึง กิจการ
 บริการสาธารณะที่ให้ผลประโยชน์ ครอบคลุมอาณาเขตพื้นที่กว้างขวาง พอสมควรในเขตพื้นที่

¹¹ นิรุชรา คุ่มวงษ์ , " การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ "
 วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2530

หนึ่ง โดยที่มิได้ครอบคลุมพื้นที่ ทั่วประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์จะแผ่กระจายไป เฉพาะเขตภูมิภาคหนึ่ง ๆ เท่านั้น

(1.3) ขอบข่ายผลประโยชน์ ที่ปกคลุมระดับท้องถิ่น หมายถึง กิจกรรม บริการสาธารณะ ที่ให้คุณประโยชน์ครอบคลุมอาณาบริเวณ ในพื้นที่ซึ่งจำกัด อยู่ในวงไม่กว้างนัก หรือจำกัดอยู่เฉพาะ ภายในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น

สำหรับขอบข่ายผลประโยชน์นี้ จะพิจารณาในแง่ ของผลประโยชน์ ที่ประชาชนจะได้รับ ถ้าหากมีขอบข่ายพื้นที่ผลประโยชน์กว้างระดับชาติหรือภูมิภาคแล้ว องค์กร ที่ควรจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหา ก็ควรเป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค แต่ถ้าขอบข่ายพื้นที่ผลประโยชน์ ปกคลุมระดับท้องถิ่นแล้ว ก็ควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(2) ต้องพิจารณาในแง่ เศรษฐศาสตร์ว่า กิจกรรมใดที่จะจัดทำในท้องถิ่นนั้น กลุ่มทุนที่ใช้ในการดำเนินการหรือไม่

ถ้าท้องถิ่นต้องการ หากเป็นกิจการขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณในการ ดำเนินการมากเกินไป แต่กลับเป็นกิจการ ที่ตอบสนองประโยชน์ แก่ประชาชนเฉพาะท้องถิ่น กิจการนั้น รัฐก็ไม่ควรกระจายอำนาจ การจัดทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไปดำเนินการ และหากจำเป็นต้องจัดทำ รัฐอาจยื่นมือเข้าไปดำเนินการ จัดทำเสียเอง หรือหากรัฐจะมอบ ให้แก่ท้องถิ่นจัดทำ รัฐก็ไม่ควรมอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ จัดทำตาม ลำพัง รัฐอาจให้ความช่วยเหลือ โดยการจ่ายเงินอุดหนุน หรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ เช่น การกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการจัดทำกิจการบางอย่าง เพื่อท้องถิ่นได้ เช่น การให้จัดตั้งสหการ เป็นต้น หรืออาจกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าหุ้นกับองค์กรอื่น ๆ ก่อตั้งบริษัทจำกัด เพื่อวัตถุประสงค์ ในการจัดทำบริการ สาธารณะก็ได้

อย่างไรก็ดี ถ้ากิจการที่ตอบสนอง ความต้องการเฉพาะท้องถิ่นนั้น เป็น กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้เอง โดยอาศัยความสามารถของ ท้องถิ่น ก็ควรให้เป็นหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเป็นผู้ดำเนินการ จัดให้แก่ ประชาชนในท้องถิ่นของตน

(3) กิจกรรมนั้น เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความเจตจำนงของผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ ในส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมบางอย่างเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และถูกจำกัด โดยขนาดของชุมชนนั่นเอง ผู้ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ ในกิจกรรมดังกล่าว ได้ดีที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

1. การกิจของรัฐ

การกิจของรัฐ ถือเป็นภารกิจอันพึงมีในสังคม อันเป็นประโยชน์ส่วนได้เสียโดยตรง ของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดในรัฐ ซึ่งเกิดจาก ความต้องการร่วมกัน ของพลเมืองทุกคน ที่มีขอบเขตกว้าง จนเหลือที่ปัจเจกชนคนใด จะสนองได้ เช่น ความต้องการด้านความมั่นคงแห่งชาติ การป้องกันประเทศ ความต้องการสาธารณูปโภค ที่ล่าช้าแต่ปัจเจกชนแล้ว ไม่สามารถลงทุนได้โดยลำพัง เพราะไม่คุ้มค่าการลงทุน¹²

กลไกที่สำคัญของรัฐ ที่จัดทำภารกิจต่าง ๆ ก็คือ รัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ และตัวบุคคลากร หรือข้าราชการ ที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับในภารกิจที่จัดว่า เป็นภารกิจของรัฐนั้น กลไกที่จะจัดทำภารกิจก็ได้แก่ หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจของรัฐบาลประการ ก็อาจจะมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำได้ เช่น การมอบหมายให้เทศบาลมีหน้าที่จัดทำทะเบียนราษฎร เป็นต้น

นับแต่มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ซึ่งสภาพสังคมโดยทั่วไป จะเป็นลักษณะชนบทภารกิจของรัฐ จะเริ่มจากการทำหน้าที่ปกครอง

¹² อิศสระ นิตินันท์ประภาศ , " ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส " เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2535 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยจัดให้มีการรวมศูนย์ในระดับจังหวัด และอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะมีบทบาทสำคัญ ในการจัดทำภารกิจ ซึ่งภารกิจหลัก ก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ ในการบริหารราชการแผ่นดิน วางนโยบาย และปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้า ตอบสนองต่อนโยบาย ที่รัฐบาลกำหนด โดยมีหลักปรัชญา คือ " บำบัดทุกข์ บำรุงสุข " ภารกิจในยุคนี จึงมีลักษณะ ในทางการปกครองบริหารเป็นส่วนใหญ่

ปัจจุบัน เมื่อสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป มีการพัฒนา ทางด้านเทคโนโลยี และอุตสาหกรรมมากขึ้น ทำให้สภาพชนบท ส่วนใหญ่ในอดีต ซึ่งมีสภาพเป็นสังคมเกษตรกรรมกลายมาเป็น สังคมเมืองอุตสาหกรรม ที่มีลักษณะ ความเป็นชุมชน ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีสภาพเป็น ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และชุมชนเมือง ผลจากความเจริญดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น เอกชนจึงมีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และเข้ามามีบทบาทในกิจการต่าง ๆ เป็นผู้ริเริ่มในการลงทุนขนาดใหญ่ ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมมาก บทบาทของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการ เป็นกลไกในการปกครอง และบริหารงาน จึงลดลง ทำให้ภารกิจของรัฐจากเดิม ซึ่งเน้นไปในทางปกครองบริหาร เปลี่ยนแปลงมาเป็น ผู้ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค จัดการในข้อขัดแย้งต่าง ๆ ตลอดจนควบคุม และจัดสรร การใช้ทรัพยากรของรัฐ เป็นส่วนใหญ่

แม้ว่าสภาพของสังคม จะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใดก็ตาม ความเป็นรัฐ ยังคงเป็นสิ่งที่จะต้องดำรงอยู่ และบทบาทหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำ ก็ต้องมีอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไม่ว่าจะมีการเรียกร้องให้กระจายอำนาจปกครอง ออกไปมากเพียงใดก็ตาม ภารกิจของรัฐ ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ ความอยู่รอดของรัฐ และความสงบเรียบร้อยโดยส่วนรวมของรัฐ อันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม ในการพิจารณาถึงภารกิจของรัฐ สามารถแยกออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

ก. ภารกิจในทางปกครอง

ในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ รัฐต้องมีอำนาจเด็ดขาด ในการจัดระเบียบทางการปกครอง โดยผ่านกลไกตั้งแต่ระดับรัฐบาล ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ภารกิจของรัฐในด้านนี้ จะถูกกำหนดไว้ใน

กฎหมายที่สำคัญ อันเป็นหลักในการบริหารรัฐ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ ความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดระเบียบ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันภายในรัฐ ดังจะเห็นได้จากหน้าที่รัฐกำหนดหน้าที่หลัก ในการป้องกันรัฐ จากภัยคุกคามภายนอก ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม หน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย หน้าที่ในการจัดระเบียบในกระบวนการยุติธรรม เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หน้าที่ในการควบคุมดูแลทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระดับประเทศ ก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นสิ่งที่รัฐต้องจัดทำเอง โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น และอาศัยกลไก ที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐ จึงทำให้รัฐสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ภารกิจในทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้า ทางเทคโนโลยี การสื่อสาร และการคมนาคม ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจ ขยายตัวไปอย่างทั่วถึงกัน ทั้งภายในระดับประเทศ และในสังคมนระหว่างประเทศ ความเจริญก้าวหน้าดังกล่าว ภาคเอกชนนับว่ามีส่วนสำคัญ ในการผลักดันให้เกิดขึ้น โดยที่รัฐมีหน้าที่ กำหนดกรอบกติกา เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นที่รัฐต้องมีการกิจ ในด้านเศรษฐกิจนั้น สาเหตุเนื่องมาจาก ระบบการค้าในระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการแข่งขันกัน เป็นอย่างมาก เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเชิงการค้า ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ จะมีอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการผลิต การจำหน่ายผลผลิต เช่น การจัดให้มีการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการค้าส่งสินค้าออกจำหน่ายในต่างประเทศ การกำหนดมาตรฐานควบคุมเงินตรา องค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่ดังกล่าว ก็เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐยังมีบทบาทในการทำธุรกิจต่าง ๆ ทั้งในด้าน การเข้าไปถือหุ้นส่วน และการเข้าไปควบคุม การบริหารงาน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง ทางเศรษฐกิจให้แก่องค์กรนั้น ๆ และเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น

ค. ภารกิจในทางสังคม

นอกจากภารกิจในทางปกครอง และในทางเศรษฐกิจ การค้าที่
ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาด้านสังคม ที่มีความเจริญเติบโตก็มีมากมาย ซบซ้อนเป็นภารกิจ ที่รัฐ
ต้องดำเนินการแก้ไข และจัดระเบียบของสังคม ให้ประชาชน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น
ภารกิจในทางสังคมของรัฐจะปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ก็คือ ภารกิจในการดูแลรักษาสุขภาพ
ของประชากรในส่วนที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาใหญ่ ๆ
ระดับชาติ ที่ล่าช้าแต่ท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการได้เอง เช่น การจัดตั้ง ศูนย์วิจัยทาง
วิทยาศาสตร์ ที่ต้องใช้เทคโนโลยี และงบประมาณจำนวนมาก ภารกิจในการส่งเสริมคุณภาพ
ชีวิตด้านการส่งเสริมกีฬา เช่น การจัดตั้งการกีฬาแห่งประเทศไทย ภารกิจในทางเสริมสร้าง
วัฒนธรรม ชนบทรวมเนียมประเพณี ซึ่งแสดงถึง เอกลักษณะของชาติไทย เช่น การจัดตั้ง
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งชาติ ภารกิจในด้านการศึกษา ในส่วนที่เป็น
การกำหนดมาตรฐาน การศึกษาในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะต้องถูกกำหนด โดยมาตรฐานของรัฐ
ซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนการบริหาร และการดำเนินการศึกษา
รัฐก็อาจจะมอบให้ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการได้ ภารกิจในทางสังคมดังกล่าว รัฐจำเป็นต้อง
เข้ามาดำเนินการเอง จะปล่อยให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้กำหนด และปฏิบัติหน้าที่ อาจ
จะทำให้รัฐประสบปัญหาด้านต่าง ๆ จนอาจทำให้ สูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐได้

จากภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า แนวโน้มในการจัดทำ
ภารกิจของรัฐในกระแสสังคมที่เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและในสภาพสังคมที่ปัจเจกชน
มีบทบาทในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น บทบาทแห่งภารกิจของรัฐในด้านเศรษฐกิจและสังคม นับว่ามี
ความสำคัญมาก

2. ภารกิจของท้องถิ่น

เป็นวิวัฒนาการของระบบบริหารงานในยุโรป กล่าวคือ เมื่อเกิด
ชุมชนเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมาชุมชนหรือเมืองใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 - 18 ซึ่งใน
สมัยนั้น รัฐไม่ได้เข้าไปดูแล อำนาจของรัฐก็คืออำนาจของเจ้านครที่เข้มแข็งหรือของกษัตริย์
แต่ละชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ จะต้องดูแลตนเอง มีระบบการบริหารภารกิจต่าง ๆ เช่น การจัด
เวรยาม การจุดโคมไฟ การรักษาความสะอาด ฯลฯ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของภารกิจท้องถิ่น
ที่มีการพูดกันเสมอว่า ในประเทศอังกฤษ ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะความเป็นมา

มาจากการต่อสู้ ระหว่างขุนนาง กับกษัตริย์ตลอดประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ตั้งแต่กษัตริย์ มีอำนาจควบคุมที่วราชอาณาจักร จนกระทั่งกษัตริย์นั้น ต้องยอมรับบทบาทและอำนาจของขุนนาง ซึ่งมีพื้นที่ ประชาชน ภายใต้อำนาจของตน การเกิดขึ้นของเมืองใหม่ ๆ ที่มีช่างฝีมือ พ่อค้า นายธนาคาร จะมีชื่อว่า " บุกหรือเบอเวอ " จะเป็นเหมือน ๆ กับในยุโรป เหตุนี้เอง การที่กษัตริย์อังกฤษจะไปล้มขุนนาง และส่งตัวแทนไปปกครองในแคว้น หรือแบ่งออกเป็นจังหวัด มณฑล จึงทำไม่ได้ กษัตริย์อังกฤษจึงต้องยอมรับความเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) ของแต่ละชุมชน จุดนี้ทำให้แตกต่าง จากของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งอังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นมหาอำนาจ 2 ประเทศใหญ่ ในทศวรรษ ที่ 17 - 18) กล่าวคือ ของฝรั่งเศสนั้น กษัตริย์สามารถปราบปรามเจ้านครต่าง ๆ ได้หมด และสถาปนา ระบบ Absolutism ขึ้นได้ มีการแบ่งพื้นที่ที่ขุนนาง เคยปกครองออกเป็น จังหวัดต่าง ๆ และส่งคนของกษัตริย์ไปปกครอง ในจังหวัดเหล่านั้น จึงเป็นที่มาของการปกครองส่วนภูมิภาค นั่นคือ เจ้าหน้าที่ที่ไปดูแลการ ปกครอง เขตพื้นที่นอกเมืองหลวง ถือเป็นราชบริพาร หรือข้าราชการ เป็นคนของพระ-มหากษัตริย์ ไปดูแลต่างพระเนตร พระกรรณ ขณะเดียวกัน ได้ยอมรับการดำรงอยู่ของชุมชน ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า " เทศบาล " แต่เทศบาล และชุมชนเหล่านั้น ต้องอยู่ภายใต้รัฐ หรือพระมหากษัตริย์ ภายใต้การกำกับดูแล ของตนของพระมหากษัตริย์ ซึ่งขึ้นตรงต่อ พระมหากษัตริย์ จึงเกิด 2 ระบบที่แตกต่าง คือ ระบบอังกฤษ พระมหากษัตริย์ ไม่อาจจัด ระบบภูมิภาคเพราะระบบขุนนาง เข้มแข็งกว่าพระมหากษัตริย์ ขณะที่ฝรั่งเศสกษัตริย์สามารถ ทำลายระบบขุนนางลงได้ และสถาปนาระบบรวมศูนย์อำนาจ มาสู่ศูนย์กลาง ที่มีพระมหา-กษัตริย์ทรงบริหารอยู่

กรณีการกล่าวถึงประเด็นของศาล หรือตำรวจท้องถิ่นตัวอย่างที่เห็น ได้ชัดเจนคือ ในประเทศอังกฤษ เพราะก่อนสมัยก่อนไม่มีระบบกฎหมายที่เป็นของชาติ หาก คัดลिनกันตามจารีตประเพณี ของแต่ละแคว้นหรือแต่ละพื้นที่ จึงใช้บุคลากร หรือศาลในท้องถิ่น เอง แรก ๆ ก็เป็นโดยตำแหน่ง สืบทอดตามตระกูล ชื่อขายตำแหน่งกันได้ จนพัฒนามาเป็น การเลือกตั้ง เช่นเดียวกับ ฝ่ายบริหารก็มาจากการเลือกตั้งด้วยเหตุนี้เอง จึงมักกล่าวกันว่า ระบอบประชาธิปไตยจะ เข้มแข็งหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการปกครองท้องถิ่น แต่อันแท้จริงแล้ว ต้อง กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเริ่มต้นที่การเลือกผู้บริหารของตนเอง ได้ส่งอิทธิพลต่อระบบ

บริหารระดับชาติ ทำให้เกิดระบบรัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้ง เกิดระบบความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่เห็นในปัจจุบันในระบบรัฐสภา ดังนั้น การที่จะมีศาลท้องถิ่น หรือศาลตรวจท้องถิ่น คงต้องดูในเรื่องภารกิจ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า การจัดตั้งเทศบาล เป็นผลของการกระจายอำนาจ และเป็นการแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาล ในการจัดให้บริการสาธารณะ บางประการ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย เพื่อสนองความต้องการท้องถิ่น ได้อย่างถูกต้อง สะดวก และรวดเร็ว ดังนั้น การมอบอำนาจและหน้าที่ ให้กับเทศบาล ต้องคำนึงถึง หลักการที่ไม่ให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารที่ดี หรือหลักการทางานที่ดีด้วย ซึ่งประเด็นสำคัญที่ควรนำมาประกอบการพิจารณา คือ

ก. การพิจารณากำลังเงิน ความสำคัญในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่า เทศบาลประสบปัญหาขาดแคลนเงิน ซึ่งมีไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับเทศบาลมากเกินไป ทำให้เป็นภาระแก่เทศบาลได้

ข. การพิจารณาถึง กำลังคน และเครื่องมือเครื่องใช้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ในบางครั้งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเครื่องมือเครื่องใช้เป็นพิเศษ เช่น การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ๆ หรือการดับเพลิง อาคารสูง ๆ ซึ่งต้องใช้เทคนิค หรือเครื่องมือที่มีราคาแพง ทั่วทั้งเทศบาลไม่อาจทำได้ ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง หรือของงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์ สำหรับดับเพลิงตึกสูง ๆ เป็นต้น หากเทศบาลขาดแคลนบุคลากร หรือวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวแล้ว อาจเป็นผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นได้

ค. หน้าที่ที่เทศบาลควรทำนั้น ควรเป็นเรื่อง ที่เป็นประโยชน์ แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ควรเป็นกิจการที่สอดคล้องกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจังและถ้ากิจการนั้น มากกว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือกิจการที่รัฐบาล ต้องการความเป็นเอกภาพ และความมั่นคง ก็ไม่ควร

มอบหมายให้ องค์การปกครองท้องถิ่น ดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจน กรณีการศึกษา
 รัฐบาลกลางต้องมีภาระ ในการจ่ายเงินอุดหนุน ให้แต่ละเทศบาล นอกจากนี้ การศึกษามัก
 ไม่ได้มาตรฐาน หรือมักดำเนินไปได้ไม่ดี เท่ากับรัฐบาล ซึ่งไม่ควรมอบอำนาจหน้าที่ ให้กับ
 องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ โดยไม่มีมาตรฐาน และไม่มีผลสอดคล้อง กับภารกิจ
 ขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลายประเทศได้พิจารณา แก้ไขปัญหาการทำงาน เพื่อมิให้
 องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เป็นภาระแก่ประชาชน ในท้องถิ่นโดยตรง หรือเพื่อมิ
 ให้เกิดเป็นปัญหา แก่รัฐบาลกลาง ซึ่งในสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น
 เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะหน้าที่ เรียกว่า Special District ซึ่งนับเป็นผลดี แก่การ
 แก้ปัญหา เกี่ยวกับภาระหน้าที่ ขององค์การปกครองท้องถิ่น ส่วนประเทศอังกฤษ ได้ให้
 สัมปทานบริการสาธารณะให้แก่ ภาคเอกชนดำเนินการแทน เช่น การเดินรถประจำทาง
 เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ให้กับองค์การ
 ปกครองท้องถิ่น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบาย และเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่จะให้องค์การปกครอง
 ท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ อะไรบ้าง แต่ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่น ไม่
 สามารถดำเนินการได้ ตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแล้ว รัฐบาลกลาง ก็อาจจัดตั้ง
 องค์การพิเศษขึ้นมา เพื่อดำเนินการกิจการเฉพาะหน้าที่ เพื่อควบคุมมาตรฐาน หรือบริการ
 ต่าง ๆ ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

2.3 การจัดตั้งสหการ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใด อันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ ของเทศบาล ตั้งแต่
 สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า
 สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาล
 ที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการ จะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่ง

จะได้กำหนดชื่อ อํานาจ หน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนด วิธี
การจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ ภาย
ใต้บังคับมาตรา 66 (5) หรือ (6)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งสหการไว้
ว่า เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป รวมตัวการจัดตั้งขึ้น เพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง
อันอยู่ภายในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน โดยต้องตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพอสรุปขั้นตอน
และวิธีการ ในการดำเนินการจัดตั้งสหการได้ดังนี้

2.3.1 เมื่อเทศบาลที่จะร่วมกัน จัดตั้งสหการ ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว
เทศบาลจะแจ้งจังหวัด โดยแจ้งรายชื่อคณะกรรมการบริหารไปด้วย

2.3.2 จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับหลักฐานข้อมูล รายละเอียด
ที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 กรมการปกครอง โดยสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จัดร่าง-
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการพร้อมกำหนดชื่อ อํานาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

2.3.4 กรมการปกครอง จะขออนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา ขออนุมัติ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย และนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เข้าประชุม คณะกรรมการ-
พิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่ประชุม จะพิจารณาถ้อยแถลง หลักการ
ของร่างพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้อง

2.3.5 นำร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการ
พิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเข้าพิจารณา ในที่ประชุมของกระทรวงมหาดไทย
ซึ่งที่ประชุม จะพิจารณาตามหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกา

2.3.6 กระทรวงมหาดไทย จะจัดร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ผ่านการพิจารณา
ของที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยแล้ว เสนอไปยัง สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำ
เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาหลักการ และความเหมาะสม

2.3.7 เลขานุการคณะรัฐมนตรี จะส่งเรื่องให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งจะเป็นการพิจารณา ในรายละเอียดของร่างพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้อง แล้วส่งคืนเลขานุการคณะรัฐมนตรี

2.3.8 นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชกฤษฎีกา กราบบังคมทูล ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์นั้น มีขั้นตอนในการดำเนินการมาก และต้องใช้ระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ นานพอสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เป็นไปได้ยากที่จะมีการจัดตั้งสหกรณ์เทศบาล เพราะติดขัดด้วยระเบียบและข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งสหกรณ์จะกระทำได้ โดยกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ควรเสนอตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบาย และดุลยพินิจ ของฝ่ายบริหารในการพิจารณาว่า เทศบาลหนึ่ง สมควรจะร่วมกิจการกับเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง หรือไม่ จึงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล ของรัฐบาลประการหนึ่ง จึงน่าจะอยู่เหนือ การกระทำของเทศบาลอย่างสิ้นเชิง เพราะกลายเป็นดุลยพินิจว่า ส่วนกลาง หรือฝ่ายบริหาร ต้องการจะให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ที่ใด ก็จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹³

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้เฉพาะเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่ง ขึ้นไป รวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์เท่านั้น เทศบาลไปรวมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์ไม่ได้ ซึ่งแตกต่างกับการนิคมของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่สามารถร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดตั้งเป็นสหกรณ์¹⁴

13 เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง , อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล , วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , พ.ศ.2534 หน้า 111.

14 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95.
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 72.

ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธิดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกำหนดวิธีการ จัดการทรัพย์สินไว้ด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย เป็นต้นมา องค์กรการปกครองท้องถิ่นยังไม่เคยรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหการแต่ประการใด สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการจัดตั้งสหการ ในประเทศไทยก็เพราะว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีความประสงค์ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ถ้ามีการจัดสหการขึ้น องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะต้องมอบอำนาจบางส่วนของคนให้แก่ สหการ ซึ่งจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นลดน้อยลง อันไม่เป็นที่ประสงค์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีเทศบาลจำนวน 36,551 แห่ง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 100 แห่ง และภาค 26 แห่ง เทศบาลส่วนใหญ่ จะเป็นเทศบาลขนาดเล็ก ในแต่ละแห่งจะมีประชากรต่ำกว่า 2,000 คน ซึ่งมีจำนวนถึง 32,157 แห่ง ดังนั้น การรวมกลุ่มกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงเกิดขึ้น ในรูปขององค์การมหาชนอิสระ โดยแยกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ องค์กรที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง กับองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง

1. องค์กรที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง

การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ คือ การรวมกลุ่มในรูปของสหการนั่นเอง โดยการรวมกลุ่มของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล สหการมีคณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่บริหารสหการ โดยเทศบาลแต่ละแห่ง จะเลือกคณะกรรมการบริหารเทศบาลละ 2 คน คณะกรรมการบริหาร ไม่ได้ทำการประชุมบ่อยนัก โดยปกติ 3 ครั้ง ต่อเดือน ดังนั้น จึงต้องมีประธาน และผู้ช่วยประธาน ทำหน้าที่บริหารงาน สำหรับรายรับของสหการ จะมีที่มาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ เงินที่เทศบาลต่าง ๆ จ่ายสมทบ รายได้จากทรัพย์สิน อากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่าง ๆ

สหการนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1.1 สหการเฉพาะของเทศบาล (Syndicat de commune) ที่มีแต่

เทศบาลเท่านั้น มารวมกลุ่มกัน สหการเทศบาลเฉพาะยังแยกออกได้เป็น

1.1.1 สหการ ที่มีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงประการเดียว ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 12,967 แห่ง สหการเหล่านี้ มักจัดทำกิจการที่เกี่ยวกับน้ำประปา ไฟฟ้า เก็บขยะ ถนนหนทาง ฯลฯ

1.1.2 สหการ ที่มีอำนาจหน้าที่หลาย ๆ อย่างในขณะเดียวกัน ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 2,286 แห่ง

1.2 สหการผสม (Syndicat mixte) เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือภาค ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 542 แห่ง

ถ้าพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย ของประเทศไทยดังกล่าว มาแล้วข้างต้น สหการเทศบาล ก็คงคล้ายคลึงกับ สหการเฉพาะของเทศบาล ส่วนสหการของกรุงเทพมหานคร กับเมืองพัทยา ก็อาจเปรียบเทียบกับ สหการผสม ของฝรั่งเศสนั่นเอง

2. องค์การที่มีรายได้เป็นของตนเอง

ระบบนี้ เป็นการรวมกลุ่ม ให้เป็นองค์การ ที่มีรายได้เป็นของตนเอง ที่นิยมมี 2 รูปแบบ คือ district และ commune urbaine

2.1 District ครั้งแรก จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการรวมกลุ่มระหว่างเทศบาลที่เจริญแล้ว กับเทศบาลรอบนอกที่ล้อมรอบเทศบาลนั้น ต่อมามีการนำรูปแบบ district ไปใช้ในทุกพื้นที่หน้าที่โดยทั่วไป ได้แก่ การดับเพลิง ที่อยู่อาศัย น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย การเก็บขยะ ถนน การกีฬา และการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม มีสภาซึ่งประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ของเทศบาลสมาชิก จำนวนสมาชิกของแต่ละเทศบาล อาจไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับ ขนาดของเทศบาลนั้น ๆ โดยมีประธานหนึ่งคน และรองประธานหลายคน ทำหน้าที่ในการบริหารงาน

District มีลักษณะที่แตกต่างจากสหการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง

ประการที่สอง เมื่อจัดตั้ง district แล้ว มีหน้าที่ที่ต้องทำ 2 ประการ หนึ่ง คือ การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และระบบดับเพลิง และกิจการหรือหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งก่อนหน้านี้ เป็นของสหการเทศบาล จะต้องโอนมาให้แก่ district ด้วย

ประการที่สาม District อาจทำกิจการที่เกี่ยวข้อง กับเทศบาล สมาชิกทุกเทศบาล ดังเช่นระบบสหการ

ในปัจจุบันมี District ประมาณ 165 แห่ง

2.2 Communaute Urbaine เนื่องจากการรวมกลุ่มแบบ district จะมีปัญหาสำหรับเทศบาลใหญ่มาก ๆ เช่น Lille Bordeaux Strasbonrg Lyon ฯลฯ ดังนั้น ในปี ค.ศ.1966 จึงได้มีการออกกฎหมายบังคับ ให้เทศบาลทั้ง 4 ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ ในลักษณะ Communaute Urbaine อื่น ๆ ได้ด้วย กิจการที่ต้องทำ คือ

2.2.1 จัดทำแผนพัฒนาและผังเมือง

2.2.2 จัดสร้าง และบำรุงรักษาเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม

หัตถกรรม ท่าเรือ

2.2.3 ที่อยู่อาศัย

2.2.4 คับเพลิง

2.2.5 ระบบขนส่งมวลชน

2.2.6 การศึกษาระดับมัธยมศึกษา

2.2.7 น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย

2.2.8 สุสาน

2.2.9 การฆ่าสัตว์

2.2.10 การก่อสร้างและการจัดระบบพื้นที่การศึกษา

2.2.11 ถนนและสัญญาณไฟ

2.2.12 ที่จอดรถ

นอกจากนี้ Communaute Urbaine อาจดำเนินการอื่น ตามที่เทศบาลสมาชิก มอบหมายให้ทำด้วยก็ได้

ในการบริหารงาน มีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 50 - 140 คน จำนวนที่หนึ่ง ที่เทศบาลสมาชิกแต่ละแห่ง จะส่งคนของตนเข้าร่วมในสภา นี้ จะขึ้นกับความตกลง ของเทศบาลสมาชิกด้วยกันเอง ในกรณีที่เกิดตกลงกันไม่ได้ ก็จะใช้การคำนวณ ตามจำนวนประชากร ที่อยู่อาศัยในแต่ละเทศบาล แต่การบริหารงานอย่างจริงจัง จะกระทำโดย

ประธาน และรองประธาน ที่มีประมาณ 4 - 12 คน

ในส่วนของรายได้ นอกจากมีรายได้ จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ เช่นเดียวกับเทศบาล ทั้งหลายแล้ว¹⁵ ยังมีรายได้จาก อากร ค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุน และเงินกู้ยืมอีกด้วย

นอกจากรูปแบบขององค์การ ที่มีรายได้เป็นของตนเองแล้ว ประเทศฝรั่งเศส ยังมีระบบการรวมกลุ่มแบบ *syndicat d' agglomeration nouvelle* และแบบล่าสุด คือ *communaute de communes ou de villes* ที่อนุญาตให้องค์การเหล่านี้ มีรายได้เป็นของตนเอง และเน้นหนักที่ภารกิจขององค์การเหล่านี้ มีอำนาจมากขึ้นด้วย

จากการศึกษา ระบบการรวมกลุ่ม ในรูปของสหการ ในประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะในรูปแบบ องค์การที่มีรายได้เป็นของตนเอง และองค์การที่มีรายได้เป็นของตนเอง จะเห็นว่ารูปแบบขององค์การที่มีรายได้เป็นของตนเองนั้น ยังประสบกับปัญหาในการจัดทำกิจกรรม ซึ่งคล้ายคลึงกับระบบสหการของประเทศไทย ที่ไม่ยินยอมระบบสหการมาใช้ เพราะจะต้องมอบรายได้ และอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่ง ไปให้สหการดำเนินการ จึงไม่เป็นที่นิยมของเทศบาล ในประเทศไทยเช่นเดียวกัน

ปัญหาของประเทศไทย อาจจะแก้ด้วย ระบบการรวมกลุ่มแบบใหม่ ที่เน้นให้ การตัดสินใจยังคงอยู่ที่ องค์การปกครองแต่ละแห่ง ซึ่งการรวมกลุ่มแบบ *entente intercommune* ของฝรั่งเศสที่เคยใช้อยู่ในต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งอาจเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยก็ได้

รูปแบบ *entente intercommune* นี้ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹⁵ ในประเทศฝรั่งเศส องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค ต่างก็มีพื้นที่ทับซ้อนกัน ในขณะเดียวกัน ก็มีภาษีที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น ประชาชนคนหนึ่ง จึงต้องเสียภาษีชนิดเดียวกันให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาคและถ้าเทศบาลใดรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่นเป็น *District* หรือ *Communaute Urbaine* ประชาชนก็ต้องเสียภาษีชนิดเดียวกันนั้นให้แก่ *District* หรือ *Communaute Urbaine* ด้วย

ถ้าเทศบาลใดต้องการรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น เพื่อจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็เพียงแต่ทำสัญญาทางปกครองเท่านั้น แล้วเทศบาลดังกล่าวก็เลือกสมาชิกสภาเทศบาลของตนเอง ไปนั่งในที่ประชุมบริหาร ในจำนวนเท่า ๆ กัน ที่ประชุมบริหารนี้ ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ทำหน้าที่แค่เพียงเตรียมข้อมูลการตัดสินใจ ให้สภาเทศบาลสมาชิกแต่ละแห่งเท่านั้น เทศบาลแต่ละแห่งจึงมีอำนาจในการตัดสินใจว่า จะดำเนินการตาม ที่มีการเสนอขึ้นมา หรือไม่ ซึ่งเท่ากับว่าเทศบาลแต่ละแห่ง ยังมีอำนาจอยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอันใกล้นี้ องค์การปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทย จะต้องมีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบสหการ แม้จะเป็นการสละอำนาจของคนบางส่วน แต่ก็ยังเป็นประโยชน์อย่างมาก แก่ประชาชนในท้องถิ่น¹⁶ และเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของท้องถิ่นด้วย แต่เนื่องจากกฎหมาย ได้กำหนดให้เฉพาะเทศบาลตั้งแต่ 2 ขึ้นไปเท่านั้น ที่จะรวมกัน ในรูปแบบสหการได้ ซึ่งเป็นการยากมาก เพราะว่าเทศบาลแต่ละแห่ง ส่วนมากจะอยู่ห่างไกลกัน องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอาณาเขต ติดต่อกับเทศบาล คือ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และจะมีองค์การปกครองท้องถิ่น อีกรูปแบบหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา ดังนั้น ควรทำการแก้ไขกฎหมายเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาล สามารถรวมกลุ่มกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในรูปแบบสหการได้และนอกจากนี้ รัฐบาลควรกำหนดนโยบาย หรือแนวทางที่ชัดเจน เกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ในรูปแบบสหการนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุน และส่งเสริม ให้มีการจัดตั้งสหการได้โดยง่าย และเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับเทศบาล

เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลของประเทศไทยเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจควบคู่กัน

¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ , " การรวมกลุ่มขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ " , เอกสารโรเนียว , ไน้ระบุ พ.ศ.

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาล จึงมีลักษณะของการควบคุม และกำกับดูแล เพื่อคอยดูแล ให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการดำเนินงาน ของเทศบาลที่ผ่านมา แม้เทศบาลจะมีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับหนึ่ง แต่ปรากฏว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับ การควบคุมที่สำคัญบางประการ ที่ทำให้เทศบาล ประสบกับอุปสรรค ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงาน ให้เป็นผลดีแก่ท้องถิ่นได้ คือ

ก. ปัญหาการยุบสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 ได้บัญญัติไว้ว่า

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น ต้องกำหนดให้เลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ภายในเก้าสิบวัน

ตามบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายไม่ได้กำหนด เหตุที่จะสั่งยุบสภาเทศบาลไว้ เพียงแต่ระบุว่า เป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แตกต่างกับกรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข ในการยุบสภากรุงเทพมหานคร ไว้อย่างชัดเจนว่า จะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อ การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร เป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคงมืออยู่ว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาเทศบาลไว้นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถยุบสภาเทศบาล ได้ทุกกรณี หรือไม่ เช่น กรณีที่สภาเทศบาล ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของผู้บริหารงานของท้องถิ่น ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะยุบสภาเทศบาลได้เลยหรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถยุบสภาเทศบาลได้เลย น่าจะไม่เหมาะสม เพราะสภาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมาก และเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น การมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลทำให้องค์กรสภาเทศบาลสิ้นสุดลง จึงควรที่จะกำหนดเงื่อนไข ที่ชัดเจนว่า มีกรณีใดบ้าง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยุบสภาเทศบาลได้

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อมีการส่งยุบสภาเทศบาล ทำให้สภาเทศบาลสิ้นสุดลง และจะต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ การไม่ระบุเหตุผลที่จะยุบสภาไว้ เป็นการใช้อำนาจควบคุมกำกับ ที่ไม่สมเหตุสมผล

ข. ปัญหาการให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุน เป็นมาตรการ ในการควบคุมกำกับ โดยทางอ้อม ประการหนึ่ง ทุกปีส่วนกลางจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 กรณี คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อเทศบาลได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ทุกขั้นตอนจากส่วนกลาง ตามระเบียบที่รัฐกำหนด¹⁷ ดังนี้

การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองไปให้สำนักงบประมาณพิจารณา ลักษณะความเหมาะสมของโครงการ ตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับทุกประการ การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติ จากสำนักงบประมาณก่อนทุกปี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณ มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา การเบิกจ่ายเงิน จะกระทำได้ เมื่อถึงงวดการจ่ายเงิน ตามสัญญาโดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด การกั้นเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองท้องถิ่น จะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ ก็ได้เท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ จากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ในทางปฏิบัติ เราพบว่า

¹⁷ โปรดดูรายละเอียดใน การคลังส่วนท้องถิ่น, เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลและสุขาภิบาล: ปัญหาที่มีคำตอบ, เทศาภิบาล, ปีที่ 75 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2523, หน้า 1180-1187.

ไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใด ที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ดังเราจะเห็นได้จากตัวเลขเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีอัตราส่วนเกือบ 50 % ของงบประมาณท้องถิ่นทั้งหมด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็มีอัตราส่วน ที่สูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ดังเช่นในปี พ.ศ. 2536 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาล เท่ากับร้อยละ 83 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด เป็นต้น เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการ ในการควบคุมกำกับทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังของเทศบาลเป็นอย่างมาก

ค. ปัญหาการออกระเบียบ ขอบังคับ เกินขอบเขตกฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 ได้บัญญัติไว้ว่า

ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบขอบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบขอบังคับ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติ ให้ อำนาจไว้ และได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้ อำนาจกำกับดูแลขึ้นเพิ่มเติม เช่น

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2531 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

(1.1) ข้อ 6 (2) การเช่าสังหาริมทรัพย์ ที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(1.2) ข้อ 19(2) กำหนดไว้ว่า การต่ออายุสัญญาเช่าสังหาริมทรัพย์ที่เกินกำหนดสามปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(1.3) ข้อ 20 (2) การเช่าช่วง การโอนสิทธิ์ การเช่า หรือการเปลี่ยนตัวผู้เช่าสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่อายุสัญญาเช่าเหลือเกินสามปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

หลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการกำหนดวิธีการ ขอรับการอนุมัติ จากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่ง ของการกำกับดูแล โดยที่กฎหมาย ไม่ได้บัญญัติให้ อำนาจไว้ เนื่องจากในการออกระเบียบดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้ อำนาจในการกำหนดหลัก

เกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติไว้เท่านั้น แต่การที่ระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัตินั้น เป็นการอาศัยวิธีการวางระเบียบ กำหนดอำนาจการกำกับดูแล ได้ในระดับหนึ่ง

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

(2.1) ข้อ 19 กำหนดไว้ว่า การซื้อ หรือการจ้าง โดยวิธีพิเศษ 2 ได้แก่ การซื้อ หรือการจ้าง จากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติ ให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

(2.1.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุ หรือทำงานจ้างนั่นเอง และ นายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อ หรือจ้าง

(2.1.2) มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ซื้อ หรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

(2.2) ข้อ 116 (2) กำหนดไว้ว่า การแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ กับ ครุภัณฑ์ต่างประเภทหรือต่างชนิดกัน หรือการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ ที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้น ให้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และ(3) กำหนดไว้ว่า การแลกเปลี่ยนที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี และให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

(2.3) ข้อ 121 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้า ในการเช่าสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำได้ เฉพาะกรณีการเช่า ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกินสามปี ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(2.3.1) การเช่าจากส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติ ให้มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ จ่ายได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของค่าเช่าทั้งหมด

(2.3.2) การเช่าจากเอกชน จ่ายได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบ

ของค่าเช่าทั้งสัญญา

การจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้า นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้น ให้
ขอทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

(3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล
พ.ศ. 2528

(3.1) ข้อ 40 (3) กำหนดไว้ว่าการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย
ในการดำเนินการโอนเงินไปเพิ่มจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล
และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

(3.2) ข้อ 52 กำหนดไว้ว่า การก่องหนี้ยกหักงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีถัดไป จะกระทำได้อต่อเมื่อ ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน คณะเทศมนตรีจึงจะสั่งก่องหนี้ยกหักได้ และเมื่อมีงบประมาณแล้ว จึง
จะจ่ายเงินได้

(4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน
การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน เทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2528

(4.1) ข้อ 59 กำหนดไว้ว่า ในการใช้จ่ายเงินที่ต้องเบิกตัดปี แต่ยังไม่
ได้ก่องหนี้ยกหัก ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 58 ให้เทศบาลขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

(4.2) ข้อ 87 (2) กำหนดไว้ว่าเทศบาลอาจจ่ายเงินสะสมเพื่อ
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้าเป็นกิจการเร่งด่วนต้องจัดทำโดยฉับพลันไม่อาจรอ
การตั้งงบประมาณปีต่อไปได้

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับ
การเงิน การคลัง และการพัสดุ เป็นต้น โดยให้กระทรวงมหาดไทย วางหลักเกณฑ์ หรือ
กำหนดแนวทางปฏิบัติเท่านั้น แต่ในการวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดแนวทางปฏิบัตินั้น กระทรวง
มหาดไทย ได้ออกระเบียบโดยกำหนดวิธีการขออนุมัติ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเอาไว้ ซึ่งเป็น
รูปแบบหนึ่ง ของการเข้าไปควบคุม กำกับดูแล ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่กระทรวง
มหาดไทย ได้อาศัยระเบียบดังกล่าว เข้าไปควบคุมกำกับอีกขั้นตอนหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจ

ควบคุมกำกับ เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระ ในการดำเนินการ ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมหลักการปกครองตนเอง

ลักษณะของความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นนั้น อาจจะมีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศได้ กล่าวคือ บางประเทศลักษณะความสัมพันธ์ จะเป็นการควบคุมกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น บางประเทศจะมีลักษณะให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือปัจจัย ที่ทำให้ความสัมพันธ์มีลักษณะแตกต่างกัน คือ

1) ลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นของรัฐเดี่ยวจะมีความสัมพันธ์ ในลักษณะของการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น เสมือนหนึ่งเป็นองค์การที่อยู่ในปกครองบังคับบัญชาของรัฐบาล เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศ เป็นรัฐเดี่ยวซึ่งมีความใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องการเอกภาพการปกครอง และการบริหาร และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงแห่งชาติ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย เป็นต้น

2) ลักษณะของรัฐที่เป็นสหพันธ์รัฐ

ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น มีลักษณะ ในการให้ความช่วยเหลือ การให้คำแนะนำ มากกว่าการควบคุม และกำกับดูแล โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อความเจริญของท้องถิ่น และประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากสภาพของรัฐนั้น การกระจายอำนาจการปกครอง ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งสำคัญเป็นเบื้องต้นโดย รัฐบาล จะให้แต่ละมลรัฐควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นแทน การควบคุมเป็นการให้ความช่วยเหลือ เป็นส่วนใหญ่ และองค์การปกครองท้องถิ่น จะไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งกับ รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือนโยบายหลัก อันเป็นส่วนรวมของรัฐบาลกลาง ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะ เป็นไปตามลักษณะของการปกครองประเทศ ในรูปของ รัฐ นอกจากลักษณะของรัฐ อันเป็นผลทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง กับ องค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป สิ่งสำคัญอยู่อีกประการหนึ่ง ก็คือ นโยบายของรัฐบาลในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น จะมีมาก หรือน้อย แล้วแต่รัฐบาลนั้น ๆ

เมื่อการปกครองท้องถิ่น จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นระบบการปกครองที่อยู่ ในการกำกับดูแล ของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ รัฐบาลกลางยังต้องมีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อการปกครองท้องถิ่น และต่อประชาชนอีกด้วย เมื่อองค์กรการปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลกลางได้มอบภาระมาให้แล้ว ในรูปของการกระจายอำนาจการปกครองและเป็นไปในหลักการมอบอำนาจหน้าที่ คือ รัฐบาลยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอยู่เสมอ แต่ถ้าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บริการแก่ท้องถิ่น หรือสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ เป็นต้นว่า การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ การขาดงบประมาณใช้จ่าย ในการดำเนินงาน และการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ รัฐบาลกลางก็ถือเป็นภาระที่จะต้องเข้าประคับประคอง ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ นับตั้งแต่ การจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา จนกระทั่งไปถึงการ ยุบเลิกองค์กรการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางยังต้องกำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่น อยู่ตลอดเวลา และโดยนัยนี้ จึงถือว่า องค์กรการปกครองท้องถิ่น กับ รัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์กัน

ในบางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็อาจเป็นไปในรูปที่รัฐบาลกลาง กับองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีต่อกัน ในลักษณะ การให้ความช่วยเหลือ ให้ความคำแนะนำมากกว่าการควบคุมและการกำกับดูแล เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่น หรือความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน รัฐบาลกลางจะต้องรับผิดชอบความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่น ในรูปของการควบคุม ก็ยังมีความจำเป็น หากแต่การควบคุม เพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่ควรเป็นการควบคุมที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่น อยู่ในสายการบังคับบัญชา หรือเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ ยังมีวิธีการควบคุมกำกับ โดยกระบวนการยุติธรรมอีก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนี้ ไม่ควรมีอิสระ จนถึงกับไม่สามารถควบคุมได้โดยกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ จึงไม่ควรละเมิดสิทธิของเอกชน หรือองค์กรนิติบุคคลอื่นใด และสามารถถูกฟ้องร้องและถูกศาลพิพากษาได้เพื่อความ เป็นธรรม ใน

ทานองเดียวกันถ้าหากเอกชน หรือองค์กรนิติบุคคลอื่นใด กระทำละเมิด หรือทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้รับความเสียหายเอกชน หรือองค์กรนิติบุคคลนั้น ๆ ก็ชอบที่จะถูกฟ้องร้องได้ เช่นเดียวกัน การควบคุม โดยศาล หรือกระบวนการยุติธรรมนี้ จะเป็นหลักประกันไม่ให้เกิด การละเมิด หรือการก้าวล่วงในสิทธิซึ่งกันและกัน

ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง หรือที่ เรียกว่า Conseil d' Etat ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้าพนักงาน หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น กระทำการละเมิดต่อสิทธิเอกชน หรือ องค์กรนิติบุคคลอื่นใดก็ตาม ก็อาจจะถูกฟ้องร้อง ได้เช่นเดียวกัน และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อันนำมาซึ่งข้อพิพาทขัดแย้งให้หมดสิ้นไป นับว่าเป็นหลักประกัน ถึงบทบาทของศาลปกครองต่อ กระบวนการยุติธรรมที่เป็นหลักประกันในความยุติธรรม ส่วนประเทศอังกฤษก็ถือว่าระบบการ ควบคุมการปกครองท้องถิ่น โดยศาลนั้น มีความสำคัญมาก เพราะการดำเนินชีวิตประจำวัน ของประชาชนในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ กับองค์กรปกครองท้องถิ่น และหากการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นละเมิดหรือทำให้ประชาชน หรือเอกชน หรือองค์กร นิติบุคคล ได้รับความเสียหายในลักษณะที่เป็นการกระทำที่เกินอำนาจ หรือเกินกว่าที่กฎหมาย บัญญัติไว้ ก็อาจถูกฟ้องร้องได้ และถูกร้องเรียนต่อรัฐบาลกลาง เพื่อให้รัฐบาลกลาง สอบ สวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ เพื่อความยุติธรรม

ตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรการกระจายอำนาจ จะมีความเป็นอิสระ ในการจัดทําบริการสาธารณะ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามส่วนกลาง ก็ยังคงมีอำนาจควบคุมกำกับดูแล เนื่องจาก เพื่อความเป็นเอกภาพ และความมั่นคง ของรัฐ นอกจากนี้แล้วก็ยังมิเพื่อ ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งประเทศไทย ได้บัญญัติรับรอง ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 196 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ว่า การกำลังองค์กรบริหาร ท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ ของประเทศเป็นส่วนรวม และตามกฎหมายเทศบาลก็พบว่า มีบัญญัติเกี่ยวกับ การควบคุมกำกับ ดูแล ซึ่งให้อำนาจทั้งส่วนกลาง และตัวแทนของส่วนกลาง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ เข้าไปควบคุมดูแลเทศบาล ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยถูกต้องตามกฎหมาย

และความหมายของคำว่า ส่วนกลางนี้โดยทั่วไป หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในงานด้านการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายเทศบาลกำหนดให้เป็นผู้ดูแล ให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไป ตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีภาระหน้าที่ของส่วนกลางมาก จึงได้มอบ หรือแบ่งอำนาจ ไปให้ตัวแทนของตน ในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แทน เช่น การอนุญาตให้เทศบาลภายในจังหวัด สามารถทำกิจการนอกเขตได้ เป็นต้น แต่ในส่วนที่สำคัญ เช่น การยุบสภาเทศบาล การปลดผู้บริหารของเทศบาล เป็นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังคงสงวนอำนาจไว้

อำนาจควบคุมกำกับดูแล ของส่วนกลาง ที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ ไม่ใช่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับ และองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจมาก หรือน้อยเพียงใด ก็เป็นไปตามกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ แต่โดยที่ส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศ รัฐ หรือส่วนกลางก็ต้องเข้ามาดูแล ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นการใช้อำนาจ ควบคุมกำกับเทศบาลค่อนข้างกว้างขวาง และมีแนวโน้มในการขยายขอบเขต ของอำนาจควบคุมกำกับ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทาง ในการปรับปรุงอำนาจควบคุมกำกับ ดังต่อไปนี้

ก. การยุบสภาเทศบาล

การที่กฎหมายเทศบาล ได้บัญญัติเรื่อง การยุบสภาเทศบาล โดยไม่ต้องระบุเหตุผลของการสั่งยุบสภาไว้ เป็นการไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เพราะสภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุผล ของการยุบสภาไว้ สมควรแก้ไข โดยให้ระบุเหตุผลให้ปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่า เหตุที่สั่งยุบสภาเทศบาล เป็นเพราะเหตุใดบ้าง

เมื่อพิจารณาในเรื่อง การควบคุมกำกับดูแล ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์แก่รัฐ หรือแก่ราชการ ซึ่งเป็นข้อยกเว้น ของหลักการกระจายอำนาจ การตีความเห็น ในการยุบสภาเทศบาลว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาล ได้ทุกกรณีนั้น เป็นการตีความในลักษณะ ของการขยายอำนาจการควบคุมกำกับ จึงไม่ควรกระทำ

การยุบสภาเทศบาลควรกระทำได้ใน 2 กรณี เท่านั้น คือ กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาล กับผู้บริหารของเทศบาล จนก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ท้องถิ่น และกรณีที่การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ การที่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาไว้ อาจก่อให้เกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น ควรกำหนดเงื่อนไข ในการยุบสภาเทศบาลไว้ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และชัดเจน

ข. การให้เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรไว้ห้องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ทั้งหมดรวมกัน มีจำนวนยอดเงินรวม 12,254,916,900 ล้านบาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดินประจำปี พ.ศ. 2537 ที่กำหนดไว้ 625,000,000,000 บาท จะเห็นได้ว่า ยอดเงินอุดหนุนดังกล่าวมีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 1.96 ของงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลทั้งหมด และในยอดเงินอุดหนุนที่รัฐ จัดสรรไว้แก่องค์กรท้องถิ่นดังกล่าวนั้น จัดเป็นเงินอุดหนุนเพื่อการ ศึกษาให้แก่ กรุงเทพมหานครจำนวน 2,057,195,000 บาท และให้แก่เทศบาลมียอดสูงถึง 2,647,152,000 บาท ซึ่งในจำนวนเงินดังกล่าว ต้องจ่ายเป็นเงินเดือนครูตาม ที่มีอยู่ 11,910 คน และลูกจ้างประจำที่มีอยู่ 909 คน เป็นจำนวนเงินถึง 1,445,927,800 บาท และยังคงต้องจ่าย เป็นเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ครูเทศบาล และครูที่เคยสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด แต่เดิมนั้น เป็นเงินถึง 671,000,000 บาท ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ยอดเงินอุดหนุนดังกล่าว จะเหลือมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้น มีจำนวนเพียงประมาณ 8,000,000,000 บาท เท่านั้น ซึ่งในจำนวนดังกล่าว เป็นเงินที่ท้องถิ่นสามารถมีอิสระ ในการใช้จ่ายได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น มีอยู่เพียงประมาณ ไม่ถึง 1,000,000,000 บาท ส่วนที่เหลือจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ จะถูกรัฐบาล กำหนดประเภทการใช้จ่ายเงิน และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการใช้จ่ายเงิน ไว้อย่างเคร่งครัด

โดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป ที่จัดสรรให้แก่เทศบาลที่มีอยู่ทั้งหมดจำนวน 134 แห่ง การจัดสรรดังกล่าวถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลเป็นหลัก เดิมได้กำหนดไว้ในอัตรา 100 บาท ต่อประชากร 1 คน ในปี 2537 ได้กำหนดในอัตราใหม่ คือ 120 บาท ต่อประชากร 1 คน ซึ่งจำนวนประชากร ในเขตเทศบาลทั้งหมดมีจำนวน 4,638,516 คน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศ ซึ่งมีจำนวน 57,788,965 คน จะเห็นได้ว่า ประชากรในเขตเทศบาลมีจำนวนประมาณร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้แก่เทศบาลจำนวน 556,622,000 บาท ซึ่งถ้าเทียบสัดส่วนแล้ว จะเห็นได้ว่า มีจำนวนเพียง ประมาณร้อยละ 0.08 ของเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

จากตัวเลขดังกล่าว มีข้อที่น่าพิจารณาว่า ขณะที่ภารกิจ ของเทศบาล มีอยู่มากมายหลายประการด้วยกัน แต่สัดส่วนการจัดสรรรายได้ ให้แก่ท้องถิ่น ยังอยู่ในอัตรา ที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับภารกิจของเทศบาล จึงควรที่รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากกว่านี้ และลดการกำหนดประเภทการใช้จ่ายเงิน และลดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนลง เพื่อให้เทศบาลมีอิสระ ในการบริหารรายจ่าย ตามความต้องการ ของแต่ละท้องถิ่น ในระดับหนึ่ง

ในการให้เงินอุดหนุนนี้ ถือเป็นเรื่องปกติวิสัยที่รัฐบาล จะต้องจัดสรรให้แก่เทศบาล เนื่องจากรัฐบาลมีอำนาจ ในการจัดเก็บภาษี หารายได้มากกว่า และรายได้ ที่รัฐบาลจัดสรรมานั้น ก็มาจากประชาชนทั่วประเทศ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีศุลกากร เป็นต้น ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล จึงไม่ควรเปรียบเทียบ คล้ายกับการบริจาค หรือเกิดขึ้นเพราะความเห็นใจเทศบาลที่มีรายได้น้อยกว่า เพราะแท้จริงแล้ว การให้รัฐบาลส่วนกลาง เป็นหน่วยจัดเก็บรายเดียว มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้หลายหน่วยจัดเก็บพร้อมกัน ซึ่งเป็นเหตุผล ในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่น่าเสียดายที่คนจำนวนมาก ไม่ได้ตระหนักความจริงในข้อนี้ กลับวิเคราะหหรือตีความว่า เทศบาลอ่อนแอ ห้างตนเองไม่ได้ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

ค. การออกระเบียบปฏิบัติที่เกินอำนาจ

ในการวางระเบียบให้ถือปฏิบัตินั้น ตามหลักทั่วไปแล้ว ถือว่า เป็นเรื่องของการใช้อำนาจบังคับบัญชา ที่รัฐใช้กับหน่วยงานที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชา เพราะระเบียบที่กำหนดให้ปฏิบัตินั้น กำหนดขึ้นมาเพื่อความสะดวก ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และเป็นการจำกัดอำนาจตัดสินใจโดยอิสระ แม้ว่าตามกฎหมายเทศบาล จะกำหนดให้ กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับให้เทศบาลถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า มีระเบียบ ข้อบังคับหลายฉบับ ที่กำหนดอำนาจกำกับดูแล ในรูปแบบ ของการอนุมัติ และขอความเห็นชอบ จากกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพิ่มเติมเข้าไปหลายประการ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดรูปแบบการควบคุมกำกับ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการอนุญาตขยายประชุมสามัญ และวิสามัญได้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มือนำอนุมัติ การเช่าอสังหาริมทรัพย์ ที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี เป็นต้น

การกำหนดอำนาจกำกับดูแลเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด การที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดอำนาจกำกับดูแล เพิ่มเติมดังกล่าวเข้าไปนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขต เป็นการทำลายหลักการปกครองตนเองซึ่งตามหลักการปกครองตนเองแล้วจะต้องกำหนดเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นอิสระในหลักการปกครองตนเองเป็นสำคัญ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงมหาดไทย จะต้องคำนึงถึงหลักการปกครองตนเอง การควบคุมกำกับต้องทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่จำกัดความเป็นอิสระเพิ่มเติมไปจากตัวบทกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาล มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง จึงควรทำการปรับปรุงแก้ไข ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าไปควบคุมกำกับดูแลที่เกินขอบเขตดังกล่าว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ในการจัดตั้งเทศบาล รัฐบาลมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ประการ คือ เพื่อให้ราษฎรได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเอง ตามแนวทางประชาธิปไตย และเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เทศบาลจึงมีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ไม่เพียงแต่การให้บริการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ยังเป็นสถาบันหลัก ในการสร้างสรรค์ให้ประชาชน มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีความมั่นคง ในการดำรงชีวิตด้วย แต่โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนมองเทศบาลว่า มีหน้าที่ในเรื่อง การรักษาความสะอาด การดับเพลิง การแจ้งเกิด การแจ้งตาย และการย้ายที่อยู่ ฯลฯ เท่านั้น ที่คนคิดเช่นนั้น เทศบาลไม่มีคุณค่า หรือประโยชน์แก่ประชาชนมากนัก ทำให้ประชาชนขาดความร่วมมือ และเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่า เทศบาลยังไม่สามารถที่จะให้บริการสาธารณะ ให้เป็นที่ถูกใจ ประชาชนทุกคนได้ สำหรับหน้าที่ ในด้านการปกครองตนเองนั้น เทศบาลยังมิได้ดำเนินการ ให้เกิดผลอย่างจริงจัง ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ แต่ที่สำคัญ คือ ประชาชนขาดความสำนึกถึง ภาระกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบของตน จะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในแต่ละครั้งที่ผ่านมา ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กันน้อยมาก นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น เพียงแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น เมื่อเลือกตั้งแล้ว ก็ถือว่าหมดภาระ ต่อไปก็เป็นเรื่องของ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะไปบริหารงานของเทศบาลต่อไป ผู้ที่บริหารงาน ตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้อง กับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เป็นไปตามนโยบาย ที่ได้หาเสียงไว้หรือไม่ หรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ก็ไม่สนใจ เป็นเหตุให้การดำเนินงานของเทศบาล ไม่เป็นไปตามความต้องการ ที่แท้จริงของท้องถิ่น ผลประโยชน์ตกแก่กลุ่มบุคคลของผู้บริหารเท่านั้น เทศบาลจึงไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรซึ่งแตกต่างกับประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ระดับชาติที่มั่นคง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น จะพบว่า สาเหตุหนึ่งมาจากพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ประชาชนได้เรียกร้องที่จะปกครองตนเอง และให้ความร่วมมือพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าส่งผลให้การเมืองระชาติ มีความมั่นคง แต่ตรงข้ามกับประเทศไทย ประชาชนยังมองไม่เห็นความสำคัญ ของการปกครองท้องถิ่น และขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางราย แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มากกว่าที่จะเข้ามาบริหารงาน เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น อันเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง เช่น การที่สภากาชาดพยายาม ที่จะให้คณะเทศมนตรี หันจากตำแหน่ง โดยการไม่รับหลักการ แห่งร่างเทศบัญญัติ รายจ่ายงบประมาณประจำปี โดยขาดเหตุผลอันชอบธรรม หรือเพื่อตนเอง และพวกพ้อง จะได้มีโอกาสเป็นคณะเทศมนตรี บ้าง ก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน และทำให้การดำเนินงานของเทศบาลไม่ต่อเนื่อง ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจาก สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นดีพอ หรือไม่มีความตั้งใจจริง ในการที่จะเข้ามาบริหารกิจการของเทศบาล เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่มุ่งที่จะเข้ามา แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และในส่วนของประชาชนเองก็ไม่เคยสนใจว่า บุคคลที่ตนเลือกเข้าไปนั้น จะทำอะไร ดีเลวอย่างไรก็ไม่สนใจ บางคนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะได้รับเงิน หรือทรัพย์สินเป็นค่าจ้าง หรือถูกผู้มีอิทธิพลขู่เข็ญบังคับ ทำให้คณะเทศมนตรีขาดพลังการควบคุมจากประชาชน จึงต้องแสวงหาผลประโยชน์เพื่อถอนทุนคืน และหาเงิน เพื่อเอาไว้ใช้จ่ายในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องรีบเร่งขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป จะต้องสร้างจิตสำนึก ให้ประชาชนเห็นความสำคัญ ของการปกครองท้องถิ่น และสร้างความมั่นคง ให้กับการเมือง การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่า การกระจายอำนาจมิได้มีความหมาย เพียงแต่ต้องการ ให้ได้ผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานด้วย โดยท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนที่มีความพร้อม ที่จะปกครองตนเอง โดยเฉพาะผู้บริหารงานของเทศบาล ต้องมีความรู้ ความสามารถ และเสียสละตนเอง เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยมุ่งเข้ามา เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า มิใช่เข้ามา เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ดังพระบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า

" ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคน เป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมือง มีความปกติสุข เรียบร้อย จึงไม่ใช่การทำให้ทุกคน เป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ "

ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบัน มีกระแสเรียกร้องถึงความเป็นอิสระ และต้องการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น กระแสเรียกร้องนี้มีมานานหลายปีแล้ว ซึ่งเมื่อกลับไปมอง ในเรื่องของความเป็นอิสระ และเรื่องการเพิ่มรายได้ ให้กับเทศบาลแล้ว ทว่าไม่รัฐบาลจึงไม่ให้อิสระแก่เทศบาลให้มาก และเพิ่มรายได้ให้เพียงพอ ไม่เฉพาะแต่ตามหลักสากลเท่านั้น ที่ว่า เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐจัดตั้งขึ้น ดังนั้น รัฐจึงต้องควบคุมดูแล จะปล่อยให้เป็นอิสระไม่ได้ เพราะในทางหลักวิชาการนั้น การปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาล เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจ โดยรัฐมอบอำนาจให้ ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นเอง ซึ่งไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นใด ในประเทศไทย มีสิทธิปกครองตนเอง โดยสมบูรณ์ โดยไม่มีการควบคุมจากรัฐบาล เพราะจะทำให้ท้องถิ่น มีสภาพไม่แตกต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อรัฐ ฉะนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมดูแลอยู่ แต่ก็ต้องยอมรับข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งที่ว่า การปฏิบัติงานของเทศบาล ในปัจจุบันนี้ จำเป็นจะต้องมีการควบคุมดูแลอยู่ในระดับหนึ่ง เพราะว่า ประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลก็ดี ยังต้องมีการปรับปรุง และพัฒนาอีกมาก บุคลากรส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ ยังต้องมีการควบคุมดูแล แนะนำ และให้คำปรึกษาเป็นระยะ ๆ หากทางเทศบาลต้องการความเป็นอิสระอย่างจริงจัง ก็สามารถที่จะกระทำได้ โดยพร้อมใจกันปรับปรุง และพัฒนาขีดความสามารถของตนเองทั้งของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายพนักงานประจำให้ทำงาน โดยสำนึกในความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นเป็นหลัก มิใช่ยึดแค่เพียง ผลประโยชน์ของตน หรือพรรคพวกของตน โดยเฉพาะฝ่าย

บริหารควรมีความต่อเนื่อง ไม่ใช่ว่าคอยแต่จะผลัดกันเข้าผลัดกันออก เป็นผู้บริหารในระหว่าง
 สมาชิกในกลุ่ม หรือฝ่ายค้าน คอยแต่จะหาวิถีทางที่จะให้ฝ่ายบริหาร พ้นจากตำแหน่ง อยู่ตลอด
 เวลา โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรม และกติกากฎหมายทางเมือง ถ้าหากทำได้ จะทำให้การ
 ดำเนินกิจการของเทศบาล เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ เมื่อเทศบาล ร่วมกัน
 ปฏิบัติงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ ของส่วนรวมแล้ว รัฐบาลคงเห็นว่า เทศบาลมีประสิทธิภาพ
 ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว คงจะพิจารณามอบความเป็นอิสระ ให้มากขึ้นตามลำดับเพราะตามหลัก
 การปกครองตนเองนั้น ก็เพื่อจะให้ท้องถิ่นปกครอง โดยตนเองอยู่แล้ว ส่วนในเรื่องรายได้นั้น
 ก็เช่นเดียวกัน มีการกล่าวหากันว่า ฝ่ายบริหารแสวงหาผลประโยชน์ จากกิจการของเทศบาล
 อยู่เสมอ การเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังไม่ทั่วถึง และเป็นธรรม โดยเฉพาะฝ่าย
 บริหารเอง ก็ไม่ยอมแสดงความบริสุทธิ์ใจ ในการเสียภาษีของตนเอง ให้สาธารณะชนได้รับ
 ทราบ จะเรียกร้องแต่ให้เพิ่ม ประเภทของภาษีใหม่ หรือแหล่งรายได้ใหม่ได้อย่างไร ในเมื่อ
 มีการกล่าวว่าภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่มีอยู่เดิมยังทำไม่ได้เต็มที่ เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็น
 ความจำเป็นของเทศบาล อันหลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี
 อากร และค่าธรรมเนียม ให้ได้ผลสูงสุด จนเป็นที่ยอมรับจากรัฐบาล แม้ว่าในปัจจุบันเทศบาล
 จะได้รับการพิจารณาถึง การเพิ่มอัตรา และประเภทของภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
 แล้วก็ตาม หากไม่เช่นนั้นแล้ว รัฐบาลอาจเป็นผู้จัดเก็บภาษีเองทั้งหมด โดยเทศบาลเป็นเพียง
 ผู้กำหนดอัตรา ค่าภาษีอากรเท่านั้น ดังเช่นของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บให้แก่
 ท้องถิ่น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางมีประสิทธิภาพ เครื่องมือเครื่องที่มีประสิทธิภาพดี
 กว่าส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงขอให้เทศบาลทั้งหลาย ได้พร้อมใจกันกลับมาพัฒนาตนเอง ให้มีการ
 ปรับปรุงประสิทธิภาพ ในการจัดเก็บรายได้ให้ทั่วถึง และเป็นธรรม ตลอดทั้งปรับปรุงประสิทธิ
 ภาพในการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น หากเทศบาล
 สามารถปฏิบัติ เพียงสองประการดังกล่าวได้ ก็จะเป็นที่ยอมรับจากประชาชน ประชาชนก็จะ
 เห็นความสำคัญของเทศบาล ไม่เห็นว่า เทศบาล เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ ของกลุ่มใด
 กลุ่มหนึ่ง และให้ความร่วมมือ กับเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นการไปซื้อสิทธิเลือกตั้ง การเสียภาษี
 การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และการสอดส่องดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของ
 เทศบาล เป็นต้น ซึ่งในยุคปัจจุบัน เป็นยุคของการทำงานเพื่อคุณภาพ มิใช่ทำงานตามหน้าที่ที่

รับผิดชอบแต่เพียงอย่างเดียว หรือทำงาน ตามที่กฎหมายกำหนดอีกต่อไป สังคม และชุมชน เมืองได้เจริญ ก้าวหน้าไปมาก เนื่องจากเทศบาลเป็นศูนย์กลางของความเจริญ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และอุตสาหกรรม ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล จะต้อง เน้นคุณภาพของงานมากกว่า การปฏิบัติ เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติ ให้ครบถ้วน เท่านั้น เมื่อใดเทศบาลสามารถสร้างคุณภาพของงานขึ้นได้ เทศบาลจะเป็นที่ยอมรับในระดับ ที่สูงขึ้น นอกจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังได้รับการยอมรับ จากรัฐบาลมากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่ง เท่ากับ เป็นการหยั่งรากของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้มีความมั่นคงมากขึ้น

บรรณานุกรม

- กมล ประจวบเหมาะ. อดีต ปัจจุบัน อนาคตของการปกครองท้องถิ่นไทย. นิตยสารเทศาภิบาล 87 (ตุลาคม 2535).
- กิตติ ประทุมแก้ว. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ , 2512.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ , 7 (พ.ค. - ก.ค. 2521).
- เกษม วิชิตเชื้อ. บทบาทของเทศบาลไทยในทศวรรษหน้า. นิตยสารท้องถิ่น 30 (กรกฎาคม 2533)
- จ่างง แยมกสิบ. การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พิทยา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสมัย (ม.ป.ป.)
- จำลอง ชูเกลี้ยง. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกำลังพัฒนา. นิตยสารเทศาภิบาล 80 (มิถุนายน 2528).
- จิรศักดิ์ เกษณียบุตร. องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล : แนวทางแก้ไขและการพัฒนาในอนาคต . นิตยสารท้องถิ่นเทศาภิบาล 85 (เมษายน 2536).
- จิรศักดิ์ จิรวดี. " องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ " วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ . 2534.
- ชลอ ใบเจริญ และสุรสิทธิ์ วชิรขจร. รูปแบบการปกครองเทศบาลปัญหาและทิศทางในอนาคต. นิตยสารท้องถิ่น 29 (มีนาคม 2532).
- ชานานญ ยุวบูรณ์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ , พระนคร : โรงพิมพ์สวนท้องถิ่น , 2503.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การกระจายอำนาจและการส่งเสริมอำนาจอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น. นิตยสารเทศาภิบาล 83 (ธันวาคม 2531).

- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2518.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2522.
- ไตรวิช คิติสาร. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทยและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย. นิตยสารท้องถิ่น 32 (กรกฎาคม 2534).
- บุณรงค์ นิลวงศ์ . การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์เจริญวิทยการพิมพ์, 2522.
- บุหงา ชัยวัฒน์. การบริหารแผนพัฒนาเทศบาล : ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณดำเนินการ. นิตยสารท้องถิ่น 27 (สิงหาคม 2530).
- ปชาน สุวรรณมงคล. สภาพทั่วไปและปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นไทย. รัฐสภาสาร 38 (เมษายน 2533).
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์อุษาการพิมพ์ , 2534.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ ฯ (เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 34) 2525 .
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. "เทศบาล" สถาบันการปกครองตนเองของประชาชน. นิตยสารเทศบาล 79 (พฤศจิกายน 2527).
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง . กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พ.ศ. 2535.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ ฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์ ,
- ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์ , 2529) .
- พรชัย เทพปัญญา. การสำรวจและประเมินเจตคติความรับรู้และการปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายปกครองต่อการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ ฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2524.

- ไพฑูริย์ บุญวัฒน์. การปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น. นิตยสารเทศบาล 85 (เมษายน 2536).
- ไพฑูริย์ ช่างเรียน. การปกครองมหานคร. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์ , 2516.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาคนแสง. "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล" วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2534.
- โภคิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (ไม้ระบุนเดือน , 2524).
- วิทยา นภาศิริกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.
- สนธิ บางยี่ขัน. การเมืองท้องถิ่นไทย เล่ม 1. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนศึกษา จำกัด 2524.
- สมคิด เลิศไพฑูริย์. " ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางการปกครอง" รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการของ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (ไม้ระบุนเดือน, 2531).
- สมคิด เลิศไพฑูริย์. " การรวมกลุ่มขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ " เอกสารโรเนียว , ไม้ระบุน พ.ศ.
- สมบัติ พรหมเมศรี. "อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย ศิริวิทยโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์. 2523.
- Anderson, William. State and Local Government in the United State. New York : Henry Holt , 1951.
- Chapman , Brain. Introduction to French Local Government. London : Allen & Unwin , 1978.
- Cumming Jr.Milton C.and Wise , Democracy Under Pressure.A Introduction to The America Political System. New York : Harcourt Brace Javanovicle Inc.1971.

- Goldsmith , Michael. New reserch in central - local relation. Vermont:
Gower Publishing Co., 1986.
- Holloway , Willaim V. State and local Government in The United State.
New York : Mc Graw Hill Book Company.Inc,1951.
- Richard , Peter G. The Reform local government system. London : George
Allen & Unwin , 1978.
- Robson , W.A. Local government in crisis. London : George Allen &
Unwin , 1968.
- Stone , P. Local government for students. London : Macdonald and Frams.
1968.
- Wit , Daniel. A comparative survey of government and administration.
Bangkok Institution of Public administration.1968.
- William V. Holloway. State and Local Government in The United State.
New York : Mc Graw Hill Book Company , Inc.1951.
- Bruno REMOND et Jacques BLANC Les Collectivites Locales. Paris :
Daloz, 1992.
- Francois LUCHAIRE et Yies LUCHAIRE Le Droit de la Decentralisation.
Paris : P.U.F. , 1983.
- Jacques BOURDON , Jean - Marie PONTIER et Jean - Claude RICCI Droit
des Collectivites Territoriales. Paris : P.U.F.1987.
- Jacques MOREAU Administration Regionale Departementale et Municipale.
Paris: Daloz ,1985.

ประวัติการศึกษา

ชื่อ	นายรัชพล บุญโชติรัตน์
วันเดือนปีเกิด	26 มีนาคม 2498
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ.2521)
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	นิติกร 5 งานวินัย 2 ฝ่ายวินัย ส่วนบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย