

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นของไทย รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administrative Organization) ของประเทศไทย ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีทั้งหมด 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) สุขาภิบาล (Sanitation) เทศบาล (Municipality) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization) กรุงเทพมหานคร (Bangkok) และเมืองพัทยา (Pattaya) ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542¹ จากสุขาภิบาล จำนวน 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 4²) จึงเป็นเหตุให้เหลือการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีสาระรูปแบบ และโครงสร้างหลักเหมือนกัน คือ มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นองค์การบริหารและองค์กรนิติบัญญัติได้รับเลือกโดยตรง (Direct Election) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้รัฐบาลยังคงมีเป้าหมายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นต่อไป³ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน (Intention of People) ในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้

¹ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ตราไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 116 (ตอนที่ 9 ก), หน้า 1.

² มาตรา 4 ให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เรียกชื่อและกำหนดเขตของเทศบาลตำบลตามวรรคหนึ่งตามชื่อ และเขตของสุขาภิบาลเดิม

³ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). *แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 11-18.

ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 78 (3) ⁵) กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Basic Policy of State) พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น (Local Economic Development) และระบบสาธารณูปโภค (Public Utility) และสาธารณูปการ (Public Assistance) ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ (Information Basic Structure) ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่พร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ (Missions) และงบประมาณ (Budget) ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ (Public Service of State) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนใน 10 ปี (มาตรา 30⁶) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เน้นการ

⁴ วิษั จีระแพทย์. (ม.ป.ป.). *สิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หน้า 101.

⁵ มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่พร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

๑๓๑

๑๓๑

⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราไว้ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 48.

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

บริหารองค์กรของรัฐให้มีความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ให้มีลักษณะธรรมาภิบาล (Good Governance) เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน (Public Participation) และเน้นความเป็นนิติรัฐ (Legal State) ในทุกองค์กรของรัฐ

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีวิวัฒนาการและความเป็นมาจากสภาตำบล จึงมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกัน ซึ่งจะอธิบายถึงพัฒนาการและประวัติความเป็นมา (History) การจัดตั้ง (Organization) โครงสร้าง (Structure) อำนาจหน้าที่ (Competence) ระบบการคลัง (Fiscal System) การกำกับดูแล (Tutelage) ซึ่งจะได้ศึกษาและพิจารณา ดังต่อไปนี้

3.1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2537 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁷ เป็นกฎหมายที่ใช้บริหารงานในตำแหน่งแทนคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515⁸ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภา

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

๑๓๙

๑๓๙

⁷ สมพันธ์ เฑชะอริก. (2546). *อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร*. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า ๓.

⁸ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 คราไว้ ณ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 (ตอนที่ 190), หน้า 122.

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบสภาตำบล (District Council) ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท⁹

2) รูปแบบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization Council) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Administration)¹⁰

ต่อมา พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเดิม และส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อมๆ กันไป

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ส่งผลให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Chief Executive of the Sub-district Administrative Organization) โดยตรงจากประชาชน

⁹ กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. (2538). *คู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 3.

¹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

3.1.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

การเมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง¹¹ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Council of Sub-district Administrative Organization) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Chief Executive officer of the Sub-district Administration Organization) ทั้งนี้ ตามมาตรา 44¹² สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ถือเขตหมู่บ้าน (Village) เป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 13 (4)¹³) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43¹⁴)

1) โครงสร้างในรูปแบบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หมู่บ้าน (Village) หนึ่งจะมีสมาชิก (Member) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สองคน แต่ถ้าตำบล (Sub-district) ใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน (มาตรา 45¹⁵)

¹¹ โกวิท พวงงาม. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 องค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 11.

¹² มาตรา 44 องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

¹³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2545. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอน 107 ก), หน้า 1.

มาตรา 13 การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑๓๙

๑๓๙

(4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

๑๓๙

๑๓๙

¹⁴ มาตรา 43 องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

¹⁵ มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหาร

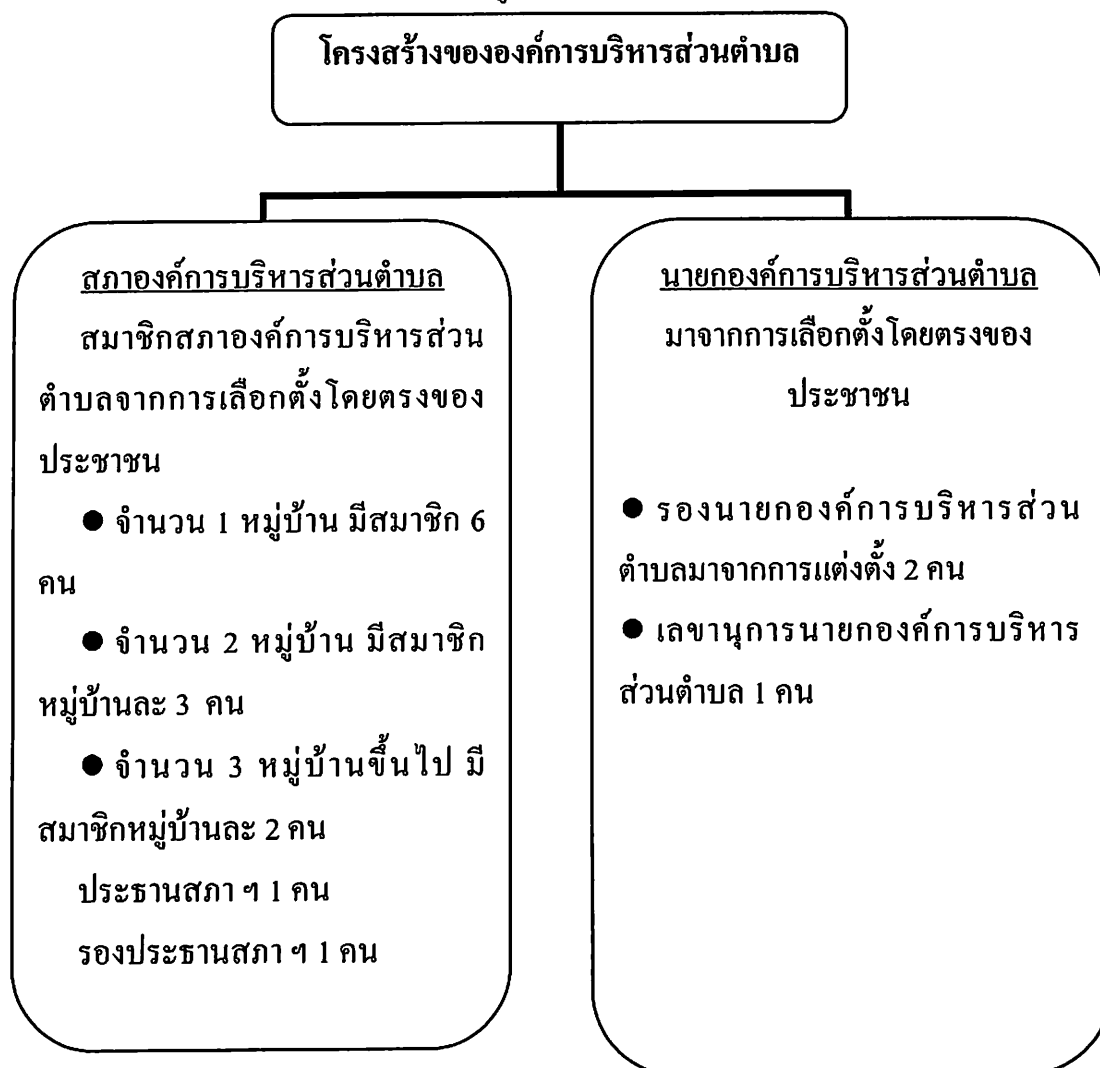
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Chairman of the Sub-district Administrative Organization Council) จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Vice Chairman of the Sub-district Administrative Organization Council) จำนวน 1 คน ซึ่งนายอำเภอ (District Chief Officer) จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุม บังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2) โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Chief Executive of the Sub-district Administrative Organization)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตตำบล (Direct Popular Vote) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Deputy Chief officer Executive of the Sub-district Administrative Organization) ไม่เกิน 2 คน ซึ่งมีใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Secretary of the Chief Executive officer of the Sub-district Administrative Organization) จำนวน 1 คน ขึ้นเป็นคณะผู้บริหารได้

ส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างรูปแบบนายก และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



3.1.3 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้¹⁶

1) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (มาตรา 46¹⁷) โดยตั้งกระทู้ตามนายกองค์การ

¹⁶ โกวิทย์ พวงงาม. อ่างแล้ว. หน้า 12-14.

¹⁷ มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

บริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 56/1¹⁸)

2) อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁹

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 58/2²⁰) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law) นโยบาย (Policy) แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (Development Plan) ข้อบัญญัติ (Ordinance) ระเบียบ (Regulation) และข้อบังคับของทางราชการ (Official Rule)

(2) สั่ง (Command) อนุญาต (Permit) และอนุมัติ (Approve) เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3.1.4 องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ต้องจัดทำ และสามารถจัดทำได้ ซึ่งมีแหล่งงบประมาณในการดำเนินการ ดังนี้

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

¹⁸ มาตรา 56/1 ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

¹⁹ โกวิท พวงงาม. อ้างแล้ว. หน้า 15-18.

²⁰ มาตรา 58/2 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดูแลประชาชนภายในชนบท²¹ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อม และความจำเป็นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ อันได้แก่ กิจการดังที่ระบุไว้ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้แก่ ภารกิจ ดังต่อไปนี้ (พิเคราะห์เป็นตารางที่ 4 เพื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล)

ตารางที่ 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ	อำนาจหน้าที่อาจจัดทำก็ได้
<p>(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก</p> <p>(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ</p> <p>(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม</p> <p>(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ</p> <p>(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(8) บำรุงศิลป ประเพณี ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร</p>	<p>(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ</p> <p>(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ</p> <p>(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์</p> <p>(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว</p> <p>(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร</p> <p>(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>(9) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</p> <p>(10) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์</p> <p>(11) การท่องเที่ยว</p> <p>(12) การผังเมือง</p>

²¹ อุดม ทุมโฆสิต. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แชนพอร์ พรินติ้ง. หน้า 509.

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

- (2.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2.2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (2.3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (2.4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (2.5) การสาธารณสุขการ
- (2.6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบวิชาชีพ
- (2.7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (2.8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2.9) การจัดการศึกษา
- (2.10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- (2.11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- (2.12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (2.13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (2.14) ส่งเสริมการกีฬา
- (2.15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- (2.16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (2.17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (2.18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (2.19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (2.20) การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (2.21) การเลี้ยงสัตว์
- (2.22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(2.23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

(2.24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.25) การผังเมือง

(2.26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(2.27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(2.28) การควบคุมอาคาร

(2.29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2.30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(2.31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

2) การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการ
ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ 2 วิธี คือ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเอง ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล
ได้แก่ เขตตำบลที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยพร้อมกับการประกาศจัดตั้งเป็น
องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตำบล

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับหน่วยงานอื่นจัดทำกิจการนอกเขต
องค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ และ
เป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ เมื่อได้รับความยินยอมจาก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 73²²)

3) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (Local Revenue)

²² มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภา
ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
เพื่อกระทำการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่
จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจต้องดำเนินการมากมาย องค์การบริหารส่วนตำบลก็จึงเป็นต้องมีแหล่งรายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการ สาธารณะให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาจมีรายได้ ดังนี้²³

(1) รายได้จากภาษีอากร (Local Tax)

รายได้จากภาษีอากร เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษี ต่างๆ ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ (Land Development Tax) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (House and Land Tax) ภาษีป้าย (Sign-Board Tax) อากรฆ่าสัตว์ (Animal Slaughtering Excise and Fee)

(2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ (Local Transfer Tax)

รายได้ในส่วนนี้เป็นการจัดเก็บภาษีที่เป็นอำนาจตามกฎหมายกำหนด เพื่อ จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการกระจาย อำนาจหน้าที่ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากร (Revenue Department) เป็นผู้จัดเก็บโดยให้หักค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการจัดเก็บ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added Tax) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (Specific Business Tax) ภาษีสุราและเบียร์ (Liquor Tax) ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax) ค่าภาคหลวงแร่ (Mineral Royalty) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม (Petroleum Royalty) อากรรังนกอีแอ่น (Swallow's Nest Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) การจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ภาษีการพนัน (Gambling Tax)

(3) รายได้จากเงินอุดหนุน (National Treasury Reimbursements)

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินที่ได้รับการจัดสรรไปใช้จ่ายเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในปัจจุบันจำแนก เงินอุดหนุนเป็น 3 ประเภท คือ

(3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant) หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาล จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่กำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายเงิน

(3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) หมายถึง เงินอุดหนุนที่ รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายตามรายการและรายละเอียดที่ กำหนด

²³ โกวิทช์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 247-248.

(3.3) เงินอุดหนุนแบบถ่ายโอน (Transfer Grant) งานโครงการหรือกิจกรรมจากงบประมาณส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งเป็นการย้ายงบประมาณที่เคยตั้งไว้ที่กรมต่างๆ มาเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร

รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม (Fee) รายได้จากค่าปรับ (Fine)

3.1.5 การกำกับดูแลและควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดโครงสร้างภายในโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน²⁴ คือ สภาท้องถิ่น (Local Council) และฝ่ายบริหาร (Administrative Section) และในแต่ละส่วนจะมีบุคลากร (Staff) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีอำนาจกระทำตามที่กฎหมายกำหนดโดยอาศัยบุคลากรในองค์กรนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการกำกับดูแลจึงต้องมีทั้งส่วนการกำกับดูแลบุคคล (Individual Supervision) และกำกับดูแลองค์กร (Oversight Organization)²⁵

1) การกำกับดูแลตัวบุคคล (Individual Supervision)

บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะอยู่ของค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล หรือผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดวิธีการกำกับดูแลบุคคลเหล่านี้ไว้โดยมีกระบวนการและเงื่อนไขแตกต่างกัน ระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ดังนี้

(1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำกับดูแลโดยนายอำเภอ กล่าวคือนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย หากมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงด้วยเหตุ ดังนี้ (มาตรา 47 ตรี²⁶)

²⁴ สนิท จรอนันต์. (2549). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 71-77.

²⁵ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และคณะ. (2548). *รูปแบบและวิธีการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอพี กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์. หน้า 4-5.

²⁶ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑๓๗

๑๓๗

(4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(5) มีใค้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

(1.1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้รับสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(1.2) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(1.3) กระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(2) นายองค์การบริหารส่วนตำบลกำกับดูแลโดยนายอำเภอ²⁷ กล่าวคือนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อได้รับคำร้องว่านายองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการ ดังต่อไปนี้²⁸

(2.1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

(2.2) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

2) การกำกับดูแลองค์กร (Oversight Organization)

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อำนาจของส่วนภูมิภาค (Region) ในการยุบสภาท้องถิ่น (Dissolution of Council) เมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การยุบสภานั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน (Public Interest) ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (Benefit of Counter Public) โดยนายอำเภอ (District Chief Officer) จะเป็นผู้มีอำนาจเสนอรายงานความเห็นต่อ

(6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

(7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁷ มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

²⁸ มาตรา 92 หากปรากฏว่านายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (มาตรา 91²⁹)

3) การกำกับดูแลการกระทำ³⁰

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วยตนเอง แต่ก็มีได้เป็นไปโดยอิสระ หรือปราศจากการควบคุมตรวจสอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ส่วนภูมิภาค (Region) เข้ามามีอำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 2 ลักษณะ

(1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

อำนาจนี้เป็นลักษณะการควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการกระทำนั้นๆ เกิดขึ้น การกระทำ (Act) ในที่นี้ หมายความรวมถึง การออกกฎ (Rule) ระเบียบ (Regulation) และการทำนิติกรรมใดๆ (Juristic Acts) ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะถูกกำกับดูแล แสดงให้เห็นถึงอำนาจของส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอ (District Chief Officer) ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีมติเห็นชอบแล้ว และผลการพิจารณาก็อาจมีได้ 2 ทาง ดังนี้

(1.1) หากนายอำเภอเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว (มาตรา 71 วรรคสาม³¹) ก็จะส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ

²⁹ มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁰ สนิท จรอนันต์. (2549). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา. หน้า 47.

³¹ มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ลักษณะนี้เป็นการให้ความเห็นชอบแบบชัดเจน และมีอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้ถือว่านายอำเภอได้ให้ความเห็นชอบ คือ กรณีนายอำเภอไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน (มาตรา 71 วรรคสี่ ตอนท้าย)

(1.2) หากนายอำเภอไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ก็จะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อทบทวนใหม่อีกครั้ง แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ร่างข้อบัญญัตินั้นก็มีผลใช้บังคับได้ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ลงนามบังคับใช้แล้วแจ้งให้นายอำเภอทราบต่อไป

(2) อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90³² ซึ่งให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีลักษณะที่จะเสียหายแก่องค์การบริหาร

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

๑๓๑

๑๓๑

³² มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติกรในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้ว ไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะระงับมิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว

๑๓๑

๑๓๑

ส่วนตำบลเองหรือเสียหายต่อส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ต้องมีการแนะนำตักเตือนก่อน หลังจากสั่งเพิกถอนหรือระงับหน้าที่แล้ว ให้รีบรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่สมควร หากคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดออกมาในทางที่เห็นชอบกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีผลให้การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องถูกเพิกถอนหรือถูกระงับไปในที่สุด

4) การควบคุมการคลัง

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลต้องถูกควบคุมทางการเงินการคลัง 2 ลักษณะ คือ

(1) อำนาจออกกฎระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ

(2) อำนาจส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ ฯลฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ เท่ากับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น³³

(3) อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง ลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังการกระทำการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาตรวจสอบ 3 ด้าน คือ³⁴

(3.1) ตรวจสอบการคลัง เช่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณประจำปี

(3.2) ตรวจสอบการบัญชี เช่น การตรวจสอบบัญชีรายรับและรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3.3) ตรวจสอบการเงินอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

³³ มาตรา 88 ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

³⁴ มาตรา 89 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 37 มาใช้บังคับกับการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

3.2 เทศบาล

เทศบาล (Municipality) ถือเป็นจุดกำเนิดของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบแรกของประเทศไทย ซึ่งจะอธิบายถึงพัฒนาการและประวัติความเป็นมา (History) การจัดตั้ง (Organization) โครงสร้าง (Structure) อำนาจหน้าที่ (Authority and Duty) ระบบการคลัง (Fiscal System) การกำกับดูแล (Tutelage) ดังต่อไปนี้

3.2.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

ประวัติความเป็นมาของเทศบาล (History of the Municipality) เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เทศบาลจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก³⁵ ใน พ.ศ. 2478 โดยเปลี่ยนแปลงจากสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล³⁶ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้มุ่งหวังที่จะยกฐานะตำบลต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองในลักษณะกระจายอำนาจให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้จำลองรูปแบบมาจากการปกครองของรัฐบาลซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี (Ministry) ในส่วนของเทศบาลก็มีการจัดให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน แต่ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก เมื่อถึง พ.ศ. 2489 รัฐบาลสามารถจัดตั้งเทศบาลได้ 117 แห่ง³⁷ แต่ปรากฏว่าเทศบาลเหล่านั้นไม่พัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากราษฎรส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจในการปกครองรูปแบบเทศบาล พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลมีสามระดับ³⁸ คือ เทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) เทศบาลเมือง (Town Municipality) เทศบาลนคร (City Municipality) แบ่งโครงสร้างการบริหารงานให้เทศบาลประกอบด้วยสององค์กร คือ สภาเทศบาลและคณะมนตรี สภาเทศบาลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่

³⁵ มรุต วันทากร. (2547). *เทศบาล.ในสารานุกรมการปกครองท้องถิ่น*. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 1-70.

³⁶ โกวิท พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 126.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118-119.

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 529 -553.

เป็นสภาท้องถิ่น มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของเทศบาลมีประธานสภาที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัด คณะมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัดทำหน้าที่บริหารเทศบาลภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล เทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสภาพเป็นทบวงทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลของตนเอง มีรายได้และงบประมาณของตนเอง รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของเทศบาล โดยได้แก้ไขกฎหมาย คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จนครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 13 ครั้ง ในขณะที่ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 ใน พ.ศ. 2552 ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยการจัดตั้งเทศบาลแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ให้องค์การเทศบาลประกอบด้วย³⁹ สภาเทศบาล (Municipality Council) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Direct Election) จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 48 สัตต⁴⁰)

3.2.2 โครงสร้างของเทศบาล

1) โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบสภาเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประเภท ดังนี้⁴¹

³⁹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2546). *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ: บี เจ เพลทโปรดเซอร์. หน้า 15.

⁴⁰ มาตรา 48 สัตต ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

⁴¹ มาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
- (2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
- (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

(1) สภาเทศบาลตำบล (Sub-district Municipality Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้งๆ ละ 6 คน

(2) สภาเทศบาลเมือง (Town Municipality Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน แบ่งเป็น 3 เขตเลือกตั้งๆ ละ 6 คน

(3) สภาเทศบาลนคร (City Municipality Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้งๆ ละ 6 คน

สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล (President) จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล (Vice President) จำนวน 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด (Provincial Governor) แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2) โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี (Mayor) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี (Deputy Mayor)⁴² ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานของเทศบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี (Advisor of the Mayor) และเลขาธิการนายกเทศมนตรี (Secretary of the Mayor) ขึ้นเป็นคณะผู้บริหาร (Municipality Executive Board) ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

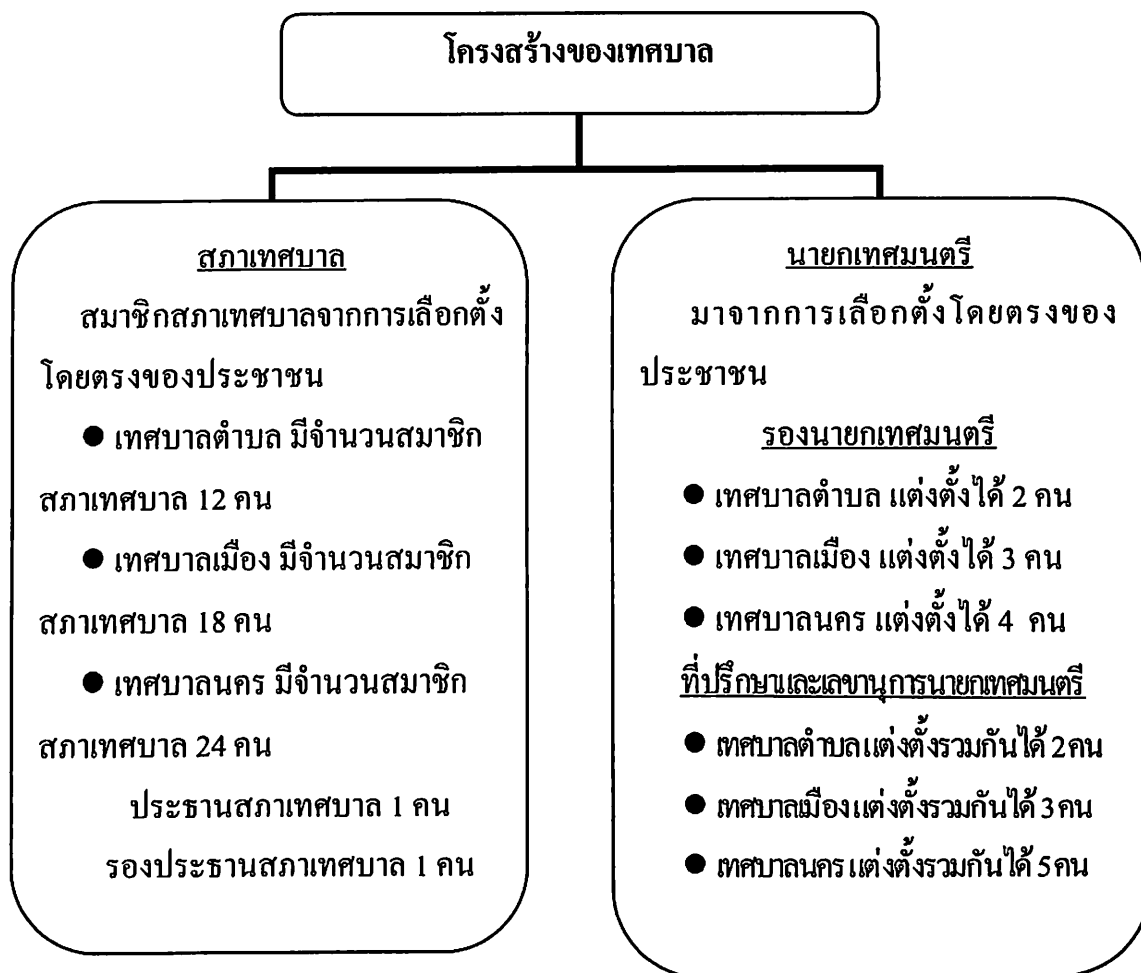
(1) เทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน ที่ปรึกษาและเลขาธิการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 2 คน

(2) เทศบาลเมือง (Town Municipality) ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน ที่ปรึกษาและเลขาธิการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 3 คน

(3) เทศบาลนคร (City Municipality) ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน ที่ปรึกษาและเลขาธิการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน

⁴² มรุต วันทนากร. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 28.

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล



3) จัดแบ่งประเภทเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จัดแบ่งได้ดังนี้⁴³

(1) กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางแนวทางปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติของท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้⁴⁴

(1.1) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

(1.2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

(1.3) มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

ต่อมาเทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีประกาศ

⁴³ โกวิทช์ พวงงาม. อ่างแล้ว. หน้า 127-128.

⁴⁴ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2529). *สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง: ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล*. กรุงเทพฯ: เอกสารศึกษารัฐศาสตร์. หน้า 4.

กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย⁴⁵ ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์จัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลที่แน่ชัดประการใด⁴⁶

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ (วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รูปแบบขององค์กรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้เปลี่ยนแปลงอันมาจากความพร้อมของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเหมือนกับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(2) เทศบาลเมือง (Town Municipality) มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะ ดังนี้⁴⁷

(2.1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด (Provincial Hall) หรือ

(2.2) ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้เพียงพอแก่การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(3) เทศบาลนคร (City Municipality) มาตรา 11⁴⁸ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ท้องถิ่นซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะ ดังนี้

⁴⁵ มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 32.

⁴⁷ มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

⁴⁸ มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

(3.1) ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

(3.2) มีรายได้เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำของเทศบาลนคร ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การยกฐานะของเทศบาลขึ้นอยู่กับรายได้และประชากรเป็นหลัก ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้กำหนดว่าการยกฐานะเทศบาลต้องทำตามลำดับ กล่าวคือ เทศบาลตำบลอาจยกฐานะข้ามไปเป็นเทศบาลนครได้เลย หากปรากฏว่าพื้นที่นั้น เข้าข่ายกฎเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร⁴⁹

3.2.3 องค์ประกอบของเทศบาล

1) อำนาจหน้าที่เทศบาล (Municipality Authority) จำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ พิจารณารหัสแล้วอาจแยกออกเป็น 3 กลุ่ม ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 ในกรณีอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล โดยมาตรา 53 เป็นกรณีของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง และมาตรา 56 เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร อันได้แก่ภารกิจ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ (1)-(9) และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ (1)-(16) และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	(10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	(17) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินหรือที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	(11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์	(18) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	(12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	(19) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	(13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	(20) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	(14) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
	(15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	

⁴⁹ กิริติพงษ์ แนนวมาลี. (2539). ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 15.

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	(16) ให้มีการดำเนินกิจการ ไร่รับจำนำ หรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น	(21) จัดให้มีและควบคุม ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และ ที่จอดรถ (22) การวางผังเมืองและ การควบคุมการก่อสร้าง (23) การส่งเสริมกิจการ ท้องเที่ยว

(2) อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่เทศบาลอาจจัดทำเป็นอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเทศบาล แห่งใดจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความพร้อม และความจำเป็นในเขตเทศบาลนั้น อันได้แก่กิจการดังที่ระบุไว้ในมาตรา 51 สำหรับเทศบาลตำบล กิจการตามมาตรา 54 สำหรับ เทศบาลเมือง และกิจการตามมาตรา 57 สำหรับเทศบาลนคร มีดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (4) ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา (5) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (6) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (7) ให้มีสุสาน ฌาปนสถาน (8) บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร (9) ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (10) ให้มีและบำรุงการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล ตำบล ตามข้อ (3)–(5) และข้อ (9) และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ (1) ให้มีและบำรุงการสง-เคราะห์มารดาและเด็ก (2) ให้มีและบำรุงโรง-พยาบาล (3) ให้มีการสาธารณสุข (4) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข (5) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการศึกษาและพลศึกษา (7) ให้มีและบำรุงส้วม สาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ	หน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมือง

--	--	--

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
(11) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	(8) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
(12) เทศพาณิชย์		

(3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในหน้าที่ 75-76

2) วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เทศบาลสามารถจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ 3 วิธี คือ

(1) เทศบาลจัดทำเอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยเทศบาลมิได้มีบทบัญญัติกำหนดเฉพาะ ให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง (Public Service) แต่ได้บัญญัติไว้โดยรวมให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตนเองตามความในมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 57

(2) เทศบาลร่วมกับบุคคลอื่นจัดทำ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(2.1) เทศบาลอาจจัดทำกิจการได้โดยวิธีการก่อตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นการแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น การจัดตั้งต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดแต่งตั้งนิติบุคคลเอกชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ดังนี้

(2.1.1) บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค

(2.1.2) เทศบาลต้องถือหุ้นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน

(2.1.3) ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Ministry of Interior)

(2.2) การจัดตั้งสหการ ซึ่งมีรายละเอียดว่า คือ

(2.2.1) สหการเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง (มาตรา 58 วรรคหนึ่ง⁵⁰)

(2.2.2) การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2.2.3) การจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำกิจการใด กิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป และการดำเนินการร่วมมือกันดังกล่าวจะเกิดประโยชน์มากกว่าการดำเนินการโดยเทศบาลแต่ละแห่ง

(2.2.4) สหการดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

(2.2.5) สหการที่จัดตั้งขึ้นอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3) รายได้ของเทศบาล

รายได้ของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue of Local Government) ส่วนใหญ่นั้นเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ ซึ่งในส่วนที่มาของรายได้ของเทศบาลตำบลเหมือนกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 66⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁵⁰ มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵¹ มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

และรายได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁵²

3.2.4 การกำกับดูแลและควบคุมเทศบาล

การกำกับดูแลและควบคุมเทศบาล (Supervision and Control of Municipality) เนื่องจากเทศบาลมีการจัดโครงสร้างภายในโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ (1) สภาท้องถิ่นและ (2) ฝ่ายบริหาร โดยในแต่ละส่วนจะมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะเทศบาลย่อมมีอำนาจกระทำตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องอาศัยบุคลากร (Staff) ในองค์กรนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น การกำกับดูแลจึงต้องมีทั้งส่วนการกำกับดูแลบุคคลและกำกับดูแลองค์กร

1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล ไม่ว่าจะอยู่เทศบาลในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล หรือผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกเทศมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดวิธีการกำกับดูแลบุคคลเหล่านี้ไว้โดยมีกระบวนการและเงื่อนไขแตกต่างกัน ระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาเทศบาลกับผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

(1) สมาชิก (Member) สภาเทศบาล กำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (Provincial Governor) กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย หากมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามมาตรา 19 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้⁵³

(1.1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้รับสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(1.2) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

⁵² วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 10.

⁵³ มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ

๑๓๑

๑๓๑

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรคสอง

(5) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

๑๓๑

๑๓๑

(1.3) มาตรการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ

(2) นายกเทศมนตรี (Mayor) กำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Ministry of Interior) กล่าวคือ เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เมื่อได้รับคำร้องว่านายกเทศมนตรีกระทำการตามมาตรา 73 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังต่อไปนี้⁵⁴

(2.1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

(2.2) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

(2.3) มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่งหน้าที่ หรือแก่เทศบาล หรือแก่ส่วนราชการ

2) การกำกับดูแลองค์กร

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเทศบาล ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการยุบสภาท้องถิ่นเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การยุบสภานั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

(1) การกำกับดูแลการกระทำ

แม้เทศบาลสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วยตนเอง แต่ก็มิได้เป็นไปโดยอิสระ หรือปราศจากการควบคุมตรวจสอบ กฎหมายได้กำหนดให้ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ

(1.1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

อำนาจนี้เป็นลักษณะการควบคุมก่อนการกระทำ (Control a Priori) เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการกระทำนั้นจะเกิดขึ้น การกระทำ (Act) ในที่นี้หมายถึงความรวมถึง การออกกฎ ระเบียบ และการทำนิติกรรมใดๆ ของเทศบาล โดยจะถูกกำกับ

⁵⁴ มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

ดูแลตามมาตรา 62 แสดงให้เห็นถึงอำนาจของส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เทศบาลมีมติเห็นชอบแล้ว และผลการพิจารณาก็อาจมีได้ 2 ทาง⁵⁵

(1.1.1.) หากผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็จะส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ ลักษณะนี้เป็นการให้ความเห็นชอบโดยชัดแจ้ง และมีอีกกรณีหนึ่งที่ทำให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบ คือ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน

(1.1.2.) หากผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็ต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อทบทวนใหม่อีกครั้ง แต่ถ้าสภาเทศบาลคงยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ร่างเทศบัญญัตินั้นก็มีผลใช้บังคับได้ โดยนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้ลงนามแล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

(2) อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำ

อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาลนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72⁵⁶ ซึ่งให้แก่ นายอำเภอ (District Chief Officer) หรือผู้ว่าราชการ

⁵⁵ มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งรายงานเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

⁵⁶ มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

จังหวัด (Governor) ในอันที่จะเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (Mayor) หรือรองนายกเทศมนตรี (Deputy Mayor) หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนั้นมีลักษณะที่จะเสียหายแก่เทศบาลเองหรือเสียหายต่อส่วนราชการ แต่ทั้งนี้ต้องมีการแนะนำคัดเตือนก่อน แต่หากมีการสั่งเพิกถอนหรือระงับหน้าที่แล้ว ให้รีบรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Minister of Interior) เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่สมควร หากคำสั่ง (Command) ของรัฐมนตรีออกมาในทางที่เห็นชอบกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีผลให้การกระทำของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีต้องถูกเพิกถอนหรือถูกระงับไปในที่สุด

(3) การควบคุมการคลัง

เทศบาลต้องถูกควบคุมทางการคลัง 2 ลักษณะ คือ

(3.1) อำนาจออกกฏระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69⁵⁷ บัญญัติถึงอำนาจส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ ฯลฯ ของเทศบาลได้ เท่ากับว่าเทศบาลไม่มีอิสระในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้ จะต้องปฏิบัติตามกฏระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น

(3.2) อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง ลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังการกระทำการเงินการคลังของเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาตรวจสอบ 3 ด้าน คือ

(3.2.1.) ตรวจสอบการคลัง เช่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณประจำปี

(3.2.2.) ตรวจสอบการบัญชี เช่น การตรวจสอบบัญชีรายรับและรายจ่ายของเทศบาล

(3.2.3.) ตรวจสอบการเงินอื่นๆ ของเทศบาล

แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำคัดเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

⁵⁷ มาตรา 69 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการ งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

จากข้อมูลข้างต้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้จะมีกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ตามรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล แต่ก็มีปัญหาต่างๆ ทางกฎหมาย ซึ่งอาจจำแนกได้หลายประการ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เนื่องจากต้องรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางเหมือนกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44) ประเด็นที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกตั้งตัวแทนได้จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน (มาตรา 45) ซึ่งทำให้เสียเงินงบประมาณในการใช้จ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก ขณะที่เทศบาลตำบลจะไม่ประสบปัญหาเช่นนี้เลย เพราะการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะกำหนดตามประเภทของเทศบาล เช่น เทศบาลตำบล จะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ 12 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่แน่นอน ทำให้เหลืองบประมาณส่วนที่ต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่มีความจำเป็นได้อีกมาก

3) ปัญหาศักยภาพด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรร 1 ส่วน เทศบาลจะได้รับการจัดสรร 4 ส่วน ปัญหาเกี่ยวกับรายได้นี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้วและแก้ไขยาก รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ด้วย จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเหมาะสม และควรส่งเสริมให้พัฒนารายได้ให้มั่นคง

และพึ่งตนเองได้ พิจารณากฎฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปัญหาทางการคลังก็อาจจะอยู่ในระดับที่ทำให้เกิดการบริหารได้ดีในระดับหนึ่ง

4) กฎหมายในส่วนของข้อกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจน แต่เป็นไปตามมติ (Resolution) ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตามกฎหมายของเทศบาลจะสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้เพียง 12 คน และแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ทำให้หลายคนเกรงว่าตนเองอาจไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่กล้ายกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เพราะเกรงว่าจะสูญเสียการสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นฐานเสียง หรือเป็นหัวคะแนน (Election Canvasser) ให้กับตน อาจทำให้ตนไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกในครั้งต่อไป

5) กฎหมายในส่วนของข้อกำหนดดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนายอำเภอ กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ (District Chief Officer) มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อนส่งรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยสั่งการ มีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Dissolution of the Council) ได้ หากกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน (Protection of the Public) ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอในส่วนนี้จะหมดไป แต่อำนาจเหล่านี้จะไปอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ กรณีหน้าที่ควบคุมดูแล (Supervision) เทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเทศบาลตำบลให้นายอำเภอเป็นผู้ช่วยควบคุมดูแล หากผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะดำเนินการเอง นายอำเภอก็ไม่มีสิทธิมาเกี่ยวข้องได้ สำหรับอำนาจในส่วนของกาวยุบสภาเทศบาล (Dissolution) และการสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีในเรื่องการกำกับดูแลของนายอำเภอนี้ อาจทำให้อำเภอในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน ไม่สนับสนุนหรือผลักดันให้มีการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล แต่การจัดทำแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้ง เปลี่ยนฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลกลับให้นายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยนายอำเภอเป็นผู้ลงนามรับรอง โดย

ไม่มีการกำหนดกรอบของการให้ความเห็นไว้ ลักษณะนี้นายอำเภอสามารถอาจให้ความเห็นถึงขั้นไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ การบริหารจัดการกฎหมายในลักษณะนี้ ไม่เป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลแต่อย่างใด

6) อำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ (District Chief Officer) จะมีอำนาจในส่วนนี้ หากเป็นเทศบาลตำบลแล้ว อำนาจของนายอำเภอในส่วนนี้ก็จะหมดไป และอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาลจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (Provincial Governor) ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันดีว่าอำเภอมีกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบมากมาย การสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางอันไม่ทันที่วงที่จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การมีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นข้อต่อรองที่สำคัญมากอันหนึ่งที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากต้องการแรงสนับสนุนจากอำเภอในการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ควรให้นายอำเภอมีบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) กรณีเป็นเทศบาลเมือง (Town Municipality) หรือเทศบาลนคร (City Municipality) จึงให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นงบประมาณจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนแน่นอน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนั้น ไม่เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามความมุ่งหมาย (Purpose) และวัตถุประสงค์ (Objective) บางกรณีก็เกิดความขัดแย้งหรือหน่วงรั้งกันได้ ทำให้กระบวนการจัดการไม่ประสานสอดคล้อง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีปัญหาในการบริหารงานมากกว่าในอดีต เพราะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการ งานบริการสาธารณะของภาครัฐ ในปัจจุบันที่เน้นการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และกฎหมายบางฉบับที่เป็นประโยชน์กับประชาชนควรสามารถนำมาใช้บังคับได้เลย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ประเด็นนี้ในบทต่อไป