

โครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่น

2.1 วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยและการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท

การปกครองท้องถิ่นไทยมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช สืบเนื่องมาจากการจัดการปกครองในรูปสุขาภิบาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งพระองค์ได้ทรงเห็นการปฏิบัติมาจากดินแดนมาลายู ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ได้ทรงแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นผลดี (ชำนาญ ยุวบูรณ์ 2497 : 27 - 37) พระองค์จึงทรงดำริจัดตั้งดำเนินการขึ้นบ้างในท้องที่เมืองหลวง เรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116" เป็นการเริ่มทดลองระบบสุขาภิบาล ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารกิจการเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ดังนั้น กิจการนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (autonomy) ต่อมา พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เป็นสุขาภิบาลท่าฉลอม ต่อจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งในท้องที่เมืองที่มีความเจริญมาก และสุขาภิบาลตำบลจัดตั้งในท้องที่ซึ่งเป็นชุมชนมาก อยู่ในเฉพาะตำบล ซึ่งอำนาจหน้าที่ในชั้นแรก คือ รักษาความสะอาดในท้องที่ ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ การบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่ และการศึกษาขั้นต้นของราษฎร

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรี ได้เกิดความคิดที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้นในพ.ศ.2470 โดยตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งประชาภิบาลหรือเทศบาล (municipality) พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล เป็นการเตรียมตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการเรียนรู้ ทดลองโดยประชาชน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามสภาพแวดล้อมของสังคมภายใน

เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้พยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2476 ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล 3 รูปแบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อจากนั้นมีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ จนกระทั่งถึงสมัยปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 กำหนดว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้" จริง ๆ แล้วรากฐานของเทศบาลในเมืองไทยมีวิวัฒนาการมาจากรูปแบบการสุขาภิบาลในเมืองตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เทศบาลในปัจจุบันมีสถานภาพดังนี้คือ

1. เป็นองค์การที่มีฐานะทางนิติบุคคล ซึ่งมีความหมายโดยนัยว่ามีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน และมีอำนาจในการปกครอง แยกออกจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีการจัดหางบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง ต้องเป็นพื้นที่ที่มีพลเมืองหนาแน่นพอควรมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
2. เป็นองค์การที่มีอำนาจปกครองอย่างอิสระ (autonomy) เทศบาลต้องมีอิสระที่จะกำหนดนโยบายการปกครองและตัดสินใจปัญหาได้พอสมควร แต่ต้องไม่มากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ เพราะเทศบาลเป็นองค์การที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นไปในทางใดก็ตาม เช่น การร่วมมือเลือกสมาชิกสภาเทศบาล หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นต้น

การจัดตั้งสุขาภิบาล เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลที่มีข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานมากมาย จึงไม่สามารถขยายการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลออกได้อีก อุปสรรคสำคัญก็คือ รายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอ

ที่จะดำเนินงานในหน้าที่ให้เกิดผลดี เพราะต้องมีรายจ่ายในการดำเนินกิจการและบริหารงานสูง จึงมีการแก้ปัญหาโดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อสุขาภิบาลเจริญถึงขนาดแล้ว มีรายได้และประชากรต่อพื้นที่มากพอ จึงค่อยยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป ตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติ พ.ศ.2495 กล่าวถึงการจัดตั้งหรือยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นสุขาภิบาลว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล" และมาตรา 5 กล่าวว่า "การจัดตั้งสุขาภิบาลให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตสุขาภิบาลไว้ด้วย" จากพระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พอสรุปได้ว่า ท้องที่ที่จะยกฐานะเป็นสุขาภิบาลได้นั้นจะต้องมีความเจริญพอควร แต่ความเจริญนั้น ยังมีน้อยกว่าท้องที่ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ ประกอบทั้งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งท้องที่ที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และชุมชนใหญ่ ที่มีความเจริญพอควรเป็นสุขาภิบาลอีกด้วย ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ท้องที่ที่จะยกฐานะเป็นสุขาภิบาลได้ มีลักษณะดังนี้

1. ท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล
2. เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. เป็นชุมชนใหญ่ มีตลาดการค้า มีพลเมืองมากและอยู่กันหนาแน่นพอสมควร (มีกฎหมายระบุไว้ในรายละเอียด)

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ท้องถิ่นใดมีราษฎรอยู่รวมกันมากและอยู่กันหนาแน่น มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติการ รวมทั้งประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลก็จะยกฐานะรัฐบาลท้องถิ่นนั้นให้เป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญรองลงไปจากเทศบาลและสุขาภิบาล ประกอบทั้งประชาชนอยู่กันกระจัดกระจาย รายได้มีน้อย ไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้นท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการปกครองนี้รัฐบาลจึงได้จัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอันมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายเรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กล่าวไว้ว่า "กิจการส่วนจังหวัด" หมายความว่า กิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบังคับในพระราชบัญญัตินี้ที่จะต้อง รับผิดชอบปฏิบัติการกิจเพื่อให้เกิดความเจริญ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ให้มากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรจะอำนวยให้ นอกจากนี้กิจการใดที่เทศบาลและสุขาภิบาลไม่สามารถ ดำเนินการได้ ต้องใช้เงินทุนสูงมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถดำเนินการได้ภายใน เขตเทศบาลและสุขาภิบาลนั้น ๆ โดยมีได้ชดเชยในด้านอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ ประชาชนในจังหวัดเป็นสำคัญ

การจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ในสมัยก่อนได้มีการจัดตั้งระเบียบหัวเมืองราชธานีเป็น พิเศษแตกต่างไปจากหัวเมืองอื่น ๆ เพราะหัวเมืองราชธานีนั้นเป็นศูนย์กลางการปกครองบังคับ บัญชาของประเทศ เป็นศูนย์กลางความเจริญ อารยธรรม การติดต่อค้าขายที่มีความสัมพันธ์กับ ต่างประเทศ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ครั้งยิ่งใหญ่ นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปก็คือ ต้องการรวมอำนาจการปกครอง บังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของหลายหน่วยงาน ให้มาอยู่ภายใต้ การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว เพื่อประโยชน์ในการสร้าง เอกภาพและความมั่นคงของชาติ แต่พระองค์ก็ยังทรงจัดเมืองราชธานีหรือกรุงเทพฯ และหัวเมือง ไกลเคียง ให้อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล แยกต่างหากจากการ ปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ย่อมเป็นการยืนยันให้เห็นว่า สภาพและปัญหาของ เมืองหลวงแตกต่างไปจากเมืองอื่น ๆ สมควรที่จะต้องพิจารณากำหนดรูปแบบการปกครองให้ เหมาะสมเป็นพิเศษ เพื่อให้เมืองหลวงอยู่ในฐานะที่มีความสามารถสูงในการปฏิบัติภารกิจให้ เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลดีแก่ประชาชนในเมืองหลวงอย่างแท้จริง ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เริ่มมีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาจัดการปกครองนครหลวงในรูปพิเศษ ต่อจาก นั้นก็ได้มีประกาศแก้ไขคณะปฏิวัติ (พ.ศ. 2514-2515) จนกระทั่งมีการจัดตั้งรูปการปกครอง และบริหาร เมืองหลวงให้มีลักษณะพิเศษ โดยรวมพื้นที่กรุงเทพฯ และธนบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ต่อจากนั้นเรื่อยมาก็มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานครอีกหลายฉบับ เริ่มจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกแบบหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่ง เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นรูปพิเศษนี้สามารถบริหารกิจการและดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับลักษณะ สภาพ และปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ในมาตรา 7 ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จากเหตุผลที่ว่า สภาพทั่วไปของเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงเร็วมาก เพราะสาเหตุที่เมืองพัทยา เป็นเมืองท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับของชาวไทยและชาวต่างประเทศ และได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษา ความสะอาด และสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เหลือวิสัยที่สุขาภิบาลนาเกลืออันเป็นรัฐบาลท้องถิ่นเดิมจะ แก้ปัญหาเข้าไปรับผิดชอบในการบริหารกิจการต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ รัฐบาล จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพและภารกิจ ที่เมืองพัทยาจะต้องดำเนินการ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองพัทยามีรูปแบบพิเศษที่แตกต่างไปจากรัฐบาล ท้องถิ่น 4 รูปแบบข้างต้นคือ เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลแบบหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่าง ไปจากรูปแบบเทศบาลทั่วไป คือเป็นแบบผู้จัดการ (city-manager plan) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการนำเอานักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาบริหารกิจการให้ แก่เทศบาล โดยแจ้งผลในด้านประสิทธิภาพ การบริหารกิจการขององค์กร ในขณะที่เดียวกันก็ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารกิจการของเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ซึ่ง คณะเทศมนตรีได้ตำแหน่งโดยวิถีทางการเมือง ฉะนั้น ผู้บริหารระบบนี้อาจไม่ได้มาจากผู้มี ประสบการณ์ด้านการบริหาร แต่ในกรณีของเมืองพัทยาปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดเมืองพัทยา ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่กำหนดไว้ว่า ถ้าเป็น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่ง ไม่นต่ำกว่าระดับ 6 หรือตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือเคยเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ที่มีพนักงานและลูกจ้างใน ความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีเงินทุน หมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี รัฐบาลท้องถิ่น เมืองพัทยาในรูปแบบผู้จัดการนี้ จึงเป็นการเหมาะสมกับภารกิจอันมากมายที่รัฐบาลท้องถิ่น

เมืองพัทยาต้องรับผิดชอบ ประกอบด้วยผู้บริหาร คือปลัดเมืองพัทยา ยังปลอดจากภาวะการถูกแทรกแซงทางการเมือง เพราะระบบนี้ไม่ต้องบริหารโดยผ่านสภาเทศบาล อีกทั้งการเข้ารับตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง มิใช่โดยวิธีทางและเหตุผลทางการเมือง

2.2 การบริหารราชการท้องถิ่นไทยทั้ง 5 ประเภท

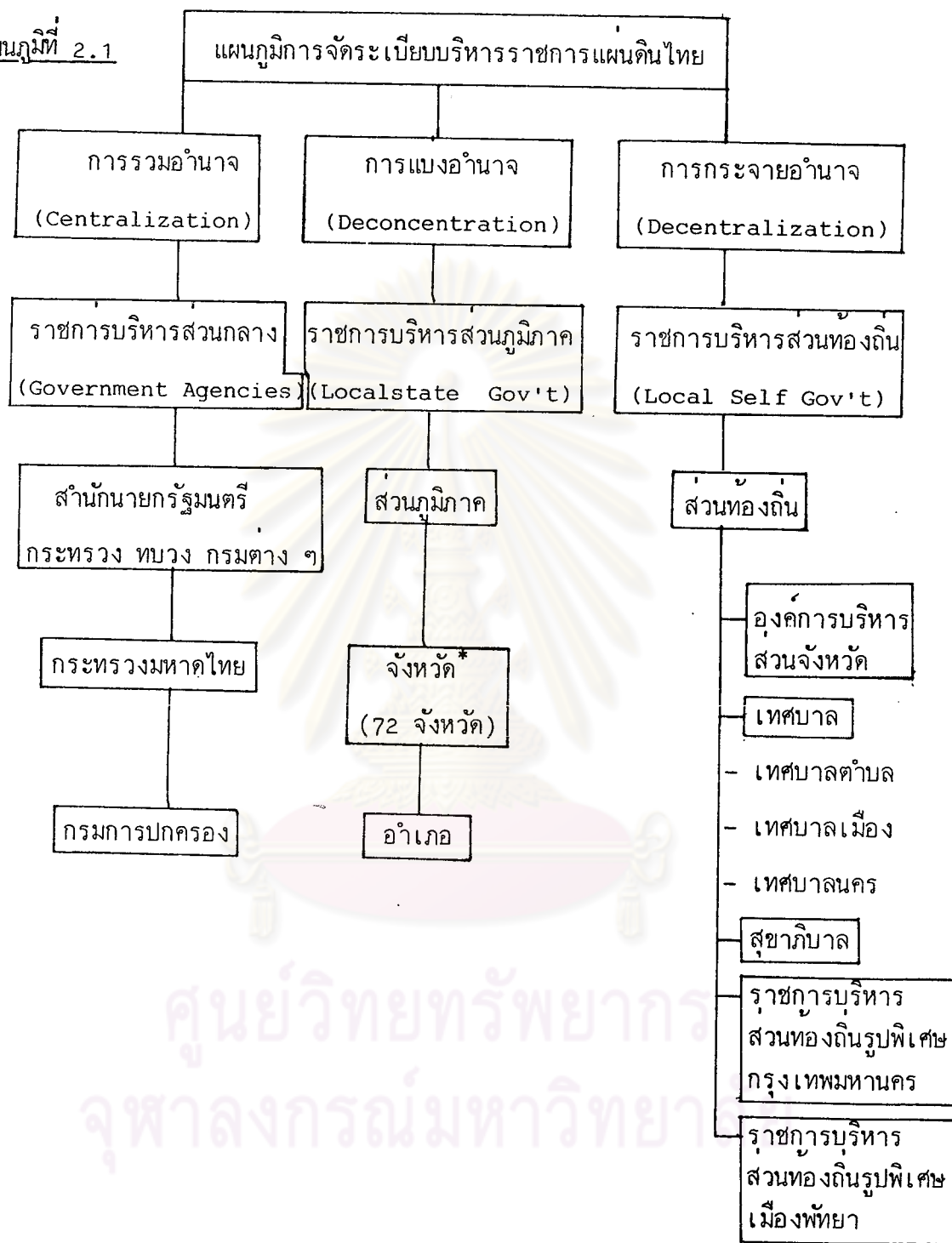
การปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เพราะเมื่อประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของประเทศรวมกันก็ควรจะได้มีสิทธิในการปกครองตนเอง ภายในขอบเขตและรูปแบบวิธีที่พึงปรารถนาารวมกัน หากรัฐบาลกลางของประเทศให้อาสาแก่รัฐบาลต่างระดับในการบริหารงานด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นย่อมเชื่อได้ว่าการดำเนินงานโดยประชาชนท้องถิ่นเอง จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะตรงกับความต้องการของชุมชนและเพียงพอแก่การดำรงชีวิตของพวกเขาเอง รวมทั้งยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารและพัฒนา เศรษฐกิจสังคมของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารการปกครองย่อมเกิดความหวงแหน อันเป็นกลไกสร้างความรักต่อรัฐบาลท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการเมืองระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการบริหารราชการไทยได้จัดระเบียบงานราชการบริหารประเทศ โดยถือหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยเริ่มมีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังในรูปแบบเทศบาล เมื่อออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ในปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศได้แบ่งเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากแผนภูมิการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทยดังนี้

แผนภูมิที่ 2.1



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร เพราะถือว่าเป็นรูปแบบพิเศษอยู่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กันมากว่าในส่วนท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นผู้ที่ส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติราชการ แต่ในส่วนของการบริหารราชการท้องถิ่นนั้นจะมีความเป็นอิสระมากกว่า ในรูปแบบของการปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในด้านการคลัง การจัดทำงบประมาณ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยที่สุด ในส่วนการบริหารราชการของรัฐบาลท้องถิ่นไทย จะไต่กล่าวถึงในประเด็นต่าง ๆ พอเป็นสังเขปคือ

2.2.1 การจัดการ

2.2.2 การบริหารงานบุคคล

2.2.3 การบริหารงานคลัง

2.2.1 การจัดการ จะไต่กล่าวถึงการจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท เป็นการสรุปโดยย่อเพื่อให้เข้าใจในหลักการจัดการของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้คือ

1. การจัดการของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลต้องปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน จึงเป็นหน่วยงานปกครองตนเองในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรม การจัดการของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

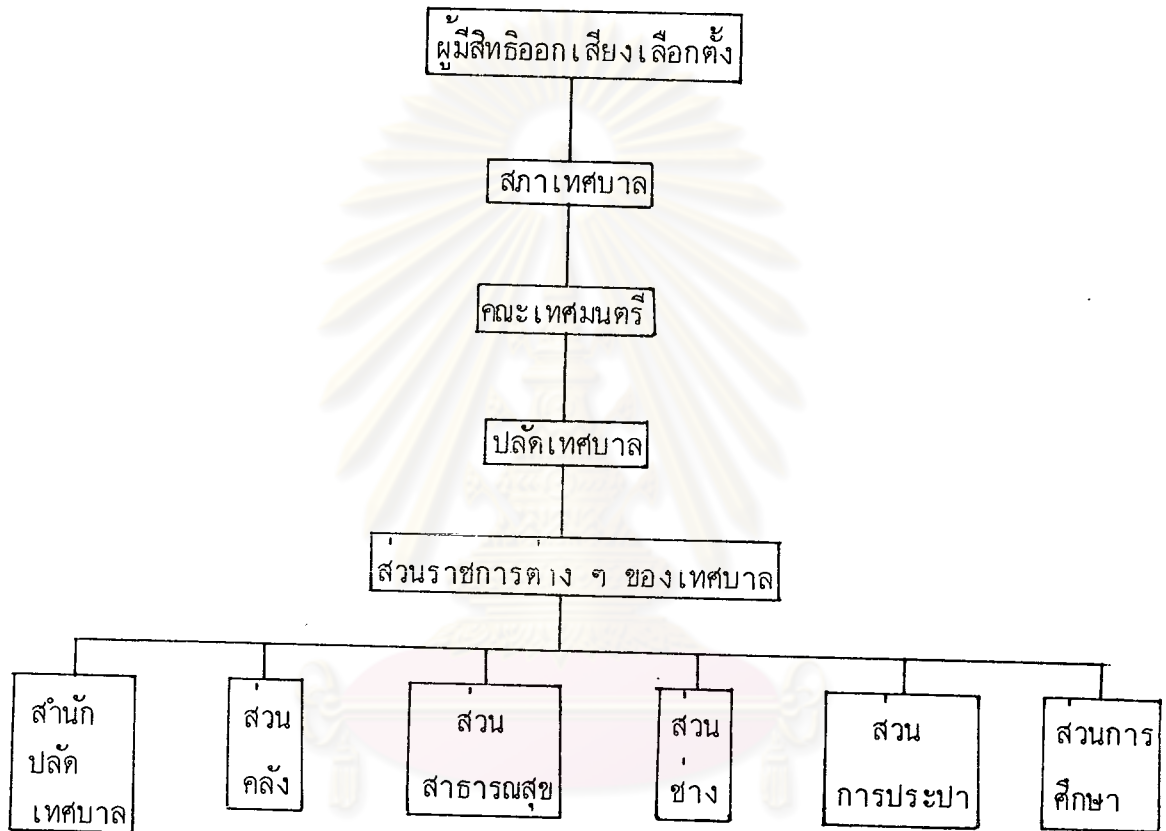
สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยอนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่คณะเทศมนตรี นอกจากนี้สภาเทศบาลยังมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายเทศมนตรีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย งบประมาณ และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่น ๆ อีก 2-4 คน แล้วแต่ประเภทของเทศบาล มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตาม

กฎหมายและเป็นไปตามงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล ซึ่งได้แสดงแผนภูมิการจัดองค์การของเทศบาลไว้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.2

แผนภูมิการจัดองค์การของเทศบาล



2. การจัดองค์การของสุขาภิบาล เนื่องจากระบบบริหารในรูป

เทศบาลมีข้อเสียจากการที่สภาเทศบาลใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้ควบคุมเทศมนตรีไปในทางที่ผิดเพื่อโค่นล้มฝ่ายบริหารในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว จึงได้มีการรื้อฟื้นการจัดการปกครองรูปสุขาภิบาลจากที่เคยมีในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นใหม่ โดยใช้เจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ามาช่วยงานของสุขาภิบาลและไม่จัดให้มีสภา เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างและค่าบริหาร ดังนั้นสุขาภิบาลจึงจัดองค์การโดยมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานสุขาภิบาล เป็นการปกครองระบบคณะกรรมการ (committee system) ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยมิได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน คณะกรรมการสุขาภิบาล

ประกอบด้วยสมาชิก 3 ประเภทดังนี้คือ

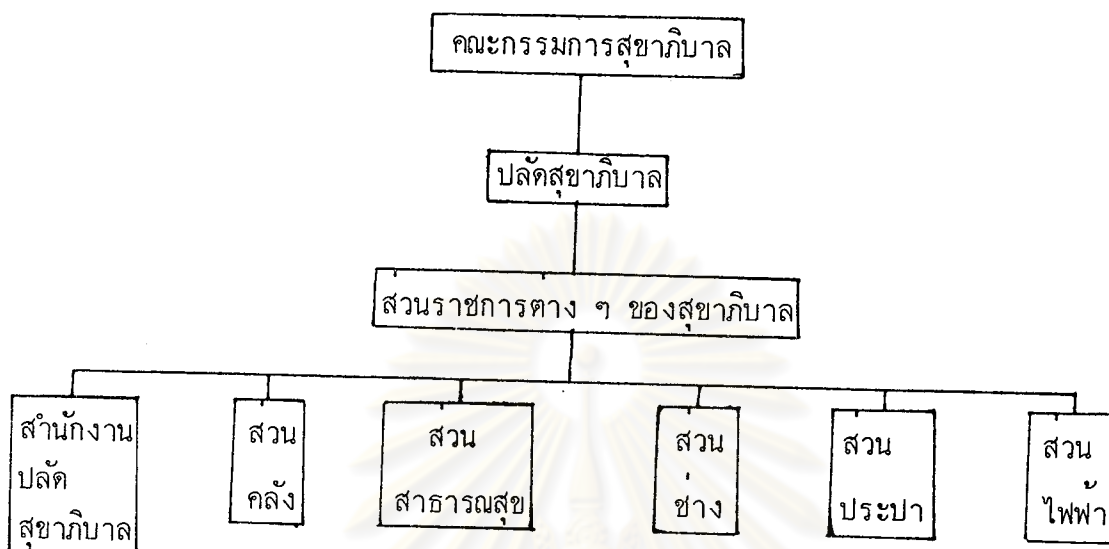
1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอท้องที่ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมาย หัวหน้าสถานีตำรวจ สาธารณสุขอำเภอ สมุญชีอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่เป็นที่ตั้งสุขาภิบาล
2. กรรมการโดยการแต่งตั้ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาล และได้รับแต่งตั้งให้เป็นปลัดสุขาภิบาลด้วย
3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 กรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้งจำนวน 4 คน โดยกรรมการประเภทเลือกตั้งนั้นจะต้องมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตสุขาภิบาลนั้น เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปร่วมรัฐบาลท้องถิ่น

ในตำแหน่งหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาล ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ในลักษณะปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นที่ดี นำไปเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และตราข้อบังคับสุขาภิบาล ทั้งนี้โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เช่น ข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณประจำปี ในด้านที่กรรมการสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นผู้บริหาร จะรับผิดชอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชน และงบประมาณของสุขาภิบาลนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสุขาภิบาลนี้ นอกจากคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในการกำหนดและควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลยังได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้คือ

1. ใ้ปลัดสุขาภิบาล ทำหน้าที่ควบคุมกิจการประจำของสุขาภิบาล
2. จัดแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ออกเป็น สำนักปลัดสุขาภิบาล ส่วนการคลังส่วนสาธารณสุข ส่วนช่าง ส่วนการประปา ส่วนการไฟฟ้า ส่วนการรักษาความสงบ ฯลฯ ซึ่งแสดงการจัดองค์การไว้เป็นแผนภูมิพอสังเขปดังนี้

แผนภูมิที่ 2.3

แผนภูมิการจัดองค์การของสหภาพบาล



3. การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งเป็น

2 ฝ่าย คือมีฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ารับผิดชอบให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือกตั้งเข้าไป ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกมากน้อยไม่เท่ากัน จะขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรของจังหวัด สภาจังหวัดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารกิจการจังหวัด โดยฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดให้ว่าจะทำอะไร ใช้งบประมาณอย่างไร แล้วให้สภาจังหวัดเห็นชอบเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้ สภาจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริง และพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สภาจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด จึงมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการใช้จ่ายเงินของประชาชนให้เกิดประโยชน์ และตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ถ้าสภาจังหวัดไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารก็ไม่มีผลที่จะทำให้ฝ่ายบริหารซึ่งคือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพ้นออกจากตำแหน่ง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลาง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของเทศบาลฝ่ายบริหารซึ่งคือคณะเทศมนตรี จะมีผลให้ต้องพ้นออกจากตำแหน่งไป

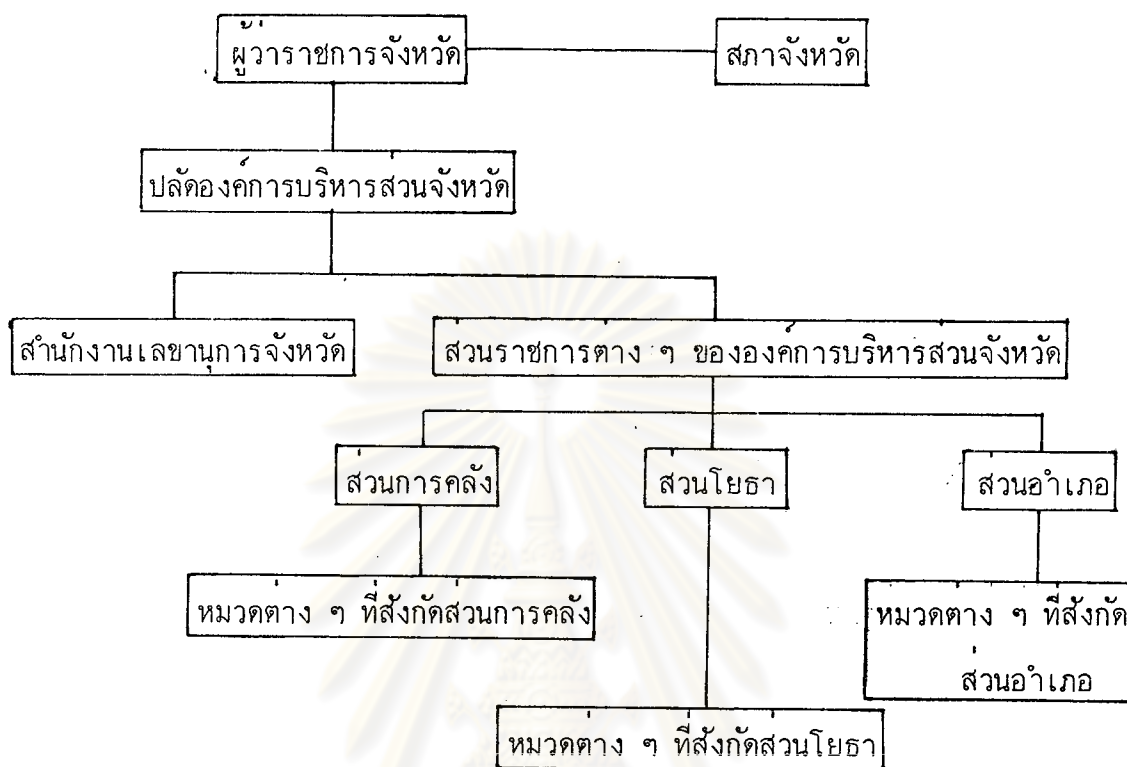
ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการบริหารกิจการของ
จังหวัดปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด แต่อาจยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัด
แล้วส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ มีอำนาจในการตอบกระทู้ถาม เรียกประชุม
สภาจังหวัด และควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด

การบริหารและดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่ง
การจัดองค์การเป็นส่วนต่าง ๆ คือ

1. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไป
ของจังหวัด มีเลขานุการเป็นผู้รับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาภายในส่วนสำนักงาน
2. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตำแหน่งจะ
มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำสังกัดส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้ระบบการ
บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่ง
เรียกว่า ก.จ. ซึ่งหมายความว่า การสรรหา การบรรจุแต่งตั้งเป็นเรื่องขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดเอง แต่ขณะนี้ให้ปลัดจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่
3. ส่วนต่าง ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการในส่วนนั้น ๆ มีหัวหน้า
ส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบส่วนต่าง ๆ โดยทั่วไปมีส่วนต่าง ๆ ดังนี้คือ
ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนอำเภอก และส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ยังแบ่งออกเป็นหมวดย่อยลงไป
ตามความจำเป็นของแต่ละส่วนตั้งแผนภูมิการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปต่อไป

แผนภูมิที่ 2.4

แผนภูมิการจ้ดองคการขององคการบริหารสวนจังหวัด



4. การจ้ดองคการของกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครอง

และการบริหารที่ก้าวหน้า แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่น 3 รูปแบบข้างต้น ซึ่งได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานครนี้ เป็นท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวงซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าในทุกด้าน จำนวนประชากรอยู่รวมกันหนาแน่น และกรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ อีกมากมาย ดังนั้นการจ้ดองคการจึงได้ทำอย่างพิเศษ มีความก้าวหน้าเพื่อพร้อมที่จะรองรับการบริหารกิจการอันเป็นภารกิจที่จะสนองตอบตามต้องการของประชาชนในเขตเมืองหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจ้ดองคการของกรุงเทพมหานครมีลักษณะจ้ดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับเมืองมหานคร (metropolitan city) โดยทั่วไป ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะต้องได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นเขตกรุงเทพมหานคร จึงถือได้ว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยและตรงกับความปรารถนาของรัฐบาลกลาง ที่จะให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ การจ้ดองคการ 2 ส่วนมีลักษณะดังนี้คือ

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวนตามเกณฑ์ของปริมาณราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด อายุของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดวาระละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ ความเรียบร้อย และกิจการอื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครเกิดขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นขอเสนอพร้อมด้วยเหตุผล ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีออกเสียงลงคะแนน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย สั่งอนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการกรุงเทพมหานคร บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย วางระเบียบเพื่อให้งานกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ และปฏิบัติอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อมีการยุบสภากรุงเทพมหานคร หรือกรณีที่กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการ หรือไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้นสภากรุงเทพมหานครจะมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้

จะเห็นได้ว่าสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต่างก็มีอำนาจดวงคู่ซึ่งกันและกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารราชการท้องถิ่น โดยสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ที่คอยควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้ว่าราชการ

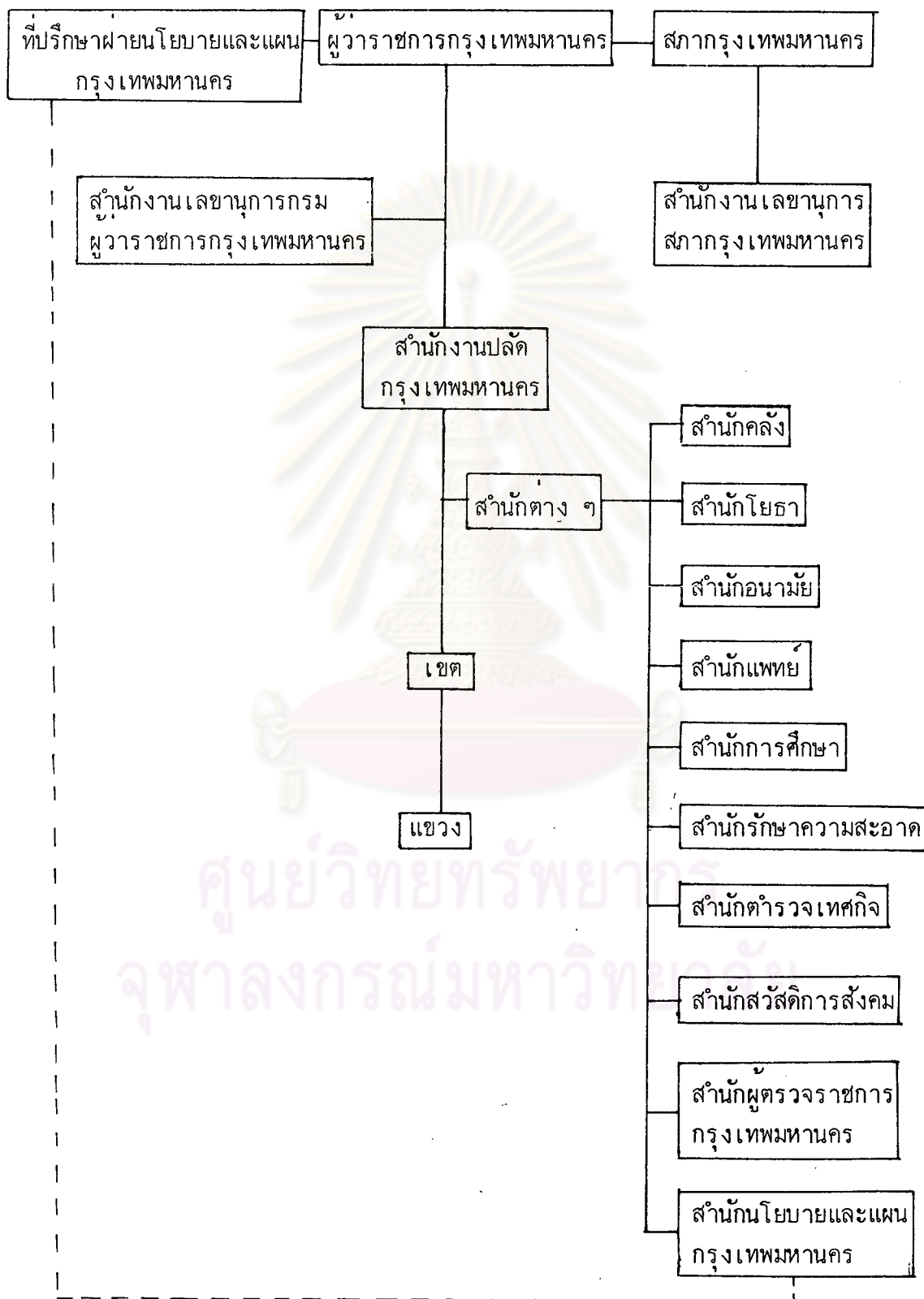
กรุงเทพมหานคร ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ให้อำนาจแก่ผู้วาระาชการกรุงเทพมหานคร ในการ
เสนออุทธรณ์ได้เพื่อถ่วงดุลอำนาจ ไม่ให้สภากรุงเทพมหานคร เข้ามามากเกินไป ภายงานบริหาร
จนอาจทำให้ฝ่ายบริหารต้องลำบากใจในการปฏิบัติหน้าที่

การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครแบ่งแยกเป็นสำนักงาน

เลขานุการผู้วาระาชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงาน
ปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักต่าง ๆ หรือส่วนราชการอื่น ๆ ที่เทียบเท่าสำนัก เขต และแขวง
แสดงให้เห็นด้วยแผนภูมิจากรูปดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



5. การจัดการเมืองพัทยา แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

สภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา โดยสภาเมืองพัทยายจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยานั้นเป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งสภาเมืองพัทยาเลือกสรรจ้างให้เข้าไปมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการบริหารเมืองพัทยา โดยมีสัญญาจ้างซึ่งมีอายุคราวละไม่เกิน 4 ปี ซึ่งเรียกว่า การปกครองเมืองพัทยา เป็นระบบผู้จัดการนคร (city manager) ในการบริหารงานปลัดเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อสภาเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานเมืองพัทยามีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานธุรกิจภาคเอกชน ที่มีปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เสมือนผู้จัดการบริษัท สมาชิกสภาเมืองพัทยาคือที่เหมือนคณะกรรมการบริหารของบริษัท และประชาชนในท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัท

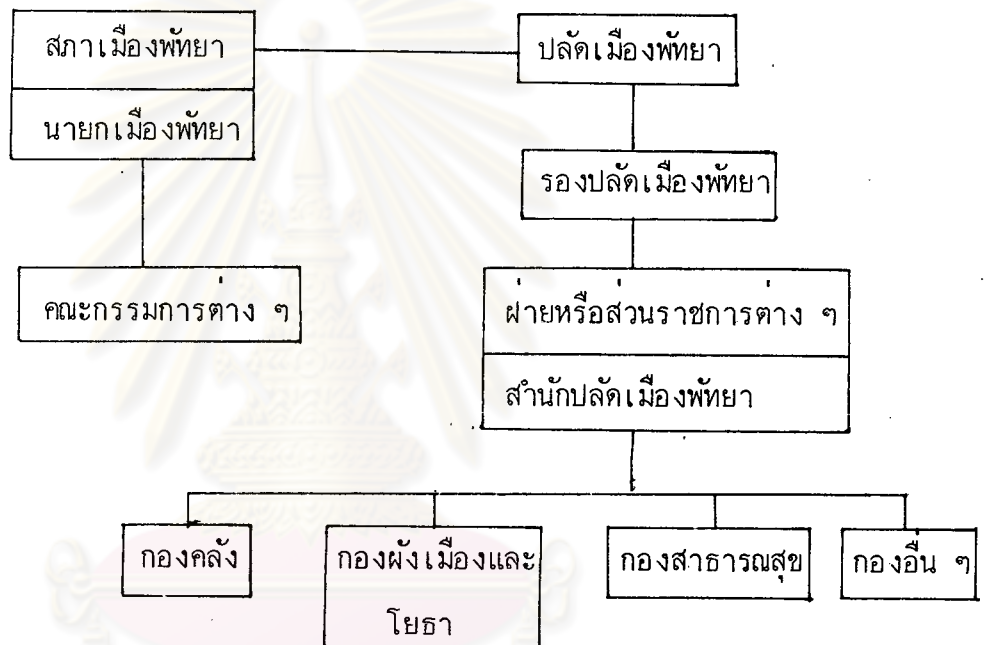
สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนและสมาชิกที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอายุของสภาเมืองพัทยากำหนดคราวละ 4 ปี รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาได้ โดยต้องแสดงเหตุผล และการยุบสภาเมืองพัทยายะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียว สภาเมืองพัทยายะเลือกสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา โดยนายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฏระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนของผู้นำเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ นายกเมืองพัทยายะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่อาจได้รับการเลือกเข้ามาใหม่ได้ ส่วนสภาเมืองพัทยามีอำนาจดังนี้คือ วางนโยบายและอนุมัติแผนเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา พิจารณออนุมัติร่างข้อบัญญัติแต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา และควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฏ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย กล่าวได้ว่าสภาเมืองพัทยามีหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติ และกำหนดนโยบายควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่สภาเมืองพัทยากำหนดไว้

ปลัดเมืองพัทยา กฎหมายกำหนดว่าให้มีปลัดเมืองพัทยานคนหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา และมีรองปลัดเมืองพัทยาน้อยกว่า 2 คน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยบริหารกิจการเมืองพัทยตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมายก็ได้ อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาคือ ร่างแผนเพื่อเสนอสภา บริหารกิจการตาม

นโยบายและแผนเมืองพัทยา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น ๆ เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย รวบรวมปัญหาและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาเมืองพัทยา ซึ่งได้แสดงแผนภูมิการจัดองค์การของเมืองพัทยาไว้ดังนี้คือ

แผนภูมิที่ 2.6

แผนภูมิการจัดองค์การเมืองพัทยา



2.2.2 การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นนี้ ควรจะมีเครื่องมือด้านบุคคลที่มีคุณภาพและความสามารถสูง เพื่อที่จะได้รัฐบาลท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสามารถดำเนินภารกิจได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งการบริหารงานบุคคลเริ่มจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถ และครอบคลุมถึงการบังคับบัญชาให้คุณให้โทษ เลื่อนขั้นเลื่อนชั้น การให้สวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ต่างก็จัดให้มีการบริหารงานเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงโดยสรุปสั้น ๆ เพื่อให้ทราบในหลักการคร่าว ๆ เท่านั้น

1. การบริหารงานบุคคลของเทศบาล พนักงานของเทศบาลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลได้รับเงินเดือนในงบประมาณหมวดเงินเดือนที่เทศบาลกำหนด ส่วนคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง จะได้รับผลตอบแทนในรูปค่าช่วยการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนของพนักงานเทศบาล ได้ยึดหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีส่วนการบริหารคราว ๆ ดังนี้

สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการในกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียนตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนคลังมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและภาวะบัญชี พัสดุทรัพย์สินของเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การกู้เงิน เงินผลประโยชน์ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเงินหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน และระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานและฌาปนสถานสาธารณะ ศูนย์บริการสาธารณสุขต่าง ๆ ตลอดจนงานสาธารณสุขอื่น ๆ หรืองานที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ งานสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานด้านสถาปัตยกรรม และผังเมือง งานสาธารณูปโภคอื่น ๆ หรือได้รับมอบหมาย

ส่วนการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในกรณี ปัจจุบันได้มีการโอนการประปาส่วนนี้ให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคจนเกือบหมดสิ้นแล้ว

ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการศึกษา ระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคม และ

สันตนาการะ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้เทศบาลยังมีคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล 3 ส่วน คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล) ซึ่งมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

การเลื่อนระดับพนักงานเทศบาลทำได้ 3 วิธีคือ การสอบ การคัดเลือก และการปรับให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

2. การบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาล พนักงานสุขาภิบาล

ได้แก่พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณของสุขาภิบาล หมวดเงินเดือนที่ตั้งจากสุขาภิบาล โดยนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานเทศบาลสามัญมาบังคับใช้กับพนักงานสุขาภิบาล โดยมีการกำหนดส่วนการบริหารสุขาภิบาล การกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนของพนักงานสุขาภิบาลให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลกำหนด โดยมีคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาล 3 ส่วน เช่นเดียวกับเทศบาล คือ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.สภ.จังหวัด) และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำสุขาภิบาล (อ.ก.สภ.สุขาภิบาล)

3. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร

บริหารส่วนจังหวัด มีบุคลากร 2 พวกคือ ข้าราชการพลเรือนตลตำแหน่งต่าง ๆ ที่ไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และพวกที่มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยแท้ คือ เป็นพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สาเหตุที่ต้องแบ่งเป็น 2 พวกเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้น้อย ไม่สามารถจัดสรรเงินเดือนเพื่อจ้างเจ้าหน้าที่ของตนเองได้เพียงพอ จึงต้องอาศัยข้าราชการพลเรือนที่ไม่ใช่ข้าราชการของท้องถิ่นเข้าไปช่วย โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนจังหวัด ซึ่งในงบประมาณส่วนหนึ่งนั้นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางด้วย ข้าราชการส่วน

จังหวัดนี้มีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และใช้กฎระเบียบข้อบังคับเดียวกัน เหตุผลอีกประการที่ต้องนำข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในตำแหน่งประจำมาช่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" มีมากมายและขอบเขตกว้างขวาง ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารมาช่วยปฏิบัติภารกิจไปก่อน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งการบริหารงานบุคคลออกเป็น 2 ฝ่าย คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานบุคคลเหมือนข้าราชการพลเรือน

4. การบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร ใช้ระบบหลักการและวิธีการ เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเหมือนกับรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภท ข้างต้น แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยอยู่บ้างก็เพื่อความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงานของแต่ละองค์การท้องถิ่น กรณีของรัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไป 2 ประการคือ

1. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหมายถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนที่ตั้ง ทางกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งเป็น 2 พวก คือพวกที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานส่วนกลางของกรุงเทพมหานครและพวกที่ประจำอยู่ตามเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ทั้งสองพวกนี้อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้
2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งตามที่รัฐมนตรีว่าการกำหนด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการแต่งตั้ง และปลัดกรุงเทพมหานคร ก.ก. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และออกกฎ ก.ก. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การจัดระเบียบส่วนราชการกรุงเทพมหานครพอสังเขปดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เกี่ยวกับ
ราชการประจำของสภากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่
เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่
เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป
ของกรุงเทพมหานคร และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการใดโดยเฉพาะ

สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นสำนัก มี
หน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขตและสภาเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานครภายในเขต ผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และปฏิบัติภารกิจตามที่ผู้ว่าราชการหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย
ส่วนสภาเขตนั้นในเขตหนึ่ง ๆ จะมีสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเทียบกับจำนวนราษฎร มีหน้าที่ในการให้ข้อคิดและข้อสังเกตเกี่ยวกับ
แผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต
ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร สอดส่องติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิด
ประโยชน์แก่ราษฎร ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุง หรือ
แก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ แต่งตั้ง
คณะกรรมการ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานของ
สภาเขตตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือสภา
กรุงเทพมหานครมอบหมาย

5. การบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา พนักงานเมืองพัทยาเป็น
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเมืองพัทยา
มีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลมาใช้บังคับกับพนักงานเมืองพัทยา และให้ถือว่าพัชามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพัชามีอำนาจบังคับบัญชา เทียบเท่านายกเทศมนตรี กล่าวโดยสรุปคือ เรื่องของพนักงานเมืองพัทยาและการบริหารงานบุคคล ของเมืองพัชานั้น ให้ถือว่าพนักงานพัชามีฐานะ ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนเช่นเดียวกับพนักงาน เทศบาลในระดับเทศบาลนคร หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลก็ให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลของพนักงานเทศบาลเช่นกัน การจัดระเบียบราชการเมืองพัทยาแบ่งส่วนราชการ เป็น 2 ฝ่ายคือ

1. สำนักปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป ของเมืองพัทยา และราชการที่มีใ้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัชมาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพัชมา
2. ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น มีอำนาจหน้าที่ตามกำหนด ไว้ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการนั้น โดยมีพนักงานพัชมาคนหนึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา หรือ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

2.2.3 การบริหารงานคลัง รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารแบ่งแยกออกจากส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สินเป็นของตัวเอง การบริหาร งานคลังของรัฐบาลท้องถิ่นจะครอบคลุมในเรื่องของรายได้ท้องถิ่น รายจ่ายท้องถิ่น และงบประมาณ ท้องถิ่น ในที่นี้จะได้อธิบายโดยรวมทั้งหมด เนื่องจากการบริหารงานคลังของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ได้จัดการไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทมีรายได้จากภาษีอากร คาธรรมเนียม คาบริการ เงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่ให้ไปในรูปแบบ ต่าง ๆ มีรายได้จากทรัพย์สินหรือมีผู้อุทิศบริจาคเพื่อการกุศล และอาจจะมีเงินช่วยเหลือจาก ต่างประเทศบาง

ทางด้านรายจ่ายก็มีรายจ่ายประจำที่เป็นพวก เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ คาจ้าง คาตอบแทน และคาป่วยการแก่ผู้ปฏิบัติในรัฐบาลท้องถิ่น หนึ่ง ๆ คาใช้สอยซึ่งเป็นรายจ่ายให้ไ้ใครมาซึ่งบริการ บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน คาวัสดุสิ่งของ อุปกรณ์เครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน คาครุภัณฑ์ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อสิ่งของที่คงทนถาวร คาที่ดิน สิ่งก่อสร้าง การชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และรายจ่ายตามขอผู้พันต่าง ๆ

การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทมีลักษณะคล้ายกัน ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ในความหมายของงบประมาณประจำปีก็คือโครงการในการปฏิบัติหน้าที่การงาน และการกำหนดรายได้พร้อมทั้งการใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้ กำหนดเป็นแผนการประจำปีไว้ โดยปีงบประมาณจะมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึง 30 กันยายนของปีถัดไป งบประมาณนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนแล้วฝ่ายบริหารจึงจะนำไปบริหารให้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีนั้น ๆ โดยจะต้องมีการควบคุมงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารจะรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมการรับและเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณ ตรวจสอบเอกสารรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่องหนผู้กผัน พร้อมทั้งการควบคุมบัญชีต่าง ๆ รูปแบบทั่วไปของการบริหารงานคลังมีหลักเกณฑ์ทั่วไปดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในส่วนของการละเอียดปลีกย่อยมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของตน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย