



## เอกสารประกอบการพิจารณา

# ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

อ.พ. 2/2565 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 2/2565

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา  
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พุทธศักราช ....

(แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 14 มาตรา 249 มาตรา 250 มาตรา 251 มาตรา 252  
มาตรา 253 มาตรา 254 เพิ่มมาตรา 254/1 มาตรา 254/2 มาตรา 254/3

มาตรา 254/4 มาตรา 254/5 และมาตรา 254/6)

(นายธนารท จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการวิชาการ 1

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นายภูษงค์ สุวรรณมณี

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวนฐมลย์ พงษ์รอนันต์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายแดนชัย ไชวิเศษ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมตตาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พฤศจิกายน 2565

## บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

นายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 76,591 เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีเนื้อหาสาระอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จนทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง อีกทั้งเห็นว่าเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นโดยทั่วไป เพื่อแก้ไขปัญหาหน้าที่และอำนาจที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ไม่กลายเป็นการบังคับบัญชา และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... (แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เพื่อยกเลิกบทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 244 ถึงมาตรา 254 และเพิ่มบทบัญญัติหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 245 ถึงมาตรา 254/6 แทน สรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (มาตรา 250)

2. กำหนดให้รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้และส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเสียหาย เฉพาะเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะได้มาตรฐานและไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 251)

3. กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 252)

4. กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเงินการคลัง และมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจของตน เช่น อำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ อำนาจในการกู้เงินและการออกพันธบัตร

และการกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 253)

5. กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณูปโภคเท่านั้น การจัดตั้งองค์การมหาชนในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งสหการทั้งแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภท โดยให้สหการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้ และการมอบอำนาจให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริการสาธารณะได้หลากหลายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (มาตรา 254)

6. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งปัจจุบันมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ (มาตรา 254/1)

7. กำหนดให้มีกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลและกระทำได้เฉพาะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยกเลิกอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลในการให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งข้อบัญญัติท้องถิ่น มติ หรือการกระทำอื่นใดไปยังผู้มีอำนาจกำกับดูแล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักปกครองตนเอง (มาตรา 254/3)

8. กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้อำนาจกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการลงคะแนนเสียงมิใช่ให้อำนาจเฉพาะผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเท่านั้น (มาตรา 254/4)

9. กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด เช่น การจัดให้มีการศึกษาผลกระทบและการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อตัดสินใจในเรื่องสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสภาพลเมืองประจำท้องถิ่น การจัดทำงานประมาณแบบมีส่วนร่วม และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยง่าย และไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 254/6)

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ก
<b>ส่วนที่ 1</b> - หลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมหมวด 14 มาตรา 249 มาตรา 250 มาตรา 251 มาตรา 252 มาตรา 253 มาตรา 254 เพิ่มมาตรา 254/1 มาตรา 254/2 มาตรา 254/3 มาตรา 254/4 มาตรา 254/5 และมาตรา 254/6) (นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....	1-2
- ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....	1-6
<b>ส่วนที่ 2</b> บทวิเคราะห์	2-1
<b>ส่วนที่ 3</b> ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- การปกครองของประเทศไทย	3-1
- รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-9
- การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-14
- จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-18
- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-19
- สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	3-24
- สภาพลเมืองประจำท้องถิ่น	3-25
- การตั้งสหการ	3-28
- การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	3-31
- หลักแห่งการปกครองตนเอง	3-33

## ส่วนที่ 1

### หลักการและเหตุผล

ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พุทธศักราช ....

(นายธนารท จิ่งรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)

### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อยกเลิกบทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 และเพิ่มบทบัญญัติหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ถึงมาตรา 254/6 แทน

### เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีเนื้อหาสาระอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จนทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นโดยทั่วไป เพื่อแก้ไขปัญหาหน้าที่และอำนาจที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ไม่กลายเป็นการบังคับบัญชา และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้

**สรุปสาระสำคัญ**  
**ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**  
**แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)**  
**พุทธศักราช ....**

---

**สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ**

1. ยกเลิกบทบัญญัติในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 และเพิ่มบทบัญญัติใหม่ เป็นหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 249 ถึงมาตรา 254/6 แทน

กำหนดให้รัฐต้องจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ และต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ และมีหน้าที่และอำนาจเป็นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจโดยทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เว้นแต่เรื่องที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กำหนดให้รัฐบาลราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้และส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเสียหาย และเฉพาะเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะได้มาตรฐาน รัฐอาจกำหนดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคซ้ำซ้อนกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีให้ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคจัดทำบริการสาธารณะนั้น เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอหรือไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้

กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนรายได้ระหว่าง

ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าภารกิจดังกล่าวถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเงินการคลัง และมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจของตน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญคือ (1) อำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น (2) อำนาจในการกู้เงินและการออกพันธบัตร และ (3) การกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ (1) การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณูปโภคเท่านั้น (2) การจัดตั้งองค์การมหาชนในระดับท้องถิ่น (3) การจัดตั้งสหการทั้งแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภท โดยให้สหการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้ และ (4) การมอบอำนาจให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทน

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือได้รับเงินเดือนประจำเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้

กำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

กำหนดให้มีกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ (1) การกำกับดูแลจะกระทำได้เฉพาะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนการกระทำนั้น (2) การยกเลิกอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลช่วงก่อนที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ (3) การยกเลิกอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลในการให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (4) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่ง

ข้อบัญญัติท้องถิ่น มติ หรือการกระทำอื่นใด ไปยังผู้มีอำนาจกำกับดูแล และ (5) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อเพิกถอนคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้บทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบ เกี่ยวกับการกำกับดูแลทั้งหลายทั้งปวง และบรรดากฎ ระเบียบ หรือหนังสือเวียนที่ให้อำนาจกำกับดูแล ทั้งหลายทั้งปวง สิ้นผลไป

กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สมควร ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง และมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารกิจการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดให้มีการศึกษาผลกระทบ และการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตและ ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ (2) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน ในท้องถิ่นเพื่อตัดสินใจในเรื่องสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การจัดตั้งสภาพลเมืองประจำท้องถิ่น (4) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และ (5) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการดำเนินการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยง่าย และไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร่างมาตรา 3)

2. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคภายใน 2 ปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ภายใน 5 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (ร่างมาตรา 4)

3. กำหนดให้รัฐสภาดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องต่อไปนี้ (1) การกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ (2) การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (6) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (ร่างมาตรา 5)

4. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายยกเลิกหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายแก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการ บริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจและความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น หรือที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ ในหมวด 14 ของรัฐธรรมนูญนี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 60 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบภายใน 180 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในส่วนของร่างกฎหมายยกเลิกหน้าที่และอำนาจของราชการ

ส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าซ้อนกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าซ้อนกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิ้นผลไป (ร่างมาตรา 6 และ 7)



<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนาร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>หมวด 14          การปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <hr/> <p>มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....”</p> <p>มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>มาตรา 3 ให้ยกเลิก หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และความใน มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“หมวด 14          การปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <hr/> <p>มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐต้องจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ และต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (นายธนารท จิ่งรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน</p> <p>มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่</p>	<p><u>ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</u></p> <p><u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ และมีหน้าที่และอำนาจเป็นของตนเอง</u></p> <p><u>มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</u></p> <p><u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอื่น ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย</u></p> <p><u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย</u></p> <p><u>มาตรา 251 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจโดยทั่วไป ในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่รวมเรื่องดังต่อไปนี้</u></p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p> <p>ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้</p>	<p>(1) การกิจทางทหารและการป้องกันประเทศ          (2) ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร          (3) การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศ          (4) การดำเนินงานของธนาคารกลางและระบบเงินตรา          (5) บริการสาธารณะอื่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมทั้งประเทศ</p> <p>ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะเรื่องที่ต้องครปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้จนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเสียหาย และเฉพาะเรื่องที่ต้องครปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้รัฐบาล ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำแทน</p> <p>เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาตรฐาน มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ รัฐอาจกำหนดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และต้องไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการ</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย</p>	<p>ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><u>ในกรณีที่มิได้กฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเข้าซ้อนกับหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และห้ามมิให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจัดทำบริการสาธารณะนั้น เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้จนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเสียหาย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำบริการสาธารณะนั้นแทน</u></p> <p>มาตรา 252 เพื่อดำเนินการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(2) การแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p>ด้วยตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีหน้าที่และอำนาจ          ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน          จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถ          จัดทำได้ หรือบริการสาธารณะที่ครอบคลุมเชื่อมโยงกันระหว่างองค์กรปกครอง          ส่วนท้องถิ่นระดับล่าง</p> <p>(3) การจัดสรรสัดส่วนรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการ          ส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น          ต้องเพิ่มขึ้นโดยคิดเป็นสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ          ภายในสามปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ</p> <p>(4) การจัดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง          ส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนของ          องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ          โดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ดำเนินการตาม (1) (2) และดำเนินการให้เป็นไป          ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ</p> <p>ในกรณีที่มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น          ได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครอง          ส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่มี</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p><u>การถ่ายโอนภารกิจ ให้ถือว่าภารกิจดังกล่าวถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ถือว่าบรรดากฎหมายที่กำหนดให้หน้าที่และอำนาจแก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการทำภารกิจดังกล่าวนั้น สิ้นผลไป</u></p> <p><u>มาตรา 253 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเงิน การคลัง และมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจ ให้มีกฎหมายกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น</li> <li>(2) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินและการออกพันธบัตร</li> <li>(3) การกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุน</li> </ol> <p><u>ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากจำนวนประชากร รายได้ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง และความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะกิจของเงินอุดหนุนหรือตามข้อตกลงที่ได้ทำกับรัฐบาล</u></p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนารท จิ่งรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง          ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของ</p>	<p>มาตรา 254 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการในการจัดทำบริการ          สาธารณะได้หลากหลายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการ          จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ          ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือ          ร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณูปโภคเท่านั้น</p> <p>(2) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การมหาชนในระดับ          ท้องถิ่น</p> <p>(3) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งสหการทั้งแบบ          ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน และระหว่าง          องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภท โดยให้สหการมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี          หรือรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้</p> <p>(4) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้เอกชนจัดทำ          บริการสาธารณะแทน</p> <p>มาตรา 254/1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและ          คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>สภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย</p>	<p>สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง  <u>คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น</u>  <u>การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ</u>  <u>สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี</u>  <u>คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้</u>          คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้</p>	<p>มาตรา 254/2 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนารท จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p>มาตรา 254/3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้ก็ต่อเมื่อ          มีกฎหมายบัญญัติไว้ ต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข          ที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น          โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์          ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง          ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้          มิได้</p> <p>เพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลัก          แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ให้มีกฎหมาย          การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การกำกับดูแลจะกระทำได้เฉพาะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย          ของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีอำนาจกำกับดูแล          เห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย          ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่อาจยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้ แต่ให้ฟ้องต่อ          ศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนการกระทำนั้น</p> <p>(2) การยกเลิกอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลช่วงก่อนที่การกระทำ          ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ</p>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p>(3) การยกเลิกอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลในการให้ความเห็นชอบ  <u>ในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น</u></p> <p>(4) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งข้อบัญญัติท้องถิ่น  <u>มติ หรือการกระทำอื่นใดไปยังผู้มีอำนาจกำกับดูแล</u></p> <p>(5) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น  <u>และคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง</u>  <u>ให้บทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจ</u>  <u>กระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลทั้งหลายทั้งปวง</u>  <u>และบรรดากฎ ระเบียบ หรือหนังสือเวียนที่ให้อำนาจกำกับดูแลทั้งหลายทั้งปวง สิ้นผลไป</u></p> <p><u>มาตรา 254/4 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด</u>  <u>มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า</u>  <u>สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</u>  <u>ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้น</u>  <u>จากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</u></p> <p><u>การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนน</u>  <u>ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</u></p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
<p>มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา 254/5 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นได้</p> <p>จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ รายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>มาตรา 254/6 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการมีส่วนร่วมการบริหาร กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ จัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าว</p> <p>ให้มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหาร กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การจัดให้มีการศึกษาผลกระทบและการรับฟังความคิดเห็นก่อน การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ</p> <p>(2) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจในเรื่องสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(3) การจัดตั้งสภาพลเมืองประจำท้องถิ่นโดยให้สมาชิกมาจาก</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนารท จิ่งรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p><u>การสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันภายในประชาชนในท้องถิ่นทุกปี เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะ          และตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u></p> <p>(4) การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในท้องถิ่น  <u>ได้ตัดสินใจเลือกโครงการหรือแผนงานที่จะนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้ได้</u></p> <p>(5) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของการดำเนินการขององค์กรปกครอง          ส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยง่ายและ  <u>ไม่เสียค่าใช้จ่าย”</u></p> <p><b>มาตรา 4</b> ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะรัฐมนตรี          จัดทำแผนการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค</p> <p>ภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มี          การออกเสียงประชามติในเรื่องการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค</p> <p><b>มาตรา 5</b> ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้  <u>ให้รัฐสภาดำเนินการตรากฎหมายดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ</u></p> <p>(1) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ          (2) กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนธร จีรุงเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p>(3) กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(4) กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(5) กฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น</p> <p>(6) กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p><u>มาตรา 6</u> ภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเลิกหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเลิกหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้</p>

<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</p>	<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)          พุทธศักราช ....          (นายธนารท จิ่งรุ่งเรืองกิจ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง          จำนวน 76,591 คน เป็นผู้เสนอ)</p>
	<p><u>ในวรรคแรก ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจ          ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าซ้อนกับหน้าที่และอำนาจ          ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิ้นผลไป</u></p> <p><u>มาตรา 7</u> ภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะรัฐมนตรี          เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง  <u>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน          แบบกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง          ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด 14          ของรัฐธรรมนูญนี้ และให้รัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน          นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร</u></p> <p>ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ</p> <p>.....</p> <p>นายกรัฐมนตรี</p>

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ฉบับนี้ เป็นการมุ่งเน้นในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ด้วยเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มีเนื้อหาสาระอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง จึงได้เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริการ การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งเกี่ยวกับงบประมาณ และการบังคับบัญชา ฯลฯ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ได้มีการกำหนดให้สามารถ จัดตั้งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นได้ด้วย กล่าวคือ ตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นได้กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้ ตามร่างฯ ดังกล่าวยังกำหนดอีกว่านอกจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวแล้ว ยังเปิดโอกาสให้สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษอื่นได้อีกโดยกฎหมาย

- การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนด การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่า การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าภารกิจนั้นได้ถ่ายโอนไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นว่าการกำหนดเช่นนี้อาจทำให้กระทบต่อหน่วยงานที่จะโอนภารกิจ และหน่วยงานที่จะรับโอนภารกิจ หากให้ถือว่าพ้นกำหนดให้ถือว่ามีการโอนภารกิจแล้วเช่นนี้ หากทั้งสอง หน่วยงานยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดปัญหาว่าใครจะรับผิดชอบงานส่วนใด เพราะมีทั้งงานประจำ และงานบริการสาธารณะ โดยเฉพาะงานบริการสาธารณะซึ่งจะต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการ อีกทั้งอำนาจในการกำกับ ควบคุม และสั่งการอีกด้วย

- การกำหนดให้มี “สภาพลเมืองประจำท้องถิ่น” เป็นเรื่องกลไกและกระบวนการตามวิถีประชาธิปไตย ที่พลเมืองได้มีพื้นที่ในการเสนอสิ่งที่อยากเห็นปัญหาที่ต้องการแก้ไขและนำเสนอทางออกร่วมกัน อันจะนำไปสู่ การแก้ไขและพัฒนาบ้านเมืองร่วมกัน โดยหลักการของสภาพลเมืองประจำท้องถิ่น คือ ทุกคนสามารถใช้ อำนาจของตนผ่านสภาได้อย่างแท้จริง ไม่ต้องผ่านตัวแทน ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นการพัฒนา ประชาธิปไตยทางตรง เป็นการใช้พลังทางปัญญา และพลังทางสังคม เช่น การรณรงค์ การสร้างความเข้าใจ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับชุมชน เป็นเวทีหารือหรือพื้นที่กลางในการรวมกลุ่มหาทางออกในเรื่อง

สาธารณะ หรือติดตามการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งเป็นกลไกการเชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

- การกำหนดให้มี “สหการ” เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน หรือการร่วมมือกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” ให้มีวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยประเทศไทยมีสหการอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ 1) สหการเฉพาะเทศบาล ได้แก่ สหการ อันเกิดจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ 2) สหการผสม ได้แก่ สหการ อันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รวมทั้งสหการ อันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แต่เรื่อง “สหการ” ในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีคนรู้จักหรือสนใจกันมาก ทั้ง ๆ ที่ “สหการ” นับว่าเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสและกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” แต่ก็ไม่มี การรวมกลุ่มดำเนินการเพื่อจัดตั้ง “สหการ” แต่ประการใด สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการจัดตั้ง “สหการ” สืบเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเคยชินและจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง แต่ถ้ามมีการจัดตั้ง “สหการ” ขึ้น อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบอำนาจบางส่วนของตน ให้แก่ “สหการ” ซึ่งจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง อันไม่เป็นที่พึงประสงค์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ในเรื่อง “สหการ” จึงเป็นเพียงการพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย ไม่ได้พิจารณาจาก “สหการ” ที่มีอยู่จริง เพราะในปัจจุบันยังไม่มี “สหการ” ในลักษณะขององค์กร ตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นเลย ดังนั้น จึงมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

- วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น มีดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้ถือว่าเป็น 1 วาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ในกรณีที่



กรุงเทพมหานคร เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้ถือว่าเป็น 1 วาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

เมืองพัทยา เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 กำหนดให้นายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้ถือว่าเป็น 1 วาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ฉบับนี้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง

- การเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ฉบับนี้ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

## ส่วนที่ 3

### ข้อมูลประกอบการพิจารณา

#### การปกครองของประเทศไทย<sup>1</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีสรุป ดังนี้

#### 1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาลจะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง รวมกันเรียกว่า “การรวมอำนาจ” (Centralization)

#### 1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

#### สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ...”

<sup>1</sup> ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงจาก 1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 29 สิงหาคม 2565 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>  
2) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565 จาก [https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj\\_x2xs/view](https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj_x2xs/view)

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และยังมีบทบาทเป็นแหล่งประสานการบริหารงานระดับชาติด้วย นอกจากนี้ ยังอาจกล่าวได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจและวางนโยบายต่าง ๆ ให้ถูกต้องรอบคอบยิ่งขึ้น

## 2) การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ระเบียบราชการของกระทรวง มีดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

## 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัด และอำเภอ

### 1) จังหวัด

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยหลายอำเภอรวมกัน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

นอกจากนั้น ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น

## 2) อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

(1) มีนายอำเภอคนหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

(2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

(3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

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

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 68 ได้กำหนดว่า การปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังได้กำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน เป็นการจัดการปกครองในระดับรองลงมาจากอำเภอ จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

### 3) ตำบล

การจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ระบุไว้ว่า หลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบล และกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

#### การจัดระเบียบปกครองตำบล

##### 1) กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันมิได้รับเงินเดือน จากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแล และรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

##### 2) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์

แพทย์ประจำตำบล มีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษา ความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

##### 3) สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

##### 4) หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ถ้าเป็นคนที่อยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง หรือถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้าน ไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ก็ได้

#### การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

##### 1) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

## 2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็น ต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มี ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

## 3) คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการ ที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

## ข้อดี-ข้อเสียการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ข้อดี	ข้อเสีย
1. เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ 2. การดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น 3. ทำให้มีการประสานงานระหว่างการบริหาร ราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น 4. เหมาะสำหรับสังคมที่ประชาชนยังมีสำนึก ในการปกครองตนเองต่ำ	1. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง และการปกครอง เพราะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ ไว้วางใจประชาชนในท้องถิ่น 2. เกิดความล่าช้า เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นตอน 3. ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อท้องถิ่น เพราะถูกบริหารจัดการจากเจ้าหน้าที่ที่มาจากที่อื่น

## 3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่อำเภอเพื่อให้ ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจ หน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมี ความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

(ก) รูปแบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ 1) เทศบาล 2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

(ข) รูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1) กรุงเทพมหานคร และ 2) เมืองพัทยา

ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระบบ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีการเลือกตั้งผู้บริหาร รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ตลอดจนสามารถมีรายได้ของตนเองได้ โดยส่วนหนึ่งเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และอีกส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปแบบของภาษีต่าง ๆ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

### ข้อดี-ข้อเสียการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>1. ถ้านักการเมืองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จะมีการช่วยเหลือที่ทันท่วงที ไม่ต้องผ่านระบบซับซ้อนของส่วนกลาง</p> <p>2. นักการเมืองท้องถิ่นอาจจะเข้าใจและทราบปัญหาที่แท้จริงของชาวบ้านได้มากกว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง</p> <p>3. ประชาชนมีโอกาสเลือกคนที่ตนเองต้องการให้เข้ามาบริหารราชการ และลงโทษนักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่ทำประโยชน์ด้วยการไม่เลือกให้เข้ามาบริหารราชการ</p>	<p>1. อาจเป็นการผูกขาดทางอำนาจให้แก่ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เช่น สังเกตจากนายก อบจ.หรือ อบต. ส่วนมากมีหน้าซ้ำ ๆ และมักเป็นคนในเครือของผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายกว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีข้าราชการจากส่วนกลางซึ่งมีการหมุนเวียนข้าราชการมารับตำแหน่งในพื้นที่ต่าง ๆ</p> <p>2. ยากต่อการตรวจสอบ เพราะข้าราชการท้องถิ่นอาจเป็นคนในเครือข่ายผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นที่มักจะปกป้องผลประโยชน์ของตน และประชาชนในพื้นที่ก็อาจจะเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น ๆ</p>

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจของรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

#### 1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจของรัฐ ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภท คือ

##### (1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครอง ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก การประเพณีนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

## (2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

## (3) ภารกิจทางสังคม

ภารกิจทางสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

## ภารกิจของท้องถิ่น

ภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน ฯลฯ

## 2. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำบับย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้

การควบคุมกำกับแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรงและการควบคุมกำกับโดยอ้อม

### 1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

#### (1) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เป็นการควบคุมทางสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

#### (2) การควบคุมกำกับการทำงาน

การทำงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

## 2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

### (1) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

### (2) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองประเทศเป็นครั้งแรกนับแต่สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ทรงมุ่งเน้นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว ทรงสถาปนาสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นเป็นแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก และเป็นแห่งแรก เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นท่าฉลอมมีความเจริญก้าวหน้ารุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงมีปัญหาในหลายประการ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นยังไม่ได้กระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปอย่างแท้จริง

### รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปพลางก่อน อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 12 (3) (7) (10) และ (11) มาตรา 29 มาตรา 30 (4) ที่กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องรายได้สรุปดังนี้

1. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง
2. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังของ อปท.
3. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง
4. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ตามความจำเป็น
5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับ อปท. โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
6. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 35 ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
2. รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้
3. รายได้ที่รัฐแบ่งให้
4. เงินอุดหนุน

<sup>1</sup> รวบรวมและเรียบเรียงจาก สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (14 กรกฎาคม 2563).

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบค้น 29 สิงหาคม 2565 จาก <https://drive.google.com/file/d/1ZM5oPuos2a0TC65XFZczFyaGX9A/view>

## รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2564

## รายได้ อปท. ปี 2564

789,803.34 ล้านบาท (ร้อยละ 29.50)

จัดเก็บเอง

92,100 ล้านบาท (ร้อยละ 11.66)

รัฐจัดเก็บให้/แบ่งให้

375,452.93 (ร้อยละ 47.54)

เงินอุดหนุน

322,250.41 (ร้อยละ 40.80)

## สัดส่วนร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีงบประมาณ	จัดเก็บเอง	รัฐจัดเก็บให้	รัฐจัดแบ่งให้	เงินอุดหนุน	รวม
2559	10.67	33.36	16.61	39.36	100.00
2560	16.28	31.81	16.14	35.77	100.00
2561	15.54	31.89	15.95	36.62	100.00
2562	14.90	31.98	16.37	36.75	100.00
2563	14.41	31.05	16.28	38.26	100.00
2564	11.66	31.19	16.35	40.80	100.00

## สัดส่วนร้อยละรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ปี 2544-2564)

ปี	ร้อยละ	ปี	ร้อยละ	ปี	ร้อยละ
2544	20.68	2551	25.20	2558	27.80
2545	21.88	2552	25.82	2559	28.16
2546	22.19	2553	25.26	2560	29.36
2547	22.75	2554	26.14	2561	29.42
2548	23.50	2555	26.77	2562	29.47
2549	24.05	2556	27.27	2563	29.47
2550	25.17	2557	27.37	2564	29.50

## สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรายได้สุทธิของรัฐบาล

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้สุทธิรัฐบาล
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	รายได้รัฐบาล หัก
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	1. การคืนภาษีของกรมสรรพากร
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	2. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (Vat) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้สุทธิรัฐบาล
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	3. การกักเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก 4. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (Vat) พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ให้ อปท.

ปี 2564 รายได้ อปท. = 789,803.34 ล้านบาท รายได้สุทธิรัฐบาล = 2,677,000 ล้านบาท  
คิดเป็นร้อยละ 29.50 ( $789,803.34/2,677,000 \times 100$ )

#### ข้อสังเกต

แม้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) จะมีอำนาจในการพิจารณากำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่การพิจารณาของ 4 หน่วยงานหลัก ได้แก่

- 1) สำนักงบประมาณ
- 2) กระทรวงการคลัง
- 3) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
- 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย

ปี	ก.ก.ถ. กำหนดร้อยละ	แต่ได้รับร้อยละ
2561	29.86	29.42
2562	30.00	29.47
2563	30.00	29.47
2564	30.00	29.50

#### รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

เงินอุดหนุน		
อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	อุดหนุนเฉพาะกิจ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท.</li> <li>- อปท. มีอิสระในการใช้จ่ายได้ตามอำนาจหน้าที่</li> <li>- เหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ทั้งจำนวน โดยไม่ต้องรอหนี้ครบชำระ</li> <li>- อปท. ต้องจ่ายตามรายการที่รัฐกำหนด</li> <li>- เหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล แต่นำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ ต้องใช้ต่อให้หมด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามที่รัฐกำหนด</li> <li>- เบิกจ่ายเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ</li> <li>- เหลือต้องส่งคืนรัฐบาล</li> </ul>

**ภาพรวมการจัดสรรเงินอุดหนุน ปี 2564**  
**เงินอุดหนุน ปี 2564 (322,250.41 ล้านบาท)**

หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)
กรุงเทพมหานคร (กทม.)	24,084.0855
เมืองพัทยา	1,980.7284
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	28,797.8445
เทศบาลนคร (ทน.)	13,393.4320
เทศบาลเมือง (ทม.)	24,896.9220
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สอ.) (เทศบาลตำบล (ทต.)+องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.))	225,604.8109
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.)	198.00
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)	6,474.2306

**เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่**

เป็นการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเงินอุดหนุนที่ อปท. มีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เช่น ในปี 2563 เป็นการจัดสรรตามสัดส่วนที่ อปท. แต่ละแห่งได้รับในปีที่ผ่านมา ซึ่งคำนวณจากตัวแปรต่าง ๆ เช่น จำนวนประชากร พื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน ค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ปรากฏตามตาราง ดังนี้

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับ (ล้านบาท)
2559	47,618.46
2560	49,355.04
2561	50,945.52
2562	50,022.10
2563	52,740.76
2564	55,225.94

**เงินอุดหนุนทั่วไปอื่น ๆ**

เพื่อดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ รวม 31 รายการ เช่น อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ฯลฯ ซึ่งมีเป้าหมายการดำเนินการของเงินอุดหนุนแต่ละรายการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว ให้จัดสรรตามที่ได้กำหนดไว้สำหรับปี 2564 ได้รับงบประมาณจำนวน 189,938.0672 ล้านบาท

### เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เป็นเงินอุดหนุนที่กำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามรายการใช้จ่ายเงินที่กำหนด เป็นงบลงทุน ค่าครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง รวม 19 รายการ เช่น ก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปาหมู่บ้าน ก่อสร้าง/ปรับปรุง/บำรุงรักษาถนน ก่อสร้างลานกีฬา/สนามกีฬา ก่อสร้าง/ปรับปรุงพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ธนาคารน้ำใต้ดิน ฯลฯ สำหรับปี 2564 ได้รับงบประมาณจำนวน 189,938.0672 ล้านบาท

### การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในกระแสโลกปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อลดขนาดของภาครัฐ และลดการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐลดลง เนื่องจากความจำเป็นในการกำกับดูแล โดยนานาชาติมีการกระจายอำนาจรัฐแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ (รัฐพึงดำเนินการ ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ต่างประเทศ และการพิมพ์ธนบัตร)

2. ระดับท้องถิ่น (ดำเนินการระดับพื้นที่ จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ)

ปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจที่ต่างประเทศสามารถกระจายอำนาจได้สำเร็จชัดเจนเมื่อเทียบกับประเทศไทย ปรากฏตามตาราง ดังนี้

ประเทศ	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น : รัฐ
สาธารณรัฐประชาชนจีน	69 : 31
ญี่ปุ่น	40 : 60
ไทย	35 : 65

### การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของประเทศ โดยการลดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้ อปท. เข้าดำเนินการแทน โดยเฉพาะด้านการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะดำเนินการกิจที่เป็นงานส่วนรวมของประเทศ และให้ อปท. รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการสาธารณะต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศเท่าที่ควร การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จึงทำให้ต้องมีกระจายอำนาจเพื่อถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจบางอย่างไปให้ อปท. ดำเนินการแทนรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจที่สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ
2. เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน
4. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน
5. เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### ความเป็นมาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ ปี....	สาระสำคัญ
2540	<p>เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยกล่าวถึงทิศทางในการกระจายอำนาจไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ อปท. ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น</p> <p>นอกจากนี้ ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา (มาตรา 282-290) ซึ่งสรุปได้ว่า “รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลัก</p>

<sup>1</sup> ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565

รัฐธรรมนูญ ปี....	สาระสำคัญ
	<p>แห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดย อปท. จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล อปท. เท่าที่จำเป็นภายในกรอบกฎหมายเท่านั้น</p>
2550	<p>ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 โดยกำหนดไว้ในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น รวมทั้งหมด 9 มาตรา (มาตรา 281-290) กำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองไว้ชัดเจน และให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ รวมทั้งจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ทำหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.</p>
2560	<p>ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ปี 2550 โดยกำหนดไว้ในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น รวมทั้งหมด 6 มาตรา (มาตรา 249-254) มีสาระสำคัญ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามวิธีการและรูปแบบ อปท. ที่กฎหมายบัญญัติ โดยการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะแบ่งแยกราชอาณาจักรไทยออกเป็นหลายส่วนไม่ได้</li> <li>2. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ</li> </ol>

### แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

#### และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ<sup>2</sup>

โดยในมาตรา 12 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการ ซึ่ง ก.ก.อ. ได้มีการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ แล้ว จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

<sup>2</sup> ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565 จาก [https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj\\_x2xs/view](https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj_x2xs/view)

1. แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

#### ผลการดำเนินงาน

กำหนดภารกิจที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นทั้งสิ้น 245 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน จำนวน 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปรากฏว่าได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว และทยอยการถ่ายโอนจำนวน 186 ภารกิจ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน จำนวน 59 ภารกิจ ปรากฏตามตาราง ดังนี้

ด้าน	จำนวนภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน
1. โครงสร้างพื้นฐาน	87	74	13
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	78	25
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	8	9
4. การวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว	19	11	8
5. การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (*หมายเหตุ: ยกเลิก 1 ภารกิจ เนื่องจากไม่มีการภารกิจถ่ายโอน)	17	15	2*
6. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	-	2
รวม	245	186	59

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2)

#### ผลการดำเนินงาน

กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. จำนวนทั้งสิ้น 114 ภารกิจ จากส่วนราชการ จำนวน 37 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 รัฐวิสาหกิจ และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปรากฏว่าได้มีการถ่ายโอนไปแล้ว จำนวน 76 ภารกิจ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน จำนวน 38 ภารกิจ ปรากฏตามตาราง ดังนี้

ด้าน	จำนวนงาน/ภารกิจ ที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน
1. โครงสร้างพื้นฐาน	45	34	11
2. งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	19	9	10
3. การจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย	22	8	14
4. การวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว	18	16	2
5. การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	8	7	1
6. ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญา ท้องถิ่น	2	2	-
รวม	144	76	38

ปัจจุบัน ก.ก.ถ. ได้มีการทบทวนและจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563-2565 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563-2565 มีกำหนดระยะเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 ยังไม่มีการประกาศใช้

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (ณ วันที่ 1 กันยายน 2564) ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76	แห่ง
2. เทศบาล	2,472	แห่ง
เทศบาลนคร	30	แห่ง
เทศบาลเมือง	195	แห่ง
เทศบาลตำบล	2,247	แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300	แห่ง
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2	แห่ง
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>7,850</b>	<b>แห่ง</b>

<sup>1</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 29 สิงหาคม 2565 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>

### การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

ปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) การบริหารและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองและการบริหารงานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการมาจากราชการส่วนกลางมอบหมายให้แก่ราชการส่วนภูมิกำหนดนำไปปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และสามารถตัดสินใจบริหารงาน และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามขอบเขตของกฎหมาย (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญ เพราะการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางจะช่วยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเพิ่มความคล่องตัว ในการกำหนดนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

#### หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

<sup>1</sup> ที่มา: พิชุวรรณ กิติคุณ. (2563). การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2565 จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=71420&filename=house2558\\_2](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=71420&filename=house2558_2)

แก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจาย อำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

### การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญนั้น ส่งผลให้เกิด การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1) ถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ ดังนี้ (1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ข้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น และ (3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

อย่างเหมาะสม โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ” ขึ้น โดยกำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

1) รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ กรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ราชการส่วนท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

อนึ่ง แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน

การมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแทนหน่วยงานของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้หลักคิดของการกระจายอำนาจที่เชื่อว่าคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าคนที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากที่อื่น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ตรงกับความต้องการของตนเอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประกอบกับการที่รัฐเริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้ขอบเขตของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความหลากหลายกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน อาทิ 1) ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ 2) ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงาน เงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลในด้านลบต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

#### **บทสรุปและข้อคิดเห็น**

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนของปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มุ่งปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อมุ่งหมายให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคต

## บรรณานุกรม

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 1-99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค. สืบค้น 25 พฤษภาคม 2563 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/usergroup\\_disaster/2-3.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-3.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (20 พฤศจิกายน 2556). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a1100/%a1100-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก [https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj\\_x2xs/view](https://drive.google.com/file/d/1M2bQFBQTO8tWl595qgXBOeETzMj_x2xs/view)
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). โครงการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) และการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 29 พฤษภาคม 2563 จาก <https://drive.google.com/file/d/1sYZLrsafaMHIDJN3X7QZokbgEhVmPnKL/view>

## สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ ดังนี้

1. ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น อปท. สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมทั้งต้องมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อปท. มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

3. รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการ หรืออนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินงาน

5. รัฐต้องเปิดเผยข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

6. รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

8. ก่อนตรากฎหมายทุกระดับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว พึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกระดับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน. สืบค้น 30 สิงหาคม 2565 จาก

## สภาพพลเมืองประจำท้องถิ่น<sup>1</sup>

สภาพพลเมือง เป็นกลไกและกระบวนการตามวิถีประชาธิปไตยที่พลเมืองได้มีพื้นที่ในการเสนอสิ่งที่อยากเห็นปัญหาที่ต้องการแก้ไขและพูดคุยนำเสนอทางออกร่วมกัน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและพัฒนาบ้านเมืองร่วมกัน จากบทเรียนที่ผ่านมาเมื่อประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเพื่อไปบริหารจัดการแทนตัวเอง แต่มักพบว่าตัวแทนเมื่อมีอำนาจบริหารจัดการแล้วมักทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้องไม่ฟังเสียงประชาชนที่เลือกตนเองเข้าไปทำงาน ดังนั้น การมีกลไกสภาพพลเมืองจึงเป็นการทำงานควบคู่กันของตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งกับประชาชนเจ้าของอำนาจที่อาจเรียกว่า ประชาธิปไตยทางตรง และสภาพพลเมืองได้ถูกบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเชียงใหม่มหานคร ที่เคยยื่นต่อรัฐสภาไปแล้ว

### หลักการของสภาพพลเมือง

สภาพพลเมืองเป็นของทุกคน และทุกคนสามารถใช้อำนาจของตนผ่านสภาได้อย่างแท้จริง ไม่ต้องผ่านตัวแทน ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยทางตรง เป็นการใช้พลังทางปัญญา (ข้อมูล องค์กรความรู้ การแลกเปลี่ยน) และพลังทางสังคม เช่น การรณรงค์ การสร้างความเข้าใจ ความตระหนัก และเป็นส่วนหนึ่งเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงกับชุมชน ไม่ใช่การบ่นแต่ปัญหาโดยไม่ร่วมกันแสวงหาทางออก เป็นเวทีหารือ พื้นที่กลางในการแสดงเจตจำนง/การรวมกลุ่ม หาทางออกในเรื่องสาธารณะ หรือติดตามการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน เป็นกลไกการเชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน วัฒนธรรมของสภาพพลเมืองเป็นธรรมชาติกึ่งทางการเพื่อเป็นการเชื่อมต่อกระบวนการประชาชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้เป็นนโยบายทางการเมือง

### สภาพพลเมืองมีกฎหมายรองรับหรือไม่

โดยหลักการแล้ว ประชาชนทุกคนมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะ ช้อรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางการปฏิบัติในเรื่องสาธารณะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อยู่แล้ว รวมทั้งประชาชนมีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารเพียงแต่สภาพพลเมืองจะทำหน้าที่นี้แทนบุคคล ซึ่งมีความยากลำบาก รวมทั้งตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งต้องให้เคารพ ให้เกียรติประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม รัฐและรัฐท้องถิ่นทำงานมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรมโปร่งใส หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทโดยตรงในการรับฟังข้อคิดเห็นและการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการติดตามงานจากประชาชน

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้รับรองให้ประชาชนสามารถเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอนโยบายสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ รวมทั้งการใช้สิทธิถอดถอนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอีกด้วย

<sup>1</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (ม.ป.ป.). **คู่มือสภาพพลเมือง**. สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://web.codi.or.th/wp-content/uploads/2021/07/คู่มือสภาพพลเมือง.pdf>

### สภาองค์กรชุมชน ฐานการพัฒนาบูรณสภาพลเมือง

ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมินิเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตยและระบบธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

จากหลักคิดในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ซึ่งขณะนั้นมีการจัดตั้งขึ้นเกือบเต็มทุกตำบลทั่วประเทศ แล้วมีหลักคิดสอดคล้องกับหลักคิดการขับเคลื่อนสภาพลเมือง ดังนั้น สภาองค์กรชุมชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสู่รูปธรรม สภาพลเมืองที่กำลังผลักดันให้เกิดขึ้นในอนาคต แม้ที่ผ่านมายังพบว่า สภาองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ยังมีบทบาทในการประชุมการประชุมประสานงานโครงการและการดำเนินกิจกรรมเป็นครั้งคราว แต่ก็มีพบว่ามีสภาองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งพยายามขับเคลื่อนเพื่อสร้างพลังพลเมืองให้มีบทบาทในการแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความยั่งยืน จึงเริ่มขับเคลื่อนจากสภาองค์กรชุมชนกลุ่มที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาสู่รูปธรรมสภาพลเมืองได้อย่างเข้มแข็ง เพื่อขยายบทเรียนการขับเคลื่อนให้กว้างขวางต่อไปในอนาคต

#### คุณค่า ความหมาย เพื่อการสร้างตัวตนของชุมชนของพลเมือง

การขับเคลื่อนรูปธรรมสภาพลเมืองของสภาองค์กรชุมชนนั้น คุณค่า และความหมายอยู่ที่เป็นการกระบวนกรสร้างตัวตน สร้างพลังของพลเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคีพัฒนา และสาธารณะ ได้เห็นพลังการขับเคลื่อน เห็นข้อมูลองค์ความรู้ เห็นมุมมองข้อเสนอประเด็นเนื้อหา เห็นพลังองค์กรเครือข่าย เมื่อทุกฝ่ายเห็นตัวตนและพลังพลเมืองแล้ว ก็จะนำไปสู่การยอมรับ นำไปสู่พื้นที่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในที่สุดนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ที่มีพื้นที่ของชุมชนของพลเมืองในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน

#### สภาพลเมือง : บทบาท อำนาจ หน้าที่

1. นำเสนอนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยภาคีพัฒนาทำงานสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่น
2. ติดตาม ตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไป บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการทำงานของหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ในระหว่างการทำงานให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงานพัฒนาท้องถิ่น และได้ทำงานร่วมกันอย่างเต็มที่
3. สนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน พลเมืองในท้องถิ่น เพื่อให้ผู้นำองค์กรชุมชน พลเมืองในท้องถิ่น มีศักยภาพ มีความเข้มแข็งในการจัดการตนเอง

### การขอเปิดสภาพลเมือง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ สามารถยื่นเรื่องขอเปิดสภาพลเมืองได้ โดยเรียกว่า “ผู้ขอเปิดสภา” ซึ่งผู้ขอเปิดสภาจะเป็นเจ้าของเรื่อง ยื่นขอกับสำนักงานพลเมือง

ผู้ขอเปิดสภาและสำนักงาน จะทำการรวบรวมรายชื่อผู้เห็นด้วยจำนวนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการเปิดสภาพลเมือง (จำนวนคนยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่วมกัน)

ผู้ขอเปิดสภาและคณะกรรมการกลางสภาพลเมืองทำหน้าที่จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหาข้อเสนอเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลเสนอในวันเปิดสภา

### องค์ประกอบของสภาพลเมือง

ประชาชนผู้เข้าร่วมการเปิดสภา ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการประชุมได้ โดยแบ่งเป็น ประชาชนผู้ขอเปิดสภา ผู้สนับสนุน พร้อมรายชื่อผู้สนับสนุนการขอเปิดสภา (พร้อมเหตุผล ข้อมูลที่ขอเปิดสภา)

ประชาชนที่เข้าร่วมสภาเพื่อร่วมกันหาทางออก โดยประชาชนที่แจ้งลงทะเบียนล่วงหน้า จะมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นมากกว่าประชาชนที่มาตอนเริ่มงาน

กลุ่มองค์กร ธุรกิจเอกชน สภาหอการค้า

หน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สมาคมวิชาชีพ เช่น หน่วยงาน วิศวกร เป็นต้น

หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรง หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น ๆ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ หน่วยงานราชการ

### หลักเกณฑ์การขอเปิดสภาพลเมือง

1. ผู้ขอเปิดสภา มีรายชื่อผู้สนับสนุน พร้อมวาระที่ขอเปิดสภา
2. วาระที่ขอเปิดสภาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก
3. ผู้ขอเปิดสภามีความเกี่ยวข้องกับวาระที่ขอเปิด และมีการขับเคลื่อน เสนอเรื่อง แสดง ความคิดเห็นเพื่อการแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าวกับสาธารณะ หรือหน่วยงานต่าง ๆ มาก่อนหน้านี้
4. ผู้ขอเปิดสภา ต้องร่วมเป็นคณะกรรมการในขั้นตอนต่าง ๆ ของสภา เช่น งานวิชาการ การร่วมประชุม ร่วมผลักดันการแก้ปัญหากับกองเลขานุการ และบุคคล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. วาระเข้าสู่ขั้นตอนการเปิดสภาได้ต่อเมื่อวาระดังกล่าว มีงานข้อมูล วิชาการรองรับ เช่น สถานการณ์ และสาเหตุของปัญหาการดำเนินการที่ผ่านมาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอ ทางเลือกในการแก้ปัญหา เพื่อให้การเปิดสภาสามารถขับเคลื่อนและมีพลังด้วย ข้อมูล องค์ความรู้

## การตั้งสหการ<sup>1</sup>

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในลักษณะที่เป็นทางการ ได้มีการกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เรียกว่า “สหการ” และนอกเหนือจากความร่วมมือในรูปของสหการซึ่งเป็นความร่วมมือที่เป็นทางการแล้วนั้น ก็ยังมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ

### สหการในประเทศไทย

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปของ “สหการ” ได้มีการกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” โดยที่เทศบาลจะต้องร่วมมือกับเทศบาลเท่านั้น ขณะที่กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาสามารถร่วมมือกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ”

ที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าในประเทศไทย สหการ หมายถึง “การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และหมายความรวมถึงการร่วมมือกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วย”

สหการในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ

1. สหการเฉพาะเทศบาล ได้แก่ สหการ อันเกิดจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. สหการผสม ได้แก่ สหการ อันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รวมทั้งสหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกเหนือจากสหการที่เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นสองท้องถิ่นขึ้นไป หรือระหว่างท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังร่วมมือกันในรูปของสันนิบาตหรือสมาคม รวมทั้งยังมีการร่วมมือของท้องถิ่นในแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นการร่วมมือที่ไม่มีกฎหมายมารองรับ

สหการในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีคนรู้จักและกล่าวถึงกันมากนัก ทั้งที่สหการได้มีการกล่าวถึงไว้ในกฎหมายของท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 ซึ่งนับว่าเป็นเวลาที่นานมาแล้ว รวมทั้งปัจจุบันก็ได้มีการกล่าวถึง สหการไว้ในกฎหมายถึง 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496
2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>1</sup> โกวิทย์ พวงงาม. (ม.ป.ป.) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. สืบค้น 1 กันยายน 2565 จาก [https://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_46.pdf](https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_46.pdf)

แต่ก็ยังไม่ค่อยมีคนสนใจกันมาก ทั้งที่สหกรณ์ว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

ความร่วมมือกันของท้องถิ่นในรูปของสหการจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ตามลำพัง การร่วมมือกันก็จะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นเอง

ในประเทศไทยนั้น ในอดีตที่ผ่านมาเคยมีผู้พบเห็นว่า ประเทศไทยเคยมีสหการเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นสหการที่จัดทำกิจการเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารประจำทางระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่สหการดังกล่าวก็ได้ยุบเลิกไป โดยทราบข่าวแต่เพียงว่า ประสบปัญหาการขาดทุน สหการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพ (ชื่อในขณะนั้น) และเทศบาลเมืองนนทบุรี ในปี 2494 ยังมีผู้พบเห็นว่า ยังดำเนินกิจการอยู่ และนับจากนั้นมาก็ไม่เคยปรากฏหรือได้ยินข่าวเกี่ยวกับสหการอีก อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลเมืองนนทบุรีให้ได้ศึกษาแต่อย่างใด ส่วนในปัจจุบันนี้ก็ไม่มีกิจการในรูปของสหการเลย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงสหการไว้ในกฎหมายก็ตาม

สหการในประเทศไทยนั้น ได้มีการกล่าวถึงไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ โดยการจัดตั้งสหการมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์อย่างยิ่งแก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 58 ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการเฉพาะของเทศบาลไว้ว่า “ถ้ามีกิจการอันใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ก็ แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิก สหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” สหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 จะเป็นการร่วมมือกันจัดตั้งสหการระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะรูปแบบ เทศบาลเท่านั้น โดยอาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลรูปแบบใด ๆ ก็ได้ เช่น อาจจะเป็น การร่วมมือกันระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลนคร หรือระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลเมือง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับเทศบาลตำบลก็ได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจจัดตั้งสหการไว้ในมาตรา 95 ว่า “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้น ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การ เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ กรณีการจัดตั้งสหการ

จะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” สหการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายมีได้บังคับไว้ว่าจะต้องเป็นการร่วมกันระหว่างหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเหมือนกัน ดังเช่นสหการของเทศบาล ซึ่งกรุงเทพมหานครสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ และสามารถร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ด้วย

ในส่วนของการจัดตั้งสหการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 69 ว่า “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้น เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจ หน้าที่ และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย” เมืองพัทยาจึงสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งสหการได้เหมือนกับกรุงเทพมหานคร

สหการในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. “สหการเฉพาะเทศบาล” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของเทศบาล
2. “สหการผสม” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของกรุงเทพมหานครกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ และพัทยาร่วมมือกันกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน แม้กฎหมายจะเปิดและกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” แต่ก็ไม่มี การรวมกลุ่มดำเนินการเพื่อจัดตั้ง “สหการ” แต่ประการใด สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการจัดตั้งสหการในประเทศไทย ก็เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเคยชินและมักจะจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ถ้ามีการจัดตั้งสหการขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมอบอำนาจบางส่วนของตนให้แก่สหการ ซึ่งจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง อันไม่เป็นที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย การพิจารณาศึกษาเรื่อง สหการ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงเป็นการพิจารณาจาก ตัวบทกฎหมาย ไม่ได้พิจารณาจากสหการที่มีอยู่จริง เพราะในปัจจุบันไม่มีสหการในลักษณะขององค์กร ตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นมาเลย

### การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการปฏิบัติงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย รวมถึงการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อที่จะสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถดำเนินงานได้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่มีเจ้าหน้าที่เป็น ผู้ดำเนินการ เพราะเจ้าหน้าที่คือผู้ที่ปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ของท้องถิ่น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ก็ย่อมต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงพอด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำบริการ สาธารณะของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะและส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของ คนในท้องถิ่น ดังนั้น การให้คนในท้องถิ่นนั่นเองมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะ ต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการกิจการนั้น ๆ ด้วย จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและตรงตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการที่จะให้กิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอำนาจ ในการปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง จึงเห็นได้ว่าระบบการบริหารบุคคล ของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคล ของท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงาน และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ระบบการบริหารบุคคลที่ดี และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสำนึกแห่งความรับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ท้องถิ่นนั่นเอง

### อัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup>

1. อัตรากำลังของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งสิ้น จำนวน 186,264 คน (ข้อมูล ณ ปี 2564) ปรากฏตามตาราง ดังนี้

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). หน่วยที่ 7 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 1 กันยายน 2565

จาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/หน่วยที่%207.pdf>

<sup>2</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2564). รายงานผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.

สืบค้น 1 กันยายน 2565 จาก <https://moi.go.th/moi/wp-content/uploads/magalone/mois-performance-report-in-the-fiscal-year-2021/pdf/full.pdf>

ส่วนราชการ /หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ /องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ข้าราชการ /พนักงาน รัฐวิสาหกิจ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	พนักงานราชการ (คน)	รวมจำนวน (คน)
สำนักงานรัฐมนตรี	20	-	-	20
สำนักงานปลัดกระทรวง	3,218	368	432	4,018
กรมการปกครอง	14,870	279	2,186	17,335
กรมที่ดิน	11,505	573	730	12,288
กรมการพัฒนาชุมชน	6,801	88	156	7,045
กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น	3,548	3	176	3,727
กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	2,176	722	1,273	4,171
กรมโยธาธิการและผังเมือง	1,911	621	1,049	3,581
การไฟฟ้านครหลวง	7,822	-	-	7,822
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	29,045	6,070	-	35,115
การประปานครหลวง	4,250	1,064	-	5,314
การประปาส่วนภูมิภาค	8,787	152	-	8,939
องค์การตลาด	75	8	-	83
องค์การจัดการน้ำเสีย	122	-	-	122
กรุงเทพมหานคร	38,998	34,725	-	73,723
เมืองพัทยา	926	98	1,417	2,441
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>134,074</b>	<b>44,771</b>	<b>7,419</b>	<b>185,744</b>

2. กำนัน จำนวน 7,036 คน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 67,673 คน สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) จำนวน 26,531 คน

3. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น/ลูกจ้างประจำ/พนักงานราชการ จำนวน 319,756 คน

4. อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จำนวน 1,212,866 คน

## หลักแห่งการปกครองตนเอง<sup>1</sup>

หลักการปกครองตนเอง (Principal of Self-Government) เป็นคำที่มีความสำคัญต่อการเมือง การปกครองท้องถิ่นมาก เนื่องจากว่า หลักการปกครองตนเองมีนัยถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองตนเองเป็นการที่ประชาชนมีอำนาจที่จะกำหนดวิถีชีวิต ของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนแทนที่จะให้รัฐซึ่งอยู่ห่างไกลเป็นผู้ตัดสินใจให้เกือบทุกเรื่อง

**หลักการปกครองตนเองที่สำคัญ ได้แก่**

1. **หลักการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด** หมายความว่า การปกครองที่ประชาชนมี อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยคนในชุมชน เพื่อคนในชุมชนเอง เนื่องจากประชาชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาหรือความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนนอกชุมชน และสามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว

2. **หลักการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง** มีความตระหนักรู้เป็นการทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถตระหนักรู้ถึงความสำคัญของสิทธิของตน และการไปใช้สิทธิเลือกตั้งควบคุมอนาคตของชุมชน ของตนเองผ่านตัวแทนที่เลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตน โดยที่ประชาชนยังสามารถควบคุมตัวแทนของตนเอง ผ่านการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยการเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครที่เสนอตัวเข้ามาให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือก หรือการถอดถอนตัวแทนในท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หากมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่ง

3. **หลักความเสมอภาคตามแนวราบ** หมายถึงว่า เป็นความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนในชุมชน ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่รับผิดชอบต่อชุมชนของตนเอง และความเท่าเทียมกันในการรับบริการ สาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่มีความแตกต่างกัน อันเนื่องจากประเด็นทางเพศ ศาสนา ฐานะทางสังคม

4. **หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** เป็นอีกหลักการปกครองตนเองหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับประเด็น ของความเป็นมนุษย์ที่ต้องมีความเสมอภาค เท่าเทียมกัน

<sup>1</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (ม.ป.ป.). หน่วยที่ 4 หลักการเมืองการปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/แนวการศึกษา%204%20หลักการปกครองท้องถิ่น.pdf>



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร