

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่ง
รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

นางสาวพรรณปพร บงเจริญ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2564

**Legal Problems with The Power and The Process of Acquiring The Deputy
Mayor of The Local Government**

Miss Punpaporn Bongcharoen



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่ง รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	นางสาวพรรณปพร บงเจริญ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์)

(รองศาสตราจารย์ รุ่งรุดี เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น
ผู้ศึกษา นางสาวพรพรรณ บงเจริญ **รหัสนักศึกษา** 2634000463 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริกานต์ อยู่เรือง **ปีการศึกษา** 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ความเป็นมาของปัญหา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ (3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น (4) เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากการศึกษา ค้นคว้า อาศัยการวิเคราะห์เชิงเอกสาร ประกอบด้วย ตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลต่างๆ ได้มาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เว็บไซต์ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหาเพื่อรวบรวมข้อมูลมาทำการศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ กระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น และอำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ขาดความเป็นสากล เปิดช่องให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้พรรคพวกเข้ามาบริหารงานในหน่วยงาน และยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์บังคับให้รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับตำแหน่งต้องบริหารงาน (2) กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ได้ให้กระบวนการได้มาซึ่งรองนายกเทศมนตรีต้องผ่านความเห็นชอบของสภา พร้อมทั้งมีการกำหนดคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรีที่ค่อนข้างเคร่งครัด เนื่องจากรองนายกเทศมนตรีของประเทศข้างต้นส่วนใหญ่จะมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อีกทั้งอำนาจของรองนายกเทศมนตรีของประเทศที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจะเป็นการที่นายกเทศมนตรีมอบอำนาจในการบริหารงานให้ เนื่องจากต้องเป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกเทศมนตรีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก่อนแต่งตั้ง ไม่มีกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติที่เคร่งครัดในเรื่องข้อห้ามของความเกี่ยวพันทางสายเลือดทางเครือญาติ และไม่มีมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อบังคับให้นายกเทศมนตรีต้องมอบหมายอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีบริหารงาน (4) ผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้กระบวนการได้มาของรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก่อนแต่งตั้ง รวมทั้งเพิ่มเติมคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรีให้มีลักษณะข้อห้าม กรณีไม่เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องที่มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแบบใกล้ชิดกับผู้แต่งตั้ง และให้นายกเทศมนตรีต้องมอบหมายหน้าที่ในการบริหารงานให้แก่รองนายกเทศมนตรีที่ตนได้แต่งตั้งมา ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

คำสำคัญ กระบวนการได้มา คุณสมบัติ รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

Independent Study title: Legal Problems with The Power and The Process of Acquiring The Deputy Mayor of The Local Government
Author: Miss Punpaporn Bongcharoen ; **ID:** 2634000463; **Degree:** Master of Laws
Independent Study advisor: Dr.Sireekan Yuruang , Assistant Professor;
Academic Year: 2021

Abstract

This independent study aims to: (1) study the background of problems, concepts and theories about the power and the process of acquiring the deputy mayor of the local government; (2) study the legal measures relating to the power and the process of acquiring the deputy mayor of local government in accordance with Thai and foreign laws; (3) analyze legal issues relating to the power and the process of acquiring the deputy mayor of the local government; and (4) study and suggest solutions to problems related to power and the process of acquiring the deputy mayor of the local government.

This independent study is qualitative research based on documentary research from documentary analysis, including relevant Thai and foreign laws which the information is derived from academic papers, articles, journals, related research, electronic documents, websites, and data fields in order to study, analyze, and compile data in a systematic way.

The study found that: (1) problems with the deputy mayor of the local government, such as the process of acquiring the deputy mayor of the local government, qualifications of deputy mayor of local government and pension of deputy mayor of local government of Thailand lack of international standard and it creates an opportunity for partisan benefits to take over the administration of the agency, and there was no rule forcing the deputy mayor of the local government to administer it; (2) the laws of France, UK and Japan specify the process of acquiring a deputy mayor must be passed with the council's approval and there is quite strict specification of the qualifications of the deputy mayor as the deputy mayor of the above countries are mostly from local councilors who are directly elected by the people. Also, the power of the deputy mayor of the country where the author has studied was the case that the mayor gave the power in the administration, as the deputy mayor must assist the mayor in the administration; (3) The Municipalities Act 1953 and as amended have no legislative measures relating to the deputy mayor's acquisition process that must be passed with the approval of the local council before appointment. There is no law, which upholds the strict qualifications of the prohibition of blood and family affiliation and there is no rule to compel the mayor to assign power to the deputy mayor to administer; (4) The author proposed to amend the law to suit the current situation, requiring that the deputy mayor's acquisition process be derived from the mayor's appointment that must be approved by the local council before appointment and adding the qualifications of the deputy mayor to have prohibited characteristics. They must not be parents or successors of any class or a sibling or cousin who has a close kinship relationship with the appointor. Also, the mayor shall delegate administrative duties to the deputy mayor he has appointed which is an amendment to the Municipalities Act 1953.

Keywords: Acquisition Process, Qualifications, Deputy Mayor of Local Government

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ โดยให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ ในการจุดประกายประเด็นปัญหาที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของผู้ศึกษา การค้นคว้าข้อมูลในเรื่องข้างต้น ตลอดจนการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ รวมทั้งให้คำแนะนำในทุกๆ ขั้นตอนของการจัดทำค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ เป็นอย่างสูง

ในโอกาสนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์ กรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งได้กรุณาชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ศึกษานำมาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้การศึกษา ค้นคว้าอิสระนี้มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสำเร็จลุล่วง

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณพ่อและแม่ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาตลอดมาและเป็นกำลังใจในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระจนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอบคุณตนเองที่มีความพยายามและไม่ย่อท้อ มีกำลังใจและใจที่เข้มแข็งจนทำให้มีวันนี้ ขอบคุณคนพิเศษที่เป็นอีกหนึ่งกำลังใจสำคัญให้กับผู้ศึกษา ที่คอยให้คำแนะนำและกำลังใจตลอดระยะเวลาที่ได้ทำค้นคว้าอิสระฉบับนี้ รวมถึงเป็นกำลังใจให้กันจนจบการทำงานในแต่ละวัน ขอบคุณนักศึกษาศาขากฎหมายมหาชนที่ร่วมศึกษามาด้วยกัน สำหรับความเป็นกัลยาณมิตรที่ดี รวมทั้งเป็นแรงกระตุ้นให้สำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณศิลปินคนโปรด บิวกิ้น พีพี ที่เป็นเหมือนความบันเทิง ช่วยคลายเครียดให้กับผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาที่ได้จัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระจนแล้วเสร็จ

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษา หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อแก้ไขปรับปรุงในโอกาสถัดไป และขออภัยมา ณ ที่นี้

พรรณปพร บงเจริญ

พฤศจิกายน 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	6
ขอบเขตการศึกษาวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
ระเบียบวิธีวิจัย	7
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่ง	
รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น	8
ความหมายและการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น	8
แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	16
ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	33
การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน	
ของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น	37
แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร	40
หลักการใช้อำนาจดุลยพินิจ	49
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายก	
ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ	55
มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายก	
ของราชการส่วนท้องถิ่นของไทย	55
มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายก	
ของราชการส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการ	
ได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น.....	78
ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น.....	78
ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น.....	82
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น.....	86
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	91
บทสรุป.....	91
ข้อเสนอแนะ.....	93
บรรณานุกรม.....	98
ประวัติผู้ศึกษา.....	104



ณ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงตารางเปรียบเทียบ.....	73



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศตั้งขึ้นด้วยกฎหมายแยกต่างหากจากส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ในการบริหารงานที่แน่นอน ปัจจุบันการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการบริหารงาน โดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ฝ่าย ที่ประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า “ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย” ทำให้เห็นถึงจุดเด่นกรณีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น นั่นคือ ประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนคิดว่าสามารถที่จะทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง

นอกจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่น ได้ด้วย สำหรับกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 35/3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 อัญญา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

พ.ศ. 2542 มาตรา 46 วรรคสอง และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 49 กำหนดในรูปแบบที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ให้นายกของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆเป็นผู้แต่งตั้งรองนายก เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งนายกของราชการส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่ตนเองคิดว่าเหมาะสมเข้ามาบริหารงานได้เลย ทำให้กระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งดังกล่าวอยู่ที่ดุลยพินิจการพิจารณาของบุคคลเพียงคนเดียว รวมถึงกระบวนการถอดถอนการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกก็อยู่ในอำนาจของนายกของราชการส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

จากประเด็นข้อพิพาท ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.296/2555 เป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนนิน ประมาณ 1 ปีเศษ ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนนิน ได้มีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนนิน เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามนโยบายและไม่สนองนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา และมีความขัดแย้งกับคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนนิน แต่ไม่ก็เป็นผล ผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบและตนเองก็ไม่ได้มีพฤติกรรม ตามที่ถูกกล่าวหา เหตุที่แท้จริงเพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจพี่ชายของตนที่ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังนายอำเภอให้ตรวจสอบปัญหาการทุจริตภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับการออกคำสั่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ตนได้ทราบข้อเท็จจริงและได้มีโอกาสดำเนินการสอบสวนก่อนออกคำสั่งและไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งที่ชัดเจนเพียงพอ จึงได้มายื่นคดีฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองฯวินิจฉัยว่า ตามกฎหมายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้อำานนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและถอดถอนรองนายกหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจ โดยสภาพแล้ว การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากตนหมดความไว้วางใจนั้น ไม่ถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสียหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง โดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นพฤติกรรมโดยรวมๆ ก็ได้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนนิน ได้มีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลคอนจีน เนื่องจากเห็นว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบายและไม่สนองนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น แสดงว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลหมดความไว้วางใจในตัวผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ 'ไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบแต่อย่างใด' เนื่องจากการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง โดยดุลพินิจของนายกเพียงคนเดียว จากคำพิพากษาของศาลปกครองฯข้างต้น แสดงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการตัดสินใจในการดำเนินงานท้องถิ่นเพียงผู้เดียว แต่เมื่อพิจารณาลักษณะงานที่ต้องกระทำสำหรับตัวของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่นายกมอบหมายนั้น ก็มีลักษณะงานที่เหมือนกับของนายก เนื่องจากการมอบหมายงาน หรือเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของตัวนายกเอง ประกอบกับเป็นการทำงานเพื่อประชาชนเสมือนเป็นการทำงานตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานในราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบาทของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้แตกต่างจากนายกของราชการส่วนท้องถิ่น เพียงแต่กระบวนการได้มาทางกฎหมายทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันเมื่อเกิดคดีพิพาททางปกครองขึ้นตามกรณีข้างต้นที่ศาลปกครองมองบทบาทนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเหนือกว่าในทุกด้าน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาที่จะพบว่าระบบการเมืองท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย กรณีเช่นผู้ที่ได้รับตำแหน่งนายกของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในบางพื้นที่อาจมีฐานเสียงก่อนหน้า นั่นคือ มีสายเลือดของตัวเองเข้ามาดำรงตำแหน่งก่อนเมื่อหมดวาระไปตนจึงเข้ามาดำรงตำแหน่งตามกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น (รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น) และยังให้สิทธิแก่นายกของราชการส่วนท้องถิ่น ในการเลือกบุคคลเข้ามาบริหารงาน ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น (รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น) โดยการใช้ดุลพินิจพิจารณา ประกอบกับให้ไปทำตามคุณสมบัติเบื้องต้นที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ในด้านการบริหารอาจมีความคล่องตัว การตัดสินใจบริหารงานที่รวดเร็ว เป็นไปในทิศทางเดียวกันเนื่องจากบุคคลที่ได้มา มาจากการแต่งตั้งของตนนั้น แต่ในขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงกรณีที่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความสัมพันธ์ในเชิงครอบครัวและเครือญาติ กับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือระบบอุปถัมภ์นั้น อาจส่งผลในทางลบได้ในด้านต่างๆ 5 ประการ¹ คือ

¹ ต่อสกุล พุทธพัตร์ และคณะ.ระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือญาติกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา.วารสารการเมืองการปกครอง,11(1),21-41.หน้า 38

1. อาจก่อให้เกิดการเกือหนุนหรือให้สิทธิพิเศษบางประการกับของสมาชิกครอบครัว และเครือญาติ ภายในองค์กร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล เช่น การรับคนที่ไม่มีความสามารถเพียงพอเข้ามาทำงาน หรือการว่าจ้างทำโครงการกับบริษัทที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ เป็นต้น

2. สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นอย่างมาก

3. เป็นหนทางที่นำมาสู่การผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว และอาจมีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวและเครือญาติตนเอง

4. เป็นต้นเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ

5. ในท้ายที่สุดสังคมการเมืองที่การผูกขาดอำนาจเป็น เวลายาวนาน จะกลายเป็นบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับในด้านการใช้อำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมองในภาพรวมกฎหมายจะให้อำนาจนายกของราชการส่วนท้องถิ่นในการมอบอำนาจให้แก่รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการแทนตนในบางเรื่อง เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มาจากแต่งตั้งของนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเอง ในขณะที่เดียวกันรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถเลือกบริบทงานที่ได้รับแต่งตั้งที่เหมาะสมกับตนเองได้ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้บัญญัติชัดเจน ที่จะเป็นการกำหนดให้นายกของราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบอำนาจทางการบริหารให้กับรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นทุกคนที่ตนได้แต่งตั้งจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพอจะสรุปเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อพิจารณา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเฉพาะที่ผู้ศึกษาได้พิจารณานั้นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 อัญญา ที่กำหนดให้กระบวนการได้มาซึ่งรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีจะต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นผู้ช่วยในการบริหารเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมาย ได้แก่ เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน และเทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน เป็นต้น เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดให้การได้มาของตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีในปัจจุบันมาจากการคัดสรรจากนายกเทศมนตรีเพียงบุคคลเดียว ในการใช้ดุลยพินิจหรือพิจารณา

เพื่อคัดเลือกบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นกระบวนการได้มาที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยไม่ได้ให้ภาคประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเป็นผู้เลือกมา ประกอบกับหลักกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจกับนายกเทศมนตรีดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง ก่อให้เป็นปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติงาน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้บุคคลในครอบครัว รวมทั้ง พี่น้อง ญาติสนิท มิตรสหาย ของนายกเทศมนตรีเข้ามาบริหารงานในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้ ซึ่งอาจเป็นการตัดสิทธิ์บุคคลภายนอกบุคคลอื่นที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการเข้ามาบริหารงานเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเฉพาะที่ผู้ศึกษาได้พิจารณา นั่นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 นว ที่กำหนดให้รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 48 เบญจ เว้นแต่การนับอายุและการนับระยะเวลาของคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามอย่างอื่นให้นับถึงวันแต่งตั้ง ซึ่งกฎหมายข้างต้นกำหนดให้รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 48 เบญจ นั่นคือ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ด้วย (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 48 นว จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของรองนายกเทศมนตรีที่ห้ามเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับนายกเทศมนตรีในรูปแบบต่างๆ เช่น เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น หรือมีความสัมพันธ์กันในเชิงเครือญาติแบบใกล้ชิด เป็นต้น ประกอบกับหลักกฎหมายที่บัญญัติให้ หากมีกรณีที่รองนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกเทศมนตรีในรูปแบบดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการบริหารงาน อาจเป็นปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติงาน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติข้างต้นเป็นการเปิดช่องให้บุคคลในครอบครัว รวมทั้ง พี่น้อง ญาติสนิท มิตรสหาย ของนายกเทศมนตรีสามารถเข้ามาบริหารงานในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเฉพาะที่ผู้ศึกษาได้พิจารณา นั่นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 วิสติ กำหนดให้ อำนาจหน้าที่ใน

การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทนรวมถึงอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรี จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ ให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ยกขบขทบัญญัติในการบังคับให้นายกเทศมนตรีจะต้องมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับทุกคนที่แต่งตั้งไว้ใน การรักษาราชการแทนประกอบกับกระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตามกฎหมายข้างต้น ให้ดุลยพินิจกับนายกเทศมนตรี ในการเลือกบุคคลผู้ซึ่งตนต้องการให้มาเป็นรองนายกเทศมนตรี ซึ่งกรณีแบบนี้มักพบเจอในรูปแบบการขอมอบอำนาจตามที่ต้นต้องการและไว้วางใจ

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารและกระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารและกระบวนการ ได้มาซึ่งตำแหน่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาของปัญหา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษาความเป็นมาของปัญหา ความหมายและการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร แนวความคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติราชการและการรักษาราชการแทนของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น และกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ต่อไป

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ทำให้ทราบความเป็นมาของปัญหา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น
- 4.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
- 4.3 สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นได้
- 4.4 สามารถเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

5. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วย ตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลต่างๆ ได้มาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความวารสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่ง รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

การศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ครั้งนี้ ผู้ศึกษา ขอนำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความหมายและการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การปฏิบัติราชการและการรักษาราชการแทนของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น
7. แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร
8. หลักการใช้อำนาจดุลยพินิจ

1. ความหมายและการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายที่ระบุขอบเขตที่แน่นอน เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจบริหารงานได้อย่างอิสระ รวมถึงมีงบประมาณและรายได้ที่เป็นของตนเองเพื่อนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ นอกจากนี้คณะผู้บริหารองค์กรมาจากการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไปตามรูปแบบที่กำหนด รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยรูปแบบและความแตกต่างของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวต่อไปนี้

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8)

พ.ศ. 2553 ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) นั่นคือ รัฐบาลกลางได้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหาร ซึ่งระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ และได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น² ดังนี้

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย มี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภท ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีอย่างละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อบจ. มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และมีหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน สำหรับโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ มีทั้งหมด 76 แห่ง

2. เทศบาล

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเทศบาลจะหมายรวมถึงท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองหรือมีศูนย์กลางของความเป็นเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งไม่มีความจำเป็นจะต้องเป็นท้องถิ่นตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ท้องที่เทศบาลนั้น อยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชื่อว่า “เทศบาล” ซึ่งมีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลในกรณีที่เป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมือง สำหรับเทศบาลตำบลจะอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท³ อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

² สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. *ราชการส่วนท้องถิ่น(ประเทศไทย)*. 8 มีนาคม 2565. สืบค้นจาก https://www.dga.or.th/wp-content/uploads/2016/06/file_221a8eadeab9b6d4ed9308c0403fc444.pdf

³ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. *โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล*. 9 กรกฎาคม 2565. สืบค้นจาก

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER29/DRAWER028/GENERAL/DATA0000/00000024.PDF>.

ซึ่งปัจจุบัน เทศบาล ในประเทศไทย มีทั้งหมด 2,472 แห่ง เทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะ ปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศ กระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลจะสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้กฎหมายยัง กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย ปัจจุบันเทศบาลนครในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 30 แห่ง

2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่ง หมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาล จะสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ ไม่เกิน 3 คน ปัจจุบันเทศบาลเมืองในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 195 แห่ง

2.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน ปัจจุบันเทศบาลตำบล ในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 2,247 แห่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกมา ในกรณีที่เขตองค์การ

บริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

รูปแบบที่สอง การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือ เมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครองปัจจุบัน คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การปกครองรูปแบบนี้ จะประกอบด้วย สภาผู้ว่าราชการหรือนายก และสภาจังหวัด ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทย จะมีอยู่สองเขตการปกครองที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1. กรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกสภาเขตจะกำหนดโดยในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้น อีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคนเศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน⁴

2. เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีที่มาจากความต้องการจัดระเบียบสุขาภิบาลนาคือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีอยู่เดิม อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยา จึงได้มีแนวคิดจัดระเบียบบริหารราชการของสุขาภิบาลนาคือให้เป็นราชการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยกเลิกสุขาภิบาลนาคือและจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้บริหารเป็นแบบผู้จัดการนคร ตามระบบ Council Manager Plan ซึ่งเป็นการนำรูปแบบมาจากการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง โดยผู้บริหารดังกล่าวต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ และปลอดจากความเป็นนักการเมือง⁵

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71

⁵ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. *รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย*. 9 กรกฎาคม 2565.

การจัดตั้งเมืองพัทยา เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาที่กำหนดให้ เมืองพัทยาเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาดำเนินการตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา โดย สมาชิกเมืองพัทยา มีจำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

โดยสรุป ระบบการราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการแบ่งตามรูปแบบการปกครองเพื่อให้เหมาะสมตามแต่ละพื้นที่ พร้อมทั้งมีความสอดคล้องกับจำนวนของประชากรในพื้นที่นั้นๆ ด้วยซึ่งทุกระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีรูปแบบการบริหารงาน โดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ฝ่าย ที่ประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นๆ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้

2. แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในระยะแรก เป็นรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทำให้ขาดอิสระในการบริหารงานทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ จากนั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เพิ่มหน้าที่ด้านการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งได้มีการควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าเสนอชื่อออกข้อบังคับท้องถิ่น เข้าเสนอชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุผลจากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนกลางยังคงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการต่างๆ ทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสม

การกระจายอำนาจ (Decentralization)⁶ หมายถึง ระบบที่เปิดโอกาสให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ การตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลังและการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริมและ การพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนการจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชนในการลดขั้นตอนจากการล่าช้า ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง และทำให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความเป็นพลเมือง สามารถจะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองส่วนกลาง ตลอดจนเป็นการช่วย เปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง จึงเป็นหลักที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการดูแล ท้องถิ่นอันจะช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองโดยส่วนกลาง

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบ 4 ประการ⁷ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคล (Legal Person)
2. มีอำนาจในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
4. มีงบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการบริหารงบประมาณที่ได้มา

ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

ปัจจุบันได้มีการแบ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับการแบ่งประเภทในรูปแบบแรก จะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ซึ่งประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจัดทำซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือ ขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครอง

⁶ สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และคณะ .การกระจายอำนาจการปกครอง REGIME DECENTRALIZATION.วารสารมหาวิทยาลัยนครสวรรค์,8(5),123-134.126-127.

⁷ ชเนศวร์ เจริญเมือง .รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ : แนวคิดประชาธิปไตย.กรุงเทพฯ.2548. หน้า 12-13

ส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”⁸

2. การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ หรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีองค์กรของรัฐส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่ค้ำนึ่งเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมาย ท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้⁹

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่ง ลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือใน ส่วนกลางพยายามลดระดับ การใช้ อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบนจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่างลงมาในรูปงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการ คลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงาน ระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง¹⁰

สำหรับการแบ่งอีกรูปแบบหนึ่งได้มีการแบ่งการกระจายอำนาจ ออกเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิด เรื่อง การแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น องค์กรเหล่านี้จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลในระดับหนึ่ง แม้อำนาจการตัดสินใจ

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรี.(2549). หน้า 28.

⁹ ประยูร กาญจนกุล. *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2544). หน้า 17-19.

¹⁰ คavanha เกตุทอง .การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS .วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์, 2(3), 51-53.หน้า 53..

และการกำหนด นโยบายต่างๆยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรที่ได้รับจึงทำให้ แบ่งอำนาจลักษณะนี้ มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของ ต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอนกิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดย หน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น นั้นย่อมาหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามา แข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดัน ของความคิดที่ว่ากิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถ ให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด เข้ามามีบทบาท มากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความ ไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจ โดยจำเป็น หรือ โดยปริยาย (Decentralization by Default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความ ล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ ตนปกครอง อยู่ได้และจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล จึงเป็น ผลให้ประเทศที่มี ภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชนจำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคาร ชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ ภายใต้หลักการมอบอำนาจ จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งเป็นการกระจายอำนาจที่ มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการมุ่งเน้นการกระจาย อำนาจหน้าที่ในมิติของ “พื้นที่ปฏิบัติงาน” ดังเช่นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการ กำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายใน ขอบเขตของตนได้โดยอิสระ อำนาจอยู่นี้ขององค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็น กรอบ ในการควบคุมบทบาทขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งในแต่ละประเภท ทั้งนี้ตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร และจัดทำบริการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเป็นการปกครองหน่วยย่อยของประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตนเข้ามาบริหารจัดการตอบสนองความต้องการและสามารถแก้ปัญหาประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างรวดเร็ว ตรงตามความต้องการ

สำหรับนิยามและความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการที่ให้ความหมายด้วยกันหลายท่าน ดังนี้

วิลเลียม เอ ร็อบสัน ให้นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิ์ตามกฎหมาย และต้องมืองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่น¹¹

¹¹ Robson, William A. "Local Government" in *Encyclopedia of Social Science*. New York:

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน¹²

อุทัย หิรัญโต ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น¹³

โกวิท พวงงาม ได้ประมวลหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันใน ด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่จะเป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

¹² Holloway, William. *State and Local government in the United States*. Mc Graw-Hill, New York. 1951.p101-103

¹³ อุทัย หิรัญโต. *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์. 2523. หน้า 2

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง แบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจใน ระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย¹⁴

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ มีการบริหารจัดการ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหา และสนองตอบตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือก ตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัวแทนในการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็น ได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้ง ในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

¹⁴ โกวิท พวงงาม.การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน .2552. หน้า 29-30.

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบ ระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี¹⁵

3.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

¹⁵ ชวงค์ ฉายะบุตร .การปกครองท้องถิ่น ไทย .กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539. หน้า 8.

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ที่เดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่¹⁶

3.3 หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่การเลือกผู้แทน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข่าวสารของหน่วยงาน รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

¹⁶ อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523. หน้า 22.

1. เมื่อรัฐได้จัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดๆนั้น จะต้องคำนึงถึง หลักดังนี้คือ

1.1 ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้

1.2 จำนวนและความหนาแน่นของประชากร

1.3 ขอบเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การจัดทำบริการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับเอกชน หรือมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะได้

นอกจากนี้ รัฐต้องทำให้รัฐต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ และรัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควร พร้อมทั้งต้องมีกฎหมายกำหนดกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วน ราชการให้แก่ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารงาน การจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา การเงินและการคลัง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

3. การบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันสามารถพัฒนาร่วมกัน และสามารถสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

4. กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น สำหรับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมาจากวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน

5. การดำเนินงานต่างๆ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูล และรายงานผลการดำเนินงาน ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบ ตลอดจนมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

6. ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ได้เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของประเทศไทยจะเป็นรูปแบบโดยตรง ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารหน่วยงาน ในด้านการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนด

4. ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับ ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายได้บัญญัติ ซึ่งอำนาจในการการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดย การดำเนินการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด¹⁷

4.1 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นภารกิจตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบด้วย

4.1.1 ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

กฎหมายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งอำนาจในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล ในการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการรักษาความสงบเรียบร้อย

¹⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁸

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดต่อไปอีกด้วยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ได้เช่นกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ร้องขอและได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีอยู่แต่ภายในเขตของจังหวัดตนเองเท่านั้น หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับการร้องขอและยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการร้องขอและยินยอมก็สามารถดำเนินการกิจการที่ได้รับการร้องขอได้เช่นกัน

4.1.2 ภารกิจของเทศบาล

กฎหมายได้ให้เทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งอำนาจในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำรวมทั้ง รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

¹⁸ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

6) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ให้แก่ ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

7) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุและคนพิการ

8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

10) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

11) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

12) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

13) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

15) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

16) จัดระเบียบการจราจร หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

ดังกล่าว¹⁹

17) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

18) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

19) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

20) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

21) ให้มีการสาธารณสุข

22) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

23) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

24) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

25) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

26) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

27) เทศพาณิชย์²⁰

28) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

29) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53

²⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 54

30) การควบคุมสุขลักษณะอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น

31) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

32) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

33) การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง

34) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว²¹

35) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด²²

4.1.3 การกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กฎหมายได้ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งอำนาจในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ

1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม²³

2) ภายใต้งบประมาณของกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

²¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 56

²² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรคท้าย

²³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66

- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) ค้ำจุนดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร²⁴

3) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การค้ำจุนดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง²⁵

²⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67

²⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68

4) การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบล่วงหน้าตามสมควร หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย²⁶

4.1.4 ภารกิจของเมืองพัทยา

กฎหมายได้ให้เมืองพัทยา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งอำนาจในการบริหารงานการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดไว้ ให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ คือ

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) การจัดการจราจร
- 7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- 9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- 11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร
โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น
- 12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่น
- 14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา²⁷

²⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 69

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69

นอกจากนี้เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นกรที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยา หรือเป็น ประโยชน์แก่เมืองพัทยา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะกระทำได้อาจต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับ ความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

4.1.5 ภารกิจของกรุงเทพมหานคร

กฎหมายได้ให้เมืองพัทยา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งอำนาจในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5) การผังเมือง

6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

7) การวิศวกรรมจราจร

8) การขนส่ง

9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

11) การควบคุมอาคาร

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

15) การสาธารณสุข

16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย
ในโรง มหรรณพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

21) การจัดการศึกษา

22) การสาธารณสุขการ

23) การสังคมสงเคราะห์

24) การส่งเสริมการกีฬา

25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ
จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร²⁸

4.2 การถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจตามการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ที่ท้องถิ่นได้รับซึ่งเป็นกรณีที่ส่วนกลางได้
มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการ เพื่อลดขั้นตอนการทำงานและสามารถอำนวยความสะดวก
ความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนด
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนด
รูปแบบการถ่ายโอน ทั้งหมด 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

โดยให้เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการร่วมกัน เช่น งานที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อน หรือต้นทุนสูง สำหรับ
บทบาทของส่วนราชการ จะมีหน้าที่ ในการกำกับดูแล อำนวยการ สนับสนุนทางวิชาการ และ
ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้ ในด้านบุคลากร จะดำเนินการถ่าย
โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะแยกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

รูปแบบที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ

มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และรัฐสำหรับบทบาทของส่วนราชการ จะมีหน้าที่ ในการกำกับดูแล (บางส่วน) ปฏิบัติการและ

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

สนับสนุนทางด้านวิชาการ ในด้านบุคลากร ก็จะมีถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางส่วน แต่บางส่วนยังคงอยู่กับส่วนราชการเดิม²⁹

สำหรับภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งหมด 6 ด้าน มีจำนวนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ประกอบด้วย

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน : ถนน สะพาน แหล่งน้ำ ระบบประปา สถานีสูบน้ำ จำนวนทั้งหมด 87 เรื่อง ส่วนราชการที่ถ่ายโอน 17 กรม ใน 7 กระทรวง

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต : การจัดสวัสดิการสังคม การศึกษา ศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน การส่งเสริมสุขภาพ จำนวนทั้งหมด 103 เรื่อง ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน 26 กรม ใน 7 กระทรวง

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย : ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนทั้งหมด 17 เรื่อง ส่วนราชการที่ถ่ายโอน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว : จัดทำ แผนพัฒนา แผนการ ท่องเที่ยว โรงงานอุตสาหกรรม ทะเบียนพาณิชย์ จำนวนทั้งหมด 19 เรื่อง ส่วนราชการที่ถ่ายโอน 6 กรม ใน 5 กระทรวง

5. ด้านบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ควบคุมไฟป่า บำบัดน้ำเสีย จัดการขยะมูลฝอย ดูแลที่สาธารณประโยชน์ จำนวนทั้งหมด 17 เรื่อง ส่วนราชการ ที่ถ่ายโอน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น : โบราณสถาน จำนวนทั้งหมด 2 เรื่อง ส่วนราชการที่ถ่ายโอน 1 กรม³⁰

กล่าวโดยสรุปภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

²⁹ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น .การถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.8 มีนาคม 2565 . สืบค้นจาก <https://www.phraelocal.go.th/mydoc/15-16-06-53/008.pdf>

³⁰ กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. การกระจายอำนาจ (Decentralization). 8 มีนาคม 2565. สืบค้นจาก https://phuketchalong.go.th/files/com_news_center/2019-06_6093258329988cb.pdf.

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ พร้อมภารกิจ รวมถึงขอบเขต ภายใต้กฎหมายที่แต่ละฉบับได้กำหนดไว้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการให้บริการสาธารณะภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้

5. อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ถือว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินงานตามภารกิจของท้องถิ่น ทั้งการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่น การบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตามกรอบอำนาจและหน้าที่ที่ตนได้รับ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งได้ให้อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ รายละเอียด ดังนี้

5.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการ ได้ภายใต้ กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
 2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทนกรณีที่ตนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ประกอบกับในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือ

คำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย แต่ถ้่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ ซึ่งอำนาจในการกระทำการแทนนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดของรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแล และกรอบนโยบายที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดไว้³¹

5.2 เทศบาล

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้ นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน กรณีที่ตนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ ซึ่งอำนาจในการกระทำการแทนนายกเทศมนตรีของรองนายกเทศมนตรี ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้³²

³¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35/5

³² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เดรส

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของราชการ
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบหมายให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทนกรณีที่ตนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งอำนาจในการกระทำการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้³³

5.4 เมืองพัทยา

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

³³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59

1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี

นอกจากนี้ นายกเมืองพัทยา อาจมอบหมายให้รองนายกเมืองพัทยา ตามลำดับที่นายกเมืองพัทยา จัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน กรณีที่ตนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเมืองพัทยา อาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเมืองพัทยา เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองพัทยาก็ได้ ซึ่งอำนาจในการกระทำการแทนนายกเทศมนตรีของรองนายกเมืองพัทยาต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเมืองพัทยากำหนดไว้³⁴

5.5 กรุงเทพมหานคร

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็น ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48

4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน กรณีที่ตนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ ซึ่งอำนาจในการกระทำการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดไว้³⁵

6. การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

ในการปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายได้วางแนวทางให้สามารถที่จะมอบอำนาจให้กันได้ กรณีที่ผู้ที่ใช้อำนาจ มีเหตุจำเป็น กรณีติดกิจธุระ เจ็บป่วย รวมถึงมีความจำเป็นบางอย่างทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้ หรือเป็นการมอบอำนาจให้ตามความเหมาะสมและเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริการประชาชน ซึ่งการมอบอำนาจนั้น กฎหมายได้ให้ใช้คำสำหรับการมอบอำนาจที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการกฎหมายจึงกำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้ ซึ่งมักจะมีการใช้ 2 คำ ที่ใช้กัน ได้แก่ ปฏิบัติราชการแทน และรักษาราชการแทน รายละเอียด ดังนี้

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49

6.1 การปฏิบัติราชการแทน

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นแม่บทในการปฏิบัติราชการ คำว่า “ปฏิบัติราชการแทน” บัญญัติอยู่ใน หมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 38 ถึงมาตรา 40 หมายถึง การมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งผู้รับมอบอำนาจ และการมอบอำนาจนี้ต้องทำเป็นหนังสือ โดยผู้ปฏิบัติราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบอำนาจหรือมอบหมาย และการมอบอำนาจจะคงอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกการมอบอำนาจนั้น³⁶

ตัวอย่างกรณีการปฏิบัติราชการแทนนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิบัติราชการแทนนายกของราชการส่วนท้องถิ่นใช้ในกรณีที่นายกของราชการส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่ เพียงแต่เพื่อ ความเหมาะสมจึงมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน อยู่ในวรรคห้า ของมาตรา 60 ได้แก่

ก. มอบอำนาจให้รองนายกฯ การมอบในกรณีนี้ต้องทำเป็นหนังสือไม่ต้องทำเป็นคำสั่ง ก็ได้ แต่หากจะทำเป็นคำสั่งก็ใช้ได้เพราะคำสั่งก็เป็นหนังสือ เช่นกัน

ข. มอบอำนาจให้ ปลัด หรือรองปลัดของราชการส่วนท้องถิ่น การมอบในกรณีนี้ต้องทำเป็นคำสั่งอย่างเดียวกันนั้นและต้องประกาศให้ประชาชนทราบด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วหากมีรองนายกอยู่ควรมอบให้รองนายกก่อน เว้นแต่ความเหมาะสมเฉพาะกรณีทั้งสองกรณีนี้

แม้จะเป็นการมอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบก็ต้องปฏิบัติตามโดยถือเสมือนเป็นคำสั่งภายในจะปฏิเสธไม่รับมอบไม่ได้ และใช้คำว่าปฏิบัติราชการแทนการรักษาราชการแทน

³⁶ กลุ่มพัฒนาระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน .การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน. 10 มีนาคม 2565 . สืบค้นจาก https://www.dol.go.th/registry/DocLib4/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B0/article22_Government_representatives.pdf หน้า

ดังนั้น การปฏิบัติราชการแทน" จึงหมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการแทนในบางเรื่องเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สะดวกแก่ประชาชน และเป็นการกระจายความรับผิดชอบ

6.2 การรักษาราชการแทน

“การรักษาราชการแทน” ปรากฏอยู่ในหมวด 6 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่มาตราที่ 41 ถึงมาตราที่ 50 หมายถึง กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเข้าไปรักษาราชการแทนตำแหน่งนั้น โดยผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งที่ตนแทน การรักษาราชการแทนดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ไม่ต้องมีการแต่งตั้งและเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งแล้วหรือมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วการรักษาราชการแทนก็จะสิ้นสุดลง³⁷ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีการรักษาราชการแทนสำหรับบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง เลขาธิการรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/ทบวง รองปลัดกระทรวง/ทบวง อธิบดี รองอธิบดี เลขานุการ รองเลขานุการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรม และผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

การรักษาราชการแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบบ่อยจะใช้ในกรณีที่นายกฯไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งหมายความรวมถึงไม่อยู่ด้วย อยู่ในวรรคสองของมาตรา 60³⁸ ได้แก่

ก. การให้รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น รักษาราชการแทนเป็นลำดับแรกในกรณีที่มิได้หลายคนต้องมีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการตามลำดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่น และในกรณีที่ไม่มีตำแหน่งรองปลัดให้ นายกฯแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการ

³⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 2

³⁸ องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองใหม่.การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน .10 กรกฎาคม

ข. ในกรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง (คือ มีตำแหน่งแต่ไม่มีคน) ผู้อำนวยการกอง หรือ หัวหน้าส่วนราชการ ให้นายฯ แต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นในกองหรือส่วนราชการนั้น เป็น ผู้รักษาราชการแทน หรือจะแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นนอกกองหรือส่วนนั้นก็ได้ ในกรณีนี้จะ แต่งตั้งได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนเท่านั้น

โดยมีข้อสังเกต คือ การรักษาราชการแทนในกรณีผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้า ส่วน ราชการตามข้อ ข. นั้นแตกต่างจากข้อ เนื่องจาก ก.การรักษาราชการแทนปลัดฯ คือ ตามประกาศระบุเฉพาะ กรณีที่มีตำแหน่งแต่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น หากมีผู้ดำรงตำแหน่ง แต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เห็นว่านายฯจะแต่งตั้งให้ ผู้ใดรักษาราชการก็ได้ แต่หากจะใช้การ มอบอำนาจให้ ปฏิบัติราชการแทน ก็ได้ เช่นกัน (และการมอบในกรณีนี้อาจเป็น โบลาก็ได้และ ตามข้อ ก.และข.นั้น ก็มีข้อสังเกต เพิ่มเติม คือ

1. ผู้รักษาราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

2. ผู้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบอำนาจหรือมอบหมาย และหากโดยตำแหน่งแล้วผู้ซึ่งตนแทน หรือผู้ที่มอบอำนาจหรือมอบหมายเป็นกรรมการใด โดยตำแหน่งผู้รักษาราชการแทน และผู้ปฏิบัติราชการแทนก็เป็นกรรมการนั้นด้วย

โดยสรุปแล้ว ในการปฏิบัติราชการ แม้ผู้บังคับบัญชาอยู่ปฏิบัติหน้าที่หรือสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้ก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้ได้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่แทนเพื่อความรวดเร็ว สะดวกแก่ประชาชน โดยการมอบอำนาจเป็นหนังสือ กรณีนี้ใช้คำว่า “ปฏิบัติราชการแทน” สำหรับ กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ จะใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” หรือรักษาราชการในตำแหน่ง”แล้วแต่กรณี โดยกรณี “การรักษาราชการแทน” จะเกิดขึ้น โดยผลของ กฎหมายไม่ต้องมีการแต่งตั้งเป็นไปโดยอัตโนมัติ

7. แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร

การบริหารงานในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงาน จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพให้เหมาะสมกับงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญ อย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่นๆ ซึ่งถ้าองค์กร เริ่มต้นด้วย การมีบุคลากรที่ดีและมีความสามารถ ปัจจัยอื่นๆก็จะติดตามมา

7.1 ความหมายของการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากร ถือเป็นหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีความสำคัญ โดยหลักการของการสรรหา คือ การสรรหาคนดีที่มีความรู้ความสามารถที่สุดเท่าที่จะหาได้

โดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และดำเนินการอย่างมีมาตรฐาน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของ องค์กร ที่ต้องการหาบุคคลที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสลับเปลี่ยนหมุนเวียนโยกย้ายไปทำงานในตำแหน่งอื่นๆได้ รวมถึงมีการพัฒนา ให้ก้าวหน้าต่อไปในอนาคตได้ ดังนั้น การสรรหาบุคคลจึงต้องคำนึงถึงวิธีการที่มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และมีมาตรฐานด้วย³⁹

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคลากรมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงการสรรหาบุคลากรในลักษณะต่างๆไว้ ดังนี้

พะยอม วงศ์สารศรี กล่าวว่า การสรรหาบุคลากรเป็นงานขั้นแรก และมีความสำคัญต่อกระบวนการจัดคนเข้าทำงาน ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรได้ผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติตรงตามที่องค์กรต้องการ โคนกระบวนการสรรหาเป็นการแสวงหาคนเข้าทำงานและสิ้นสุดเมื่อบุคคลได้เข้ามาสมัครงานในองค์กร การสรรหาจึงเป็นศูนย์กลางของผู้สมัครงานเพื่อดำเนินการคัดเลือกเป็นพนักงานใหม่ต่อไป⁴⁰

दनัย เทียนพุด กล่าวว่าถึงกระบวนการสรรหาบุคลากร ว่าเป็นการแสวงหาหรือเลือกสรรเพื่อให้ได้คนดีที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งงาน และที่สำคัญที่สุดคือ สามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมขององค์กร และเป็นบุคคลที่มีแววในการพัฒนาให้เติบโตก้าวหน้าได้⁴¹

วิชัย โสสุวรรณจินดา ให้ความหมายของการสรรหาว่า เป็นกระบวนการค้นกรองและคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติ คุณวุฒิทางการศึกษา มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ เพื่อมาปฏิบัติงานในตำแหน่งงานที่กำหนดไว้⁴²

ชญญา ผลอนันต์ กล่าวว่า การสรรหา คือกระบวนการที่องค์กรใช้ขึงใจผู้สมัครงานที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะคิดตรงตามที่องค์กรต้องการจากแหล่งต่างๆ มาสมัครในตำแหน่งที่ต้องการ เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายขององค์กร⁴³

³⁹ วิลาส สิงหวิสัย. “การเลือกสรรบุคลากร”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนบุคลากร การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกสรรหน่วยที่ 8-15.(พิมพ์ครั้งที่ 14).นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช.2542

⁴⁰ พยอม วงศ์สารศรี. องค์กรและการจัดการ. (พิมพ์ครั้งที่7). กรุงเทพฯ: สุภา.2545.หน้า 124.

⁴¹ ดนัย เทียนพุด. การจัดการทรัพยากรบุคคล: ภารกิจที่ท้าทาย. กรุงเทพฯ: นู๊ตแบงก์.2541.หน้า 33.

⁴² วิชัย โสสุวรรณจินดา. การบริหารทรัพยากรมนุษย์.กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.2546.หน้า 49.

⁴³ ชญญา ผลอนันต์.คำคม: หนังสือรวมศัพท์บริหารทรัพยากรมนุษย์.กรุงเทพฯ: บริษัท เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน). 2546. หน้า 40.

วิลาวรรณ รพีพิศาล กล่าวว่า การสรรหาเป็นหนึ่งในงานของการบริหารงานบุคคลที่ต้องอาศัยวิธีการแสวงหาและจงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเชิงศักยภาพ ทักษะ และคุณสมบัติต่างๆ ที่ตรงตามความต้องการขององค์กร เข้ามาร่วมปฏิบัติงานในตำแหน่งที่เหมาะสม และสามารถนำพ่องค์กรให้บรรลุผลสำเร็จตามทิศทาง และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ และที่สำคัญการสรรหาต้องวางอยู่ในกรอบของความดีและความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน⁴⁴

ธงชัย สันติวงษ์ ให้ความหมายของการสรรหาว่าเป็นการดำเนินงานในกิจกรรมหลายๆ อย่างที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อมุ่งจูงใจผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถ และทักษะที่ดีตรงตามความต้องการ ให้เข้ามาร่วมทำงานในอันที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้⁴⁵

สุภาพร พิศาลบุตร ได้กล่าวถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหา โดยสาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องมีการสรรหาบุคคล เนื่องจาก มีการหมุนเวียนการเข้าออกงานของพนักงานซึ่งเกิดขึ้นในทุกองค์กร รวมถึงมีการ โอน ย้าย เกษียณอายุ ที่ทำให้หน่วยงานขาดบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในบางตำแหน่ง จึงมีความจำเป็นต้องสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ แทนเพื่อให้ดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในกรณีที่มีการเลื่อนตำแหน่งจากเดิม จึงจำเป็นที่จะต้องสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทน อีกทั้งลักษณะของงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรใหม่ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และอัตราความเจริญเติบโตขององค์กรทำให้ต้องขยายกิจการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ซึ่ง ต้องการบุคลากรเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้เข้ามาร่วมดำเนินกิจการนั้น นอกจากนี้สุภาพร พิศาลบุตร ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการสรรหาว่าช่วยให้องค์กร มีแหล่งสำรองข้อมูลด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะช่วยให้ระบบการคัดเลือก สามารถดำเนินไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่าย รวมไปถึงเป็นการประชาสัมพันธ์หน่วยงาน หรือองค์กร ให้บุคคลภายนอกได้ทราบถึงกิจการการดำเนินงานขององค์กร ให้เป็นที่แพร่หลายต่อสาธารณชนทั่วไป นอกจากนี้ยังช่วยให้องค์กรทราบความเคลื่อนไหวของการสรรหาที่ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมได้⁴⁶

⁴⁴ วิลาวรรณ รพีพิศาล. *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพ. 2547. หน้า 79

⁴⁵ ธงชัย สันติวงษ์. *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. 2539. หน้า 97.

⁴⁶ สุภาพร พิศาลบุตร. *การสรรหาและการบรรจุพนักงาน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารและตำรา สถาบันราชภัฏสวนดุสิต. 2542. หน้า 18.

Milkovich and Glueck กล่าวถึงการพิจารณาสรรหาบุคคลที่มีลักษณะตรงตามลักษณะงาน โดยสิ่งที่จะต้องพิจารณาในการสรรหาประกอบด้วย 3 ส่วนด้วยกัน คือ แหล่งที่มาของบุคลากร กระบวนการสรรหา และการประเมินผลการสรรหา โดยรูปแบบการสรรหาจะเป็นแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น ภาวะเศรษฐกิจ โครงสร้างองค์การ ลักษณะเฉพาะของงาน เป็นต้น⁴⁷

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่ามีการให้ความสำคัญที่คล้ายคลึงกัน โดยต่างให้นิยามของการสรรหาว่าเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอน มีระบบระเบียบ และมีกฎเกณฑ์ มีการวางแผนอย่างชัดเจน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมตรงตามความต้องการขององค์การ รวมถึงวิธีการต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง เหมาะสม และยุติธรรม⁴⁸

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปความหมายของการสรรหา ได้ว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการของการกลั่นกรอง และค้นหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถตรงตามตำแหน่งงาน และมีทัศนคติตรงตามที่ต้องการ รวมไปถึงการจูงใจให้บุคคลนั้นเข้าสมัครงานในองค์กร โดยวิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทขององค์การ โดยอยู่ในกรอบความต้องการ และมีความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน

7.2 กรอบแนวคิดในการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกหากไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงานขององค์กร ทำให้องค์กรต้องเริ่มต้นจากการมีกรอบแนวคิดที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเสียก่อน เพราะภารกิจดังกล่าวไม่ควรจะเป็นสิ่งที่กระทำไป โดยปราศจากวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวางแผน โดยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่สามารถจะช่วยให้องค์กรได้บุคลากรที่ต้องการนั้น กรอบแนวคิดที่กำหนดจะต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันระหว่างองค์กร งาน และบุคคล มีประเด็นที่ควรพิจารณา คือ⁴⁹

⁴⁷ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ .บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง. 26 พฤษภาคม 2565. สืบค้นจาก https://archive.lib.cmu.ac.th/full/T/2555/mpa30855sk_ch2.pdf.

⁴⁸ สารวง ทวีชัย. *ธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมราชทัณฑ์*. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล.2551.หน้า 45.

⁴⁹ ชูชัย สมितिไกร.*การสรรหา การคัดเลือก และการประเมินผล การประเมินผลของบุคลากร*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2547. หน้า 12-13

ประการแรก องค์กรแต่ละแห่งมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย วัฒนธรรมองค์กร หรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะตำแหน่งงานอะไรบ้าง จำนวนเท่าไร รวมทั้งเป็นสิ่งกำหนดด้วยว่าบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรควรมีค่านิยมความเชื่อหรือทัศนคติอย่างไร

ประการที่สอง ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งย่อมมีลักษณะงานและข้อกำหนดที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดว่าบุคคลที่จะมาปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องมีความเหมาะสมอย่างไร

ประการที่สาม บุคคลแต่ละบุคคลย่อมมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ซึ่งทำให้มีความเหมาะสมกับองค์กรและงานไม่เท่ากัน

ประการที่สี่ ความสอดคล้องกันระหว่างองค์กร งาน และบุคคล จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด กล่าวคือ บุคคลจะมีแรงจูงใจในการทำงาน มีผลการปฏิบัติงานที่ดี มีความพึงพอใจในการทำงาน และเกิดความผูกพันต่อองค์กรในที่สุด

สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร องค์กรใหญ่โดยทั่ว ๆ ไปมีกระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่เป็น ระบบ และมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. สรรหาผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
2. ทำการสัมภาษณ์เบื้องต้น
3. ตรวจสอบใบสมัครและจดหมายสมัครงาน
4. ทำแบบทดสอบ
5. ทำการสัมภาษณ์เพื่อจ้างงาน
6. ตรวจสอบบุคคลอ้างอิงและข้อมูลภูมิหลัง
7. ตัดสินใจจ้าง
8. ตรวจร่างกาย⁵⁰

เมื่อพิจารณากรอบแนวคิดในการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร สำหรับการสรรหาและคัดเลือกซึ่งถูกนำมาใช้กับองค์กรทั้งหน่วยงานของราชการ และหน่วยงานเอกชน โดยกระบวนการดังกล่าวมีระบบและขั้นตอนต่างๆที่จะสามารถคัดกรองและเลือกบุคคลที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมาเพื่อร่วมงานกับองค์กรได้ในระดับหนึ่งและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันด้วย

⁵⁰ Nordhaug, O. *Human capital in organization: Competence, training, and learning*. Oslo : Scandinavian University Press.1993.p106.

7.3 หลักการสรรหาบุคลากร

หลักการสรรหาบุคลากร หมายถึง การแสวงหาหรือการดึงคนดีมีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะที่เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดเท่าที่จะหาได้โดยวิธีนี้สะดวกประหยัดได้มาตรฐานตามหลักการสรรหาซึ่งโดยทั่วไปมีอยู่ 2 หลักคือ หลักที่ยึดระบบคุณธรรมและหลักที่ยึดระบบอุปถัมภ์⁵¹

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดยใช้เหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์เป็นหลักสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสม สำหรับลักษณะทั่ว ๆ ไป ของระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ซึ่งระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้มีชื่อเรียกอีกหลายชื่อ เช่น ระบบชুবเลี้ยง (Spoiled System) ระบบพรรคพวกหรือระบบเล่นพวก (Nepotism) หรือระบบคนพิเศษ (Favoritism) จัดว่าเป็นระบบการสรรหาบุคลากรขององค์กรโดยอาศัยหลักการแห่งความเมตตา เกื้อกูล ช่วยเหลือสงเคราะห์ในบรรดางานศึกษา พรรคพวก และผู้อยู่ในอุปการะ มามีอิทธิพลเหนือการสอบคัดเลือก มีการใช้บารมีของ ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดจากในองค์กรที่ประกาศรับสมัครบุคลากร โดยมีต้องคำนึงถึงระบบการสอบคัดเลือก จะพบว่าในองค์กรที่มีระบบการบริหารงานที่ดีประสิทธิภาพการทำงานสูงจะไม่มีระบบการรับบุคลากรเข้าทำงาน โดยระบบอุปถัมภ์ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีระบบการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ การบรรจุบุคลากรเข้าทำงานจะนิยมใช้ระบบอุปถัมภ์ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กร ทำให้ได้แต่บุคลากรที่ไม่มีสมรรถภาพในการทำงาน ผลงานไม่มีประสิทธิภาพ ชื่อเสียงขององค์กรก็ลดน้อยลง และสุดท้ายองค์กรก็ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้จะต้องปิดกิจการ⁵²

ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศจีนสมัยโบราณ ซึ่งใช้วิธีเลือกสรรคนเข้ารับราชการ เช่น ใช้ระบบสืบสายโลหิต ระบบแลกเปลี่ยน โดยการนำของมาแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งขุนนางต่างๆ และระบบชอบพอเป็นพิเศษ ในกรณีของยุโรปและอังกฤษระบบนี้เริ่มใช้มาตั้งแต่สมัยศักดินา (Feudalism) สำหรับกรณีของสหรัฐอเมริกา ระบบนี้เริ่มใช้มาตั้งแต่สมัยยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษและใช้เรื่อยมา ยุคที่มีการใช้ระบบนี้กันอย่างกว้างขวางมากที่สุดในกรณีของสหรัฐอเมริกาคือ ยุคของประธานาธิบดีแอนดรูว์แจ็กสัน อย่างไรก็ตามระบบนี้ในตอนหลัง กลายเป็นรูปของการใช้ระบบนี้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

⁵¹ จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. การบริหารและการพัฒนาองค์กร ในเอกสารประกอบการ สอนชุดวิชาการบริหารและพัฒนาองค์กร หน่วยที่ 2. มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมราช.2530 .หน้า 25

⁵² ประสิทธิ์ อินคำ. แนวทางการสรรหาพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหาร) .มหาวิทยาลัยขอนแก่น,ขอนแก่น . 2553. หน้า 15-16.

สรุป ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หมายถึง การบรรจุหรือการแต่งตั้งบุคคล มีเหตุผลเพราะความเป็นญาติความชอบพอโดยทั่วไปหากมีการใช้เงินขอบเขตมักมีผลกระทบ กระเทือน ต่อประสิทธิภาพของงาน และความเสื่อมโทรมของราชการบริหารในส่วนรวมตลอดจน ความระส่ำระสายของข้าราชการประจำได้โดยง่าย

ระบบคุณธรรม (Merit System) มีตั้งแต่ยุคเจ้าขุนมูลนาย และมีการใช้กันอย่าง แพร่หลาย ในประเทศต่าง ๆ ดังปรากฏ ในกรณีของประเทศอังกฤษ ระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ภายหลัง ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบบที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดมาเป็น ระบอบประชาธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ จัดเป็นระบบการสรรหา บุคลากรที่ใช้หลักแห่งความดีโดยใช้หลักการสรรหาบุคลากรที่ประกอบด้วย หลักการของระบบ คุณธรรม 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. หลักความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง (Security of Tenure) หมายความว่า เมื่อบุคคลเข้าทำงานแล้วจะไม่ถูกออกจากงาน โดยง่าย ตราบเท่าที่บุคคลเหล่านั้นยังมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติได้ดีและมีความประพฤติดีหลักนี้โดยทั่วไปช่วยทำให้บุคลากร มีความ ตั้งใจ ในการทำงาน ทำให้เกิดขวัญกำลังใจ ขณะเดียวกันเกิดความเต็มใจในการปฏิบัติงาน

2. หลักความรู้ความสามารถ (Rule of Competence) หลักนี้ถือว่าการที่หน่วยงาน หรือ องค์กรจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งเข้ามาทำงาน โดยที่บุคคล นั้น ๆ มีโอกาสก้าวหน้าจะต้องมีการสอบแข่งขัน แม้ในการสอบหรือการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ควรจะใช้หลักนี้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ จะได้คนดีมีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้การบรรจุคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถอย่าง แท้จริง เข้ามา ทำงานอีกด้วย

3. หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equal of Opportunity) ตามหลักนี้หมายความว่า สิทธิในการสอบแข่งขันควรจะเป็นการทั่วไป คือ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิคุณสมบัติและความรู้ ตามที่กำหนดมีสิทธิสมัครสอบได้โดยไม่มีการเลื่อมล้ำคือมีการประกาศรับสมัครให้ทราบทั่วไป ฯลฯ หรือในกรณีที่มีการเลื่อนตำแหน่ง ตามหลักนี้ข้าราชการที่มีอายุการทำงานเท่ากัน ระดับเท่ากัน ต้องมีความเสมอภาคในการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

3.1 ความเสมอภาคในการสมัครงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิคุณสมบัติและพื้น ฐานความรู้ตรงตามที่กำหนดไว้ได้สมัครและเข้าสอบแข่งขัน

3.2 เสมอภาคในค่าตอบแทน โดยยึดหลักการที่ว่า งานเท่ากันเงินเท่ากันและ มีสิทธิ์ ได้รับโอกาสต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานเปิดให้พนักงานทุกคน

3.3 ความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) มีแนวคิดที่จะให้ข้าราชการ เป็นกลางทางการเมืองตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานหลายประการ ได้แก่

4.1 ข้าราชการประจำ คือ เครื่องมือในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงจะไปสู่ข้อสรุปที่ว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่มีส่วนร่วมปฏิบัติทางการเมืองเกินไปกว่าขอบเขตที่หน่วยราชการจะมี

4.2 การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำจะต้องยึดถือหลักการให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ข้อนี้ภายใต้รัฐบาลระบอบประชาธิปไตยจึงมีความจำเป็นที่จะไม่ให้ข้าราชการมีส่วนพัวพันในการแข่งขันทางการเมือง เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงตัวข้าราชการประจำเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยแล้วจะก่อให้เกิดความยุ่งยากสับสน การปฏิบัติราชการจะขาดประสิทธิภาพจะมีการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการเลื่อนตำแหน่งจะไม่มีหลักประกันความมั่นคงต่อเนื่องกันในตำแหน่งของข้าราชการประจำ

นอกจากนี้หากยอมให้ข้าราชการเป็นสมาชิกของนักรการเมืองหรือพัวพันการเลือกตั้งแล้ว ท่าทีต่าง ๆ ที่ข้าราชการได้แสดงออกว่าตนเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในกลุ่มการเมืองจะทำให้ประชาชนเกิดความระแวงสงสัยว่าข้าราชการประจำได้ปฏิบัติตนไม่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

4.3 อันตรายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนผู้รับบริการจากข้าราชการเอง เพราะถ้าข้าราชการ ไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองแล้วก็จะเลือกปฏิบัติในการให้บริการแก่ประชาชน เฉพาะกลุ่มที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มหรือพรรคการเมืองเดียวกันกับข้าราชการผู้นั้นก็จะไม่ได้รับบริการสาธารณะซึ่งควรจะเป็นสิทธิของคนเกี่ยวกับเรื่องนี้⁵³

สรุป ระบบคุณธรรม (Merit System) หมายถึง เป็นระบบการสรรหาบุคลากรที่ใช้หลักแห่งความดีความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน โดยใช้ระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน

⁵³ จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. การบริหารและการพัฒนาองค์กร ในเอกสารประกอบการสอนวิชาการบริหารและพัฒนาองค์กร หน่วยที่ 2. หน้า 30

7.4 แหล่งในการสรรหาบุคลากร

โดยทั่วไปแหล่งในการสรรหาบุคคลมีอยู่ 2 แหล่ง คือ การสรรหาบุคคลจากภายใน และภายนอกองค์กร โดยสรุปได้ดังนี้

1. การสรรหาบุคคลจากภายในองค์กร เมื่อมีตำแหน่งที่ว่างลงหรือเปิดขึ้นใหม่ องค์กร สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้จากภายในองค์กร โดยพิจารณาจากประวัติของบุคลากรในฝ่ายที่ต้องการ และฝ่ายอื่นๆ ในองค์กรด้วย กล่าวถึงวิธีการสรรหาบุคลากรจากภายในองค์กรอันประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้วิธีการแรกคือการปิดประกาศตำแหน่งที่ว่าง โดยใช้สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ภายในองค์กร เช่น หนังสือเวียน จดหมายข่าว ซึ่งจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับรายชื่อ ตำแหน่ง อัตราค่าตอบแทน คุณสมบัติของผู้สมัคร โดยปกติแล้วมักจะรวบรวมใบสมัครที่ ฝ่ายบุคคล เพื่อให้สัมภาษณ์ในเบื้องต้นจากนั้น ก็เป็นการสัมภาษณ์โดยผู้บริหารในสายงานที่ต้องการรับ วิธีการต่อมาเป็นการรับสมัครแข่งขันเพื่อบรรจุตำแหน่งงานที่ทำความเข้าใจกับการปิดประกาศ ตำแหน่งงานที่ว่าง โดยในการตัดสินใจทำได้ 2 ลักษณะ คือ พิจารณาจากบุคลากรอาวุโส สูงสุดจากผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน หรือพิจารณาตัดสินใจจากผู้ที่ทำคะแนนสูงสุดในการสอบ เป็นต้น โดยผู้มีสิทธิสมัครนั้นจะต้องเป็นบุคลากรที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ เท่านั้น

ข้อดีของการสรรหาบุคคลจากภายในองค์กร คือ เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในองค์กร ได้แสดงความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบตามงานที่คุ้นเคย และเป็นการเปิดโอกาสให้ได้รับการคัดเลือก หรือเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรในองค์กร อีกทั้งในการสรรหาบุคคลจากภายในองค์กรนี้ มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย เพราะองค์กรทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลอยู่แล้ว จึงสามารถเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมได้ตามต้องการโดยไม่ต้องเสียเวลาในการค้นหาอีก และไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงาน รวมถึงระเบียบวินัย และวัฒนธรรมขององค์กรอีกเพราะบุคลากรในองค์กรทราบดีอยู่แล้ว จึงช่วยประหยัดงบประมาณในการฝึกอบรมบุคลากรอีกด้วย

2. การสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์กร เป็นการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกองค์กร โดยในเบื้องต้นองค์กรจะตรวจดูรายชื่อของผู้สมัครที่มาสมัครไว้ก่อนแล้ว โดยฝ่ายบุคคลจะรวบรวมและเก็บประวัติของผู้ที่เคยสมัครไว้เพื่อพิจารณาเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการสรรหาได้วิธีการต่อมาคือการให้บุคคลที่เคยปฏิบัติงานในองค์กรหรือยังปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้น เป็นผู้แจ้งข่าวแก่บุคคลภายนอกองค์กรให้ทราบว่าองค์กรต้องการบุคลากร นอกจากนี้ยังสรรหาได้จากการเปิดรับสมัครผ่านระบบสื่อต่างๆ ได้แก่ การสมัครผ่านทางโทรสาร ประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และสมัครผ่าน Internet หรือการติดต่อกับสถาบันการศึกษา

สำนักงานจัดหางาน ทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งสำนักงานเหล่านี้มีความชำนาญในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

ข้อดีของการสรรหาบุคลากรจากภายนอกองค์กร คือ ลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ภายในองค์กร และสามารถคัดเลือกบุคลากรจากผู้สมัครที่มีจำนวนมากกว่าภายในองค์กรทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรจะได้รับ แนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ๆ เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำงานในองค์กร⁵⁴

ดังนั้น หากพิจารณาถึงการสรรหาบุคลากรก็จะพบว่า ในส่วนของการสรรหาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกองค์กร มาเพื่อปฏิบัติงาน นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากร และคนรุ่นใหม่ ได้แสดงความรู้ ความสามารถ และมีได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ประกาศรับสมัครด้วยแล้วนั้น อาจถือได้ว่า กระบวนการสรรหาถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่ปฏิบัติงานเหมาะสมกับองค์กรมาในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะสรรหาบุคลากรจากภายนอกองค์กร จะสามารถช่วยคลี่คลายกระบวนการอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรได้ทางหนึ่งด้วย

8. หลักการใช้อำนาจดุลยพินิจ

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เมื่อใดที่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิได้ระบุขอบเขตถึงการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ในการบังคับใช้กฎหมายย่อมจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองมีดุลยพินิจในการใช้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า จากการที่ด้วยทกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เพื่อมิให้การใช้บทบัญญัติของกฎหมายแข็งกระด้างและเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความยุติธรรมขึ้นแก่เฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้น ๆ

8.1 ความหมายของอำนาจดุลยพินิจ

อำนาจดุลยพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐ แต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนด

⁵⁴ มหาราชภัฏรำไพพรรณี.แหล่งในการสรรหาบุคลากร. 10 กรกฎาคม 2565 .สืบค้นจาก

ถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทาง ในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหาร กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาด ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่า “อำนาจดุลพินิจ” มีลักษณะตรงกันข้ามกับ “อำนาจผูกพัน” อย่างไรก็ดี ในการศึกษาประเด็นการใช้ดุลพินิจ นั้น จำเป็นต้องทราบถึงความทั่วไป เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจ ทั้งในส่วนของความหมายและความสำคัญ ประเภท และแนวคิดว่า ด้วยการควบคุมอำนาจดุลพินิจ ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนของการศึกษาและวิเคราะห์ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

เมื่อพิจารณาความหมายตามถ้อยคำแล้ว “ดุลพินิจ” ประกอบด้วยคำว่า “ดุล” ซึ่ง แปลว่า เท่ากัน เสมอกัน และเท่าเทียมกัน และคำว่า “พินิจ” ซึ่งแปลว่า พิจารณา ดังนั้น “ดุลพินิจ” จึงมีความหมายว่า การวินิจฉัยที่สมควรหรือการพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม⁵⁵ ส่วนพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายว่า การวินิจฉัยที่เห็นสมควร⁵⁶

สำหรับความหมายในทางกฎหมาย นั้น พจนานุกรมกฎหมาย (Black’s Law Dictionary) ได้ให้ความหมายของคำว่า “discretion” ว่าหมายถึง อำนาจของปัจเจกชนในการ ตัดสินใจโดยปราศจาก การแนะนำหรือการยินยอมจากบุคคลอื่น และคำว่า “administrative discretion” หรือดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า หมายถึง อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐใน การใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน⁵⁷ นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจดุลพินิจ” ไว้สรุปความได้ว่า อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่ กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจ และเลือกปฏิบัติด้วยตนเองอย่าง อิสระเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ภายในขอบเขต แห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมี การปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างและแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน⁵⁸

⁵⁵ บทวิทยุราชการ “รู้ รัก ภาษาไทย” ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย .

8 กรกฎาคม 2565 .สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/?knowledges=ดุลพินิจ>.

⁵⁶ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 .8 กรกฎาคม 2565 .สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>.

⁵⁷ Black’s Law Dictionary. Discretion. July 8,2022 .Retrieved from : http://www.republicsg.info/Dictionaries /2004_Black%27s-Law-Dictionary-Edition-8.pdf.

⁵⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์.ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 8 .2532.หน้า 5

กล่าวได้ว่า การกำหนดให้อำนาจดุลพินิจนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครอง มีเสรีภาพในการพิจารณาดำเนินการตามบริบทนั้นหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

8.2 ความสำคัญของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างแน่นอนตายตัวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถพิจารณาเพื่อมีทางเลือกในการใช้อำนาจได้ตามความเหมาะสม อาจก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลในกรณีเฉพาะนั้นก็ได้อีก ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเปิดช่องให้ฝ่ายปกครอง มีดุลพินิจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อลดทอนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแข็งกระด้าง และไม่ยืดหยุ่นของกฎหมายดังกล่าว และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ใกล้ชิดชิดกับสถานการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นสามารถใช้ความรู้ ความสามารถ และวิจารณญาณของตน พิจารณาดำเนินการใด ๆ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเหมาะสมและยุติธรรมแก่กรณีดังกล่าว กล่าวได้ว่าเป็นกรณีการบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นกรณี ๆ ไป อันเป็นการอำนวยความสะดวกพิเศษเฉพาะคดี การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะเลือกดำเนินการได้หลายทางในการตัดสินใจจะทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของภารกิจของรัฐเสรีประชาธิปไตย⁵⁹

อย่างไรก็ดี ในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะต้องมีความอิสระในการใช้ดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจผิดได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่มี ขอบเขต แต่แท้จริงแล้วการมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการเลือกตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้หลายทาง เพื่อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ การใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบ ด้วยกฎหมายจึงต้องอยู่บนฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม ในการนี้หลักพื้นฐานของการใช้อำนาจดุลพินิจ จึงต้องอยู่บนความอิสระในการตัดสินใจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ต้องมีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส และมีความเป็นธรรม เพราะการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหากกระทำหรือไม่กระทำการโดยตามอำเภอใจ การใช้ดุลพินิจนั้น ย่อมจะไม่อาจถือได้ว่าชอบด้วยกฎหมาย

⁵⁹ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ*, 2532, หน้า 37-38

นอกจากการอำนวยความสะดวกของรัฐสมัยใหม่ยังขยายขอบเขตกว้างไปถึง การแทรกแซงทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เนื่องด้วยในการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของภารกิจดังกล่าวไม่อาจอาศัยเพียงกฎหมายที่มีลักษณะแน่นอนตายตัว โดยลำพังได้ รวมทั้งจะต้องตอบสนอง ข้อเรียกร้องต่อประโยชน์มหาชนภายใต้หน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดอีกด้วย การให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ปัญหาที่สมควรพิจารณา บนฐานของการยอมรับอำนาจดุลพินิจในรัฐเสรีประชาธิปไตยนี้ มิใช่ว่าจะจำกัดอำนาจดุลพินิจให้หมดสิ้น ไปอย่างไร แต่เป็นปัญหาที่ว่า จะควบคุมให้การใช้ดุลพินิจอยู่ในกรอบของกฎหมาย และเป็นไปอย่างสุขุมรอบคอบอย่างไร⁶⁰

โดยสรุปแล้ว การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายได้กำหนดกรอบไว้ ถือเป็น การใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือก กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย เป็นกลาง โปร่งใส และไม่บิดเบือน วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตที่ กฎหมายกำหนดไว้ พร้อมทั้ง ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย และในขณะเดียวกัน การใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็น แนวปฏิบัติ

8.3 ประเภทของอำนาจดุลพินิจ

โดยที่การใช้กฎหมายคือการนำข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรม (concrete) มาปรับกับ กฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป (norm) เพื่อให้ทราบถึงผลทางกฎหมายของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไป บทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ส่วนได้แก่ องค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งกำหนด เงื่อนไขในการใช้อำนาจ และองค์ประกอบส่วนผลซึ่งกำหนดผลทางกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมาย⁶¹ ซึ่งโครงสร้างของบทบัญญัติทั้งสองส่วนนี้ นำมาซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งได้เป็น อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ และอำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน” หน้า 39-40

⁶¹ สมยศ เชื้อไทย.การกระทำทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์,17(3), หน้า 50-51

1. **ดุลพินิจวินิจฉัย :** อำนาจดุลพินิจในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบ ส่วนเหตุ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกำหนดลักษณะกฎหมายให้แก่ ข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย แล้วจึงนำ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการ ตีความกฎหมายและการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมาย⁶² อำนาจดุลพินิจที่ปรากฏในส่วน ขององค์ประกอบส่วนเหตุนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” ซึ่งในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเลือกตัดสินใจตามความพอใจได้ แต่จะต้อง ตรวจสอบโดยวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ แม้ว่าการวินิจฉัย ข้อเท็จจริงนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ แต่ในที่สุดแล้วจะต้องมีคำวินิจฉัยที่เด็ดขาด เป็นที่ยุติ

โดยปกติแล้วผู้ที่ทำหน้าที่นี้คือองค์กรตุลาการในการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มี ดุลพินิจในขั้นตอนการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง สำหรับการ ตีความและการปรับข้อกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติ ข้อเท็จจริงอัน เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจน ซึ่งใช้ถ้อยคำในลักษณะที่สามารถ ตีความวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปได้ล่วงหน้า (Interpretation a priori) แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มี ดุลพินิจ ในการกำหนดลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติโดยใช้ ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจง (indefinite legal concepts) ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ต้องตีความภายหลังจาก ที่มีข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะ เกิดขึ้นแล้วเป็นกรณี ๆ ไป รวมทั้งยังเป็นถ้อยคำที่วิญญูชนอาจ มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” หรือ “มีสภาพหรือมี การใช้ที่อาจเป็นภัยอันตราย” เป็นต้น⁶³ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปรับบท กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี โดยตีความถ้อยคำดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุได้หรือไม่ เนื่องจากในทางวิชาการมีความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งเกิดความเห็นขึ้นเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่ง ที่เห็นว่า เป็นเรื่องของการปรับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีนี้ เป็นขั้นตอนการใช้กฎหมายโดยปกติ ธรรมดาที่มีองค์กรตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ กฎหมายของฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยุติ

⁶² วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ*, วารสารกฎหมาย ปกครอง เล่มที่ 8. หน้า 37-38.

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. 10 กรกฎาคม 2565. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf>.

ฝ่ายปกครองจึงไม่มีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ในกรณีที่ องค์ประกอบส่วนเหตุกำหนดไว้ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่ ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประเมินคุณค่าของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น องค์การตุลาการจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะทบทวนการใช้กฎหมายในกรณีนี้ได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ แม้จะมีใช้อำนาจดุลพินิจ โดยแท้ของฝ่ายปกครองก็ตาม ตัวอย่างบทบัญญัติที่กำหนดดุลพินิจวินิจฉัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2. ดุลพินิจตัดสินใจ : ดุลพินิจที่จะเลือกตัดสินใจวินิจฉัยในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย เป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจใช้อำนาจโดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดผลของการใช้ อำนาจไว้เช่นไร เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นครบองค์ประกอบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถที่จะเลือกผลในทางกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจ ที่ปรากฏในส่วนของผลทางกฎหมายนี้อาจเรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตัดสินใจ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องไว้ให้ โดยจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁶⁴

⁶⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์.กฎหมายปกครองภาคทั่วไป .กรุงเทพฯ; นิติราษฎร์, 2554. หน้า 80-88.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาของ รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

ผู้ศึกษา จะได้อธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายไทย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น สำหรับกฎหมายของต่างประเทศนั้น มีการบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่า Local Government Act หรือพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส และพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร สำหรับประเทศญี่ปุ่น ใช้กฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) มีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายก ของราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

นิยาม ของ รองนายกของราชการปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547ข้อ 4 โดยกฎหมายดังกล่าวถือว่าตำแหน่งข้างต้น จัดเป็น “ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งหมายความถึง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี รองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา ที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ความหมายรวมถึงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

1.1 กระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบไปด้วย สภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย สำหรับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในส่วนของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 14 ครั้ง โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ กระบวนการได้มาของตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ดังนี้ คือ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน⁶⁵

สำหรับการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีของประเทศไทยโดยให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง รวมถึงกระบวนการถอดถอนซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการตัดสินใจในการดำเนินงานท้องถิ่นเพียงผู้เดียว หากมีกรณีที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้โดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งถอดถอนก่อน และมีได้จัดให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่ง ตามบังคับ

⁶⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 อัญญ

ของมาตรา 37 และ ให้คู่กรณี ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กล่าวมาข้างต้น

1.2 คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

การพิจารณาคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดแนวทางให้ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะต้อง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีนั่นคือต้องมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมี คุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ณ วันแต่งตั้ง
2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภา ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา⁶⁶

นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จะต้องไม่กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์ใน การบริหารราชการแผ่นดินหรือตามนโยบายของรัฐบาล
2. รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้นปฏิบัติกับ บุคคลใน ธุรกิจการงานตามปกติ

(3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่ เทศบาลนั้น หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ ส่วนตนระหว่างกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

แต่กรณีดังกล่าวจะไม่รวมถึงผู้ซึ่งได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปี พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน จะได้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกคัดค้านดังกล่าว ข้างต้น ได้รับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของ

⁶⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบญจ

รัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มี
กฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง⁶⁷

รองนายกเทศมนตรี นอกจากจะมีคุณสมบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์รปกครองส่วน
ท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) แต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้แล้ว คุณสมบัติอื่นๆ
ยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562
ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่จะสามารถเป็นรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งในวันสมัคร รับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง(วันแต่งตั้ง)
- (4) คุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด⁶⁸

นอกจากนี้แล้ว รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นไทย จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม
ตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กำหนดไว้
นั่นคือ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ ดิฉยา
เสพตดิให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใน
กิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตาม
มาตรา 39 (1) (2) หรือ (4) หรืออยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว
หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
รวมถึงเคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง(วันแต่งตั้ง) เว้นแต่ใน
ความผิด อันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงาน
ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบใน
วงราชการ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะ
ร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตาม
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำ
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตาม
กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน

⁶⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 จตุทศ

⁶⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 49

ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐาน เป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง ห้ามเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง(วันแต่งตั้ง)แล้วแต่กรณีเคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมาย ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้งอยู่ในระหว่างถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 42 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง(วันแต่งตั้ง) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เคยพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทาง

ราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจหรือประพฤติดน ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) และลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนด⁶⁹

1.3 อำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นไทย

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ อำนาจในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับ ที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีก็ได้ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้การกำกับ ดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้⁷⁰

ดังนั้น สรุปได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการ ได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของไทยตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจะพบว่า กระบวนการแต่งตั้งจะให้อำนาจของนายกเทศมนตรีเป็นหลัก ส่วนคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายก็ได้กำหนดคุณสมบัติไว้เช่นเดียวกับตำแหน่งนายกเทศมนตรี และอำนาจของรองนายกเทศมนตรีนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายงานจากนายกเทศมนตรีให้ปฏิบัติ ซึ่งในกรณีนี้การมอบหมายงานให้

⁶⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 50

⁷⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 วิสติ

รองนายกเทศมนตรีหากพิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ นายกเทศมนตรีจะมอบหมายงานให้รองนายกเทศมนตรีหรือไม่ก็ได้ โดยกฎหมายไม่ได้บังคับ จึงถือเป็นช่องว่างที่จะทำให้การแต่งตั้งไม่ได้รับประโยชน์จากการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ในการบริหารงานนั่นเอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีอำนาจโดยตรงในการบริหารจัดการองค์กร และอำนาจในด้านอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดพร้อมทั้งการมีผู้ช่วยในการบริหารงานท้องถิ่นหรือตำแหน่งที่รู้จัก คือ รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาขอเสนอกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น และอำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีความเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป และเอเชีย ทั้งทางด้านสังคม การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และทางด้าน อื่น ๆ ที่หลายประเทศในโลกนำมาเป็นต้นแบบ โดยเฉพาะภาพรวมของท้องถิ่น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ในเรื่องของกระบวนการได้มา คุณสมบัติ และอำนาจของตำแหน่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน รายละเอียดดังนี้

2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส ประกอบด้วย

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส จุดเริ่มต้นเกิดจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 โดยเป็นการจัดการปกครองที่มุ่งขจัดความแตกต่าง

ในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ให้อยู่ภายใต้รากฐานหรือกฎหมายเดียวกัน ขจัดสิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ให้หมดไป ซึ่งเริ่มแรกได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ได้แก่ คอมมูนหรือเทศบาล ต่อมาได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือ จังหวัด และแขวง เพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ จนมาถึงในสมัยของการก้าวสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดี นายฟรังซัวส์ มิตเตอเรอ ซึ่งได้มีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่

1. การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น
2. การถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัด ไปสู่สภาจังหวัด
3. การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค
4. ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
5. การจัดตั้งศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค
6. จัดตั้งระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ส่งผลให้ปัจจุบัน ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three - tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région), จังหวัด (Département), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่ง ประกอบไปด้วย หนึ่งการบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และสองการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)⁷¹

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 รูปแบบมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติจะมีสภาท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีของการปกครองในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร

⁷¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. (2561). หน้า 64.

2.1.1 กระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมาย Local Government Act หรือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้นายกเทศมนตรี มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาลมีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลร่วมเลือกเข้ามา ซึ่งนายกเทศมนตรีจะมี บทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย นายกเทศมนตรีจะไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ และการเพิกถอนนายกเทศมนตรีจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (Décret en Conseil des ministres) สำหรับตำแหน่ง รองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น จะเป็นในลักษณะของผู้รักษาการแทน (Adjoints) หรือเป็นการจัดตั้งคณะเทศมนตรี เป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่ ในการช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานและทำการแทนในกรณีที่ นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี⁷²

กฎหมายข้างต้น ได้กำหนดให้ สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี อย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล โดยรักษาการแทน (Adjoints) หรือ เทศมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาล ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว

นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้ง “เทศมนตรีพิเศษ” (Special adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรี ได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจการดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส การได้มาซึ่งคณะเทศมนตรีของเทศบาลมาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาล โดยมีคุณสมบัติต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนการแต่งตั้งเทศมนตรีพิเศษไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้นด้วย

⁷² Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* .Hants: Edward Elgar, 1994. P.121 – 128.

2.1.2 คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม หมายถึงนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกของสภาเทศบาล นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง “คณะเทศมนตรี” เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานและทำการแทน ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งที่มาของการแต่งตั้ง “คณะเทศมนตรี” ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้คุณสมบัติของคณะเทศมนตรีที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องมาจากสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการแต่งตั้งจากสภาเทศบาล ดังนั้น การแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีของประเทศฝรั่งเศส คุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะได้รับ การแต่งตั้งต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ผ่านการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน และแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลเท่านั้น

2.1.3 อำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง (Agent de l' Etat) และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล (Organe exécutif de la commune) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) นายกเทศมนตรี ในฐานะตัวแทนของรัฐ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในชุมชน การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเกณฑ์ทหาร การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็น เจ้าหน้าที่ดำเนินงานตำรวจ (Officers of the judicial police) โดยทั่วไป หน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ เหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

2) นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาล โดยทั่วไปบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เรียกประชุมสภากำหนดวาระการประชุมจัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติและยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

ประการที่สอง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล อำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาลในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในด้านการเงิน การคลัง การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาลการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี

ประการที่สาม เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาลถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล จึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและการพิจารณาลงโทษ เป็นต้น⁷³

ตามที่ Local Government Act หรือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และกระทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนั้น จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งที่เรียกว่า ผู้รักษาการแทน (Adjoints) หรือเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายของประเทศไทยที่เข้าใจได้ ย่อมเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนายกเทศมนตรีตามอำนาจหน้าที่ที่นายกเทศมนตรีพึงมีตามที่กล่าวข้างต้น ตามที่กรอบกฎหมายได้บัญญัติไว้นั้นเอง

2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร มีพื้นที่ทางปกครองครอบคลุมเขตที่สำคัญอยู่ 4 เขต ซึ่งประกอบไปด้วย อังกฤษ (England) เวลส์ (Welsh) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย

1. รัฐสภา
2. การบริหารราชการส่วนกลาง
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยก่อนหน้าการบริหารการปกครองของเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะเป็นภูมิภาคหนึ่งของอังกฤษ มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากส่วนกลางเข้าไปดูแล ซึ่งต่อมาเกิดการเรียกร้องและรณรงค์ความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชน จะทำให้เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญ ในการปกครองของสหราชอาณาจักร ทำให้เกิดแนวคิดที่เรียกว่า “การโอนอำนาจ” (Devolution) เกิดขึ้น

โดยระบบการปกครองของสหราชอาณาจักร จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันในสองลักษณะ กล่าวคือในพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างในแบบสองชั้น (two tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่เคยใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (single tier) อันเป็นผลจากการปรับ

⁷³ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.ประเทศสหราชอาณาจักร.10 มกราคม 2565. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>.

โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในเวลส์สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เหมือนกันคือเป็นแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น เริ่มมาในสมัยของรัฐบาลมาร์กาเร็ต แทชเชอร์ ที่ต้องการปรับโครงสร้างโดยใช้ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่น จนมาสู่ยุคปัจจุบันที่เกิดคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นที่ถูกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (Local Government Act 1992) ซึ่งการปรับโครงสร้างนี้มุ่งที่จะยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะยุบเข้ารวมกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน มีลักษณะของการผสมผสาน (Hybridity) โดยมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่ประกอบด้วย

1. ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างในแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง

2. ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shire Areas) จะมีลักษณะผสมผสานพื้นที่บางส่วนที่ประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างจะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้รูปแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority)

3. เขตมหานครลอนดอน (London Area) เป็นโครงสร้างแบบสองชั้น โดยโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่งรวมกับ สหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่ง รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง และขณะที่ในส่วนของโครงสร้างชั้นบนจะมี สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) ซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด⁷⁴

⁷⁴ John Stewart, *The Nature of British Local Government*: MacMillan .London, 2000 . P. 65 - 66.

2.2.1 การได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 (local government act) ซึ่งปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงจนถึงพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2011 ได้มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกทั้งหมด 3 รูปแบบด้วยกัน เนื่องจากรูปแบบใหม่ที่ถูกปรับปรุงถือเป็นความพยายามในการที่จะแยกแยะและสร้างความชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและ ฝ่ายสภา ซึ่งฝ่ายบริหารอาจมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีความสมดุลทางการเมือง เหมือนกับระบบคณะกรรมการ แต่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการตัดสินใจกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนโดยไม่ต้องให้สภาเป็นผู้อนุมัติ โดยโครงสร้างทั้ง 3 รูปแบบ จะเป็นเพียงกรอบโครงสร้างกว้างๆ ส่วนในรายละเอียด เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร ,การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรี,ที่มาของคณะเทศมนตรี,รูปแบบองค์กรสำหรับตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร ล้วนอยู่ในดุลยพินิจของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะกำหนดกันเองผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือ และการทำประชาคมศึกษาในชุมชนท้องถิ่นของตน⁷⁵ รายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet) โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้ ก็จะแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้านคล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล โดยมีนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชน, เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยัง พนักงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรีนอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายัง อาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า "ผู้จัดการสภา" (Chief Executive) และ "หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น" (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการและเลขานุการของฝ่ายบริหารในการ ให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการงานประจำวัน ประสานนโยบายของฝ่ายบริหารไปสู่พนักงานท้องถิ่น และคอยประสานงานกับฝ่ายสภา การบริหารงานภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เป็นรูปแบบการบริหารที่ เรียกว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (The Strong Mayor Form) เนื่องจากตัวนายกเทศมนตรีจะมีลักษณะเป็นผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นทั้งหมดที่ตน ได้รับเลือกตั้ง โดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก

⁷⁵ Local Government Act 2000, Sections 34-36

2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader) โครงสร้างการบริหารรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับการบริหารงานเทศบาลของไทยในอดีต กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีซึ่งจะทำหน้าที่ บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี โดยที่เหล่าคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกจากสมาชิกสภาซึ่งอาจจะ กระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้(ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้ รูปแบบใด) การบริหารงานในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบแรกอย่างมากเว้นแต่เพียงว่า ผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีจำต้องฟังฟังการสนับสนุนจากสมาชิกสภามากกว่า เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภา เราจึงอาจเรียกโครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็น “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (The Weak Mayor Form)

3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager) รูปแบบการบริหารงานในลักษณะนี้จะคล้ายคลึงกับการบริหารงานของเมืองพัทยา กล่าวคือ จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำ ทิศทางของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายแต่เพียงกว้างๆ⁷⁶

ดังนั้น การแสดงบทบาทของนายกเทศมนตรีจะเป็นไปในรูปของการใช้อิทธิพลให้การชี้แนะและแสดงภาวะผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าการตัดสินใจ ในกิจการบริหารของท้องถิ่น ขณะทำงานบริหารจริงๆ จะถูกมอบหมายให้กับ "ผู้จัดการสภา" (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการ ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น และนำเอานโยบายไปปฏิบัตินอกจากนี้ยังอาจมีการแต่งตั้งตำแหน่ง ที่เรียกว่า "หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น" (Chief Officers) โดยผู้จัดการสภาหรือโดยสภาก็ได้เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ทางเลือกสุดท้ายนี้ก็คือ รูปแบบคณะกรรมการเดิมนั้นเองกล่าวคือเป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยที่สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องมีความสมดุลทางการเมือง รูปแบบสุดท้ายนี้อาจจะถือได้ว่าเป็น “ข้อยกเว้น” สำหรับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็กคือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน ทำให้การนำเอาโครงสร้างใหม่มาใช้อาจจะไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการบริหาร

⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.ประเทศสหราชอาณาจักร.10 มกราคม 2565. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>.

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของนายกเทศมนตรีแต่ละรูปแบบจะพบว่า ในรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet) ในตำแหน่งของผู้ช่วยในการบริหารงานหรือเทศมนตรี หรือตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามที่เข้าใจในปัจจุบัน มาจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ต่อมาในรูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader) เหล่าคณะเทศมนตรี หรือในตำแหน่งของผู้ช่วยในการบริหารงาน หรือตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามที่เข้าใจในปัจจุบัน จะทำการคัดเลือกจากสมาชิกสภาซึ่งอาจจะกระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้(ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด) ขึ้นมาบริหารราชการร่วมกับนายกเทศมนตรี และรูปแบบสุดท้ายรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager) ซึ่งในการบริหารงานจริงจะถูกมอบหมายให้ "ผู้จัดการสภา" (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและนำเอานโยบายจากนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ

2.2.2 คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 (local government act) กำหนดให้ นายกเทศมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ โครงสร้างการปกครอง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การจัด โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรตามลักษณะการทำหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ซึ่งที่มาโดยรวมของนายกเทศมนตรีจะแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบกล่าว คือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น การที่จะใช้รูปแบบใดเป็นไปตามความต้องการของชุมชนนั้นๆ สำหรับ รองนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีทั้ง 2 รูปแบบข้างต้น การที่จะได้รองนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้ง โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้คัดเลือกนั้นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้น คือ จะต้องเป็นสมาชิกสภาของท้องถิ่นนั้นหรือสภาท้องถิ่นจะคัดเลือกสมาชิกสภาขึ้นเป็นคณะเทศมนตรีก็ได้ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด กล่าวโดยสรุปได้ว่าคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรต้องมีคุณสมบัติมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นๆ

2.2.3 อำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาตามการจัดรูปแบบตาม โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รูปแบบทั้ง 4 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรจะพบว่า

รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีจะเห็นว่าคณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตามความถนัดเฉพาะด้านซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายรูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารงานร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อมซึ่งรูปแบบนี้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีจะมาจากสภาท้องถิ่นโดยตรงกล่าวคือ คณะเทศมนตรีสามารถผลักดันบริหารตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นกำหนดส่วนอีก 2 รูปแบบชื่อรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงร่วมกับผู้จัดการสภาและโครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กต่อรูปแบบแรกจะให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งผู้จัดการเป็นแกนหลักสำหรับการประสานงานการบริหารระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภา ส่วนอีกรูปแบบ เป็นการบริหารโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น อำนาจของรองนายกเทศมนตรีตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรจะมีทั้งอำนาจตามหลักกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและอำนาจตามที่นายกเทศมนตรีกำหนดตามการเลือกใช้ลักษณะการปกครองของแต่ละพื้นที่

2.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว นั้น มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของ รัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์การบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ทั้งสิ้น 11 กระทรวงและหน่วยงาน องค์การบริหารงานอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงาน⁷⁷

สำหรับ กฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของ ท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยการจัด

⁷⁷ OECD, *Managing across Levels of Government: Japan, 1997*, p.294.

องค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารการดำเนินงานภายใน

2.3.1 การได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้ ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกเทศมนตรี) และ คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี โดยมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีและหัวหน้าฝ่ายบัญชี (chief accountant) และสมุหบัญชี (treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และจะอยู่ในตำแหน่งได้ คราวละ 4 ปี

2.3.2 คุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ เป็นพลเมืองญี่ปุ่น ที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าสามปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 25ปีและไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิกสภาท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ยกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำหรับตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบนั้น จะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีซึ่งจะมีความคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย

2.3.3 อำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ของประเทศญี่ปุ่น ให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร(ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกเทศมนตรี) ตามที่กฎหมายกำหนดประกอบด้วย

- 1) อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด
- 2) อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- 3) อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชี

การเงิน

- 4) อำนาจในการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
 - 5) อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
 - 6) อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสาร สาธารณะ
 - 7) อำนาจในการเรียกประชุมสภา
 - 8) อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาลประชุมพิจารณา
 - 9) อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย
 - 10) อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น
- นอกจากอำนาจต่างๆ เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินกิจการบางอย่างแทน รัฐบาลกลาง⁷⁸

การจัดองค์กรภายในท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น ยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติจริง ฝ่ายบริหารกลับมีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายสภา ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นเกือบทุกด้านนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากพิจารณาถึงอำนาจของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารบริหาร เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) ข้างต้นที่กล่าวมา ตามขอบเขตที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย เนื่องจากการแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น แต่งตั้งมาเพื่อมาช่วยนายกเทศมนตรีในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ นั่นเอง

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.ประเทศไทย.10 มกราคม 2565. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf>.

ตารางเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3.1 แสดงตารางเปรียบเทียบ

หลักเกณฑ์	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศญี่ปุ่น
1.กฎหมายที่ใช้	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	Local Government Act	Local Government Act 2000	Local Autonomy Law
2. กระบวนการได้มาซึ่ง รองนายกของราชการ ส่วนท้องถิ่น	มาจากการแต่งตั้งรอง นายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้ สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ ช่วยเหลือ ในการบริหาร ราชการของเทศบาลตามที่ นายกเทศมนตรีมอบหมาย	มาจากการได้รับเลือกจาก สภาเทศบาล ซึ่งมีจำนวน อย่างน้อย 1 คนหรือไม่เกิน ร้อยละ 30 ของสมาชิกสภา เทศบาล	เนื่องจาก ประเทศสหราชอาณาจักร มีโครงสร้างการบริหาร ที่หลากหลายรูปแบบ แต่รูปแบบ ที่ นายกเทศมนตรีมีผู้ช่วยในการ บริหารหรือที่เรียกว่าเหล่าคณะ เทศมนตรี หรือตำแหน่งรอง นายกเทศมนตรี จะคัดเลือกจาก สมาชิกสภาซึ่งอาจจะกระทำการ คัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดย นายกเทศมนตรีก็ได้ (ขึ้นอยู่กับแต่ ละท้องถิ่นว่าจะใช้ รูปแบบใด)	กฎหมายกำหนดให้ นายกเทศมนตรีสามารถ แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีมา ช่วยในการปฏิบัติงานตาม หน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยการ แต่งตั้งนี้ต้องได้รับความ เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ก่อน และจะอยู่ในตำแหน่ง ได้คราวละ 4 ปี

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศญี่ปุ่น
3. คุณสมบัติของรอง นายกของราชการส่วน ท้องถิ่น	<p>มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับ นายกเทศมนตรี และต้องมี คุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย คือ (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า สามสิบห้าปีบริบูรณ์ ณ วันแต่งตั้ง (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำ กว่าปริญญาตรีหรือ เทียบเท่าหรือเคยเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สมาชิกรัฐสภา</p>	<p>ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ที่ผ่านการเลือกตั้งทางตรง โดยประชาชน และต้อง ได้รับการเลือกตั้งจากสภา เทศบาล หลังจากเลือก นายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว</p>	<p>จะต้องเป็นสมาชิกสภาของ ท้องถิ่นนั้นหรือสภาท้องถิ่นจะ คัดเลือกสมาชิกสภา ขึ้นเป็นคณะ เทศมนตรีก็ได้ขึ้นอยู่กับแต่ละ ท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด ซึ่งคุณสมบัติของรอง นายกเทศมนตรีหรือคณะ เทศมนตรี ในประเทศสหราชอาณาจักรต้องมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่น</p>	<p>ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้า มาช่วยในการปฏิบัติงานตาม หน้าที่รับผิดชอบนั้น จะมี คุณสมบัติเช่นเดียวกับ นายกเทศมนตรีซึ่งจะมีความ คล้ายกับกฎหมายของ ประเทศไทย</p>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศญี่ปุ่น
	<p>คุณสมบัติอื่นๆ ยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ 			

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศญี่ปุ่น
	<p>สมัครรับเลือกตั้งในวันสมัคร รับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวัน สมัครรับเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) (4) คุณสมบัติอื่นตามที่ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด(ลักษณะต้องห้ามตาม ข้อ 50 ของพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562)</p>			



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หลักเกณฑ์	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศญี่ปุ่น
4.อำนาจของรองนายก ของราชการส่วนท้องถิ่น	ให้ เป็น ไป ตาม ที่ นายกเทศมนตรีมอบหมาย กรณีที่ยกเทศมนตรีไม่อาจ ปฏิบัติราชการได้ ให้รอง นายกเทศมนตรี ตามลำดับที่ การแต่งตั้งที่ได้จัดไว้เป็น ผู้รักษาราชการแทนแต่ กฎหมายไม่ได้บังคับว่า จะต้องมอบหมายงานให้กับ นายกเทศมนตรีทุกคนที่ ได้รับการแต่งตั้ง	อำน าจ ใน ก าร บริหารงานให้ เป็น ไป ตามที่นายกเทศมนตรีได้ มอบหมาย	อำนาจในการบริหารงานให้ เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีได้ มอบหมาย ตาม โครงสร้างการ บริหารงานของแต่ละรูปแบบ ตามที่พื้นที่ที่กำหนดรูปแบบที่ ต่างกันไป	อำนาจในการบริหารงานให้ เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรี ได้มอบหมาย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มา ซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการได้มาเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นเป็นรูปธรรมได้จากอำนาจและกระบวนการได้มาในการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ได้ลอกเลียนแบบมาจากการเมืองระดับใหญ่ เช่น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมถึงมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีและมีอำนาจในการถอดถอนได้ จะเห็นได้ว่าการเมืองระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันที่ให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี ในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี และให้อำนาจในการถอดถอนได้เช่นเดียวกัน แต่กระบวนการดังกล่าวภายใต้บริบทพื้นที่ที่มีความต่างกันกล่าวคือ การเมืองระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่เฉพาะภายในเขตหรือตำบลไม่มีความสลับซับซ้อนเหมือนการเมืองระดับประเทศ ในบทนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

กระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษาและเลขานุการ จะเห็นว่า มาตรา 48 อัฐุ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือ ในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้” วรรคสอง “นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสี่คน ” และมาตรา 48 ทศ “ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

บทกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเป็นของเทศบาล ซึ่งองค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 14 ของกฎหมายข้างต้น ด้วยเหตุนี้ นายกเทศมนตรีในฐานะผู้ทรงอำนาจบริหารแทนเทศบาลจะใช้อำนาจนี้ได้ไม่ว่าจะเป็นอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ ก็ต่อเมื่อได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วเท่านั้น ซึ่งก่อนการปฏิบัติหน้าที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแถลงนโยบายก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อให้นายกเทศมนตรียืนยันต่อสภาว่านโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนจะมีการนำมาปฏิบัติจริง เพื่อที่สภาเทศบาลจะได้ตรวจสอบและกำกับการทำงานและนำกลับไปบอกกล่าวกับประชาชนต่อไป ดังนั้น หน้าที่การแถลงนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญในการที่นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจบริหารต่อไป เว้นแต่ การใช้อำนาจนั้นเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ หมายถึงอำนาจที่มีกฎหมายหรือกฎหมายให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ทรงอำนาจนั้นที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจ หากเป็นกรณีเช่นว่านี้ ก็ย่อมสามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยไม่ต้องรอให้มีการแถลงนโยบายต่อสภาก่อนก็ได้⁷⁹

กรณีมีปัญหาการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาหรือเลขานุการนั้น เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เพราะปัญหาดังกล่าวมีผลทางกฎหมายต่างกันเมื่อถ้อยคำในมาตรา 48 อัญฐู ดังกล่าว กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งคำว่า “อาจ” ในทางกฎหมายแปลว่า “เป็นไปได้” หมายถึง เป็นได้ที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งก็ได้ เพียงแต่ถ้าแต่งตั้งแล้วจะแต่งตั้งเกินกว่าจำนวนหรือมีคุณสมบัติขัดกับที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้เท่านั้น ตามมาตรา 48 อัญฐู และมาตรา 48 นว ดังนั้น การพิจารณาแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลจึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจ” ของนายกเทศมนตรีโดยแท้ที่จะแต่งตั้งคนที่ตนไว้วางใจ มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ กรณีจึงไม่ต้องห้าม ตาม มาตรา 48 ทศ ที่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ มีการแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนแล้วเท่านั้น และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายห้ามมิให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีก่อนที่จะแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีชอบที่จะใช้อำนาจดุลพินิจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการก่อนหรือหลังการแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเมื่อใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งหากแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีและคณะก่อนแถลงนโยบายทำให้เกิดสิทธิบางประการต่อผู้ได้รับการแต่งตั้ง เช่น สิทธิในการแต่งเครื่องแบบ การมีบัตรประจำตัว หรือสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกในฐานะรองนายกเทศมนตรีและมีสิทธิ

⁷⁹สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล.นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี และคณะก่อนแถลงนโยบายต่อสภาและจะขอใช้ สิทธิแถลงนโยบายต่อสภาในการประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกได้หรือไม่. 8 กรกฎาคม 2565. สืบค้นจาก http://www.klonghaecity.go.th/files/com_article/2021-05_9ddf0643f8f9554.pdf?fbclid=IwAR2hEsJWmjF7VEIP23FLLiRHznYdUTd6x3UxfO74Ee3hAaDeQHVmsj8KErA

แถลงข้อเท็จจริง ตามมาตรา 48 เอกาทศ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งก่อนที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งมิได้

ตัวอย่าง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 446/2558 คดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งและมอบหมายให้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือปฏิบัติราชการแทนในส่วนราชการของกองช่าง และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่วางไว้โดยไม่เอาใจใส่ในการพัฒนาตลาดสดของเทศบาลฯ ให้เป็นไปตามหลักสุขภาพที่ดี ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าบริเวณริมสระน้ำตลาดสดเทศบาล ทำให้ บดบังทัศนียภาพบริเวณสวนสาธารณะ ไม่ดูแลรักษาห้องสุขาของตลาดสดเทศบาล โดยมีคำสั่งที่พิพาทระบุว่เพื่อให้ การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เรียบร้อยและรวดเร็ว บังเกิดผลดีต่อทางราชการและต่อประชาชน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ได้ทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ไม่แสดงเหตุผลในการออกคำสั่งและเป็นการใช้อำนาจ ตามอำเภอใจ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตาม รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่าแม้คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง รองนายกเทศมนตรีจะเป็น คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ กระทบถึงสิทธิเหตุผลนั้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่ อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 48 วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และมาตรา 48 โสฬส วรรคหนึ่ง(2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องรับผิดชอบในการ บริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบายต่อ สภาเทศบาลและราษฎรในเขตเทศบาล มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลที่มี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรีเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือใน การบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอนรองนายกเทศมนตรีหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้น จากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจแล้วซึ่ง โดยสภาพการที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่ง

ถอดถอนหรือให้ รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลงก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง โดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมของรองนายกเทศมนตรีผู้นั้นโดยรวมก็ได้ กรณีจึงเห็นได้ชัดว่า โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง โดยมีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งถอดถอนก่อน และมีได้จัดให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว โดยละเอียด จึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น แต่อย่างใด และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีหมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิงจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง ซึ่งจากคำพิพากษาข้างต้นเอง ก็แสดงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการตัดสินใจในการดำเนินงานท้องถิ่นเพียงผู้เดียว แต่เมื่อพิจารณาลักษณะงานที่ต้องกระทำสำหรับตัวของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่นายกมอบหมายนั้น ก็มีลักษณะงานที่เหมือนกับของนายก เนื่องจากเป็นการมอบหมายงาน หรือเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของตัวนายกเอง ประกอบกับเป็นการทำงานเพื่อประชาชนเสมือนเป็นการทำงานตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานในราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบาทของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่ได้แตกต่างจากนายกของราชการส่วนท้องถิ่น เพียงแต่กระบวนการได้มาทางกฎหมายทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันเมื่อเกิดคดีพิพาททางปกครองขึ้นตามกรณีข้างต้นที่ศาลปกครองมองบทบาทนายกของราชการส่วนท้องถิ่นเหนือกว่าในทุกด้าน ประกอบกับจะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นของนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลที่มีความเกี่ยวพันทางสายโลหิต ไม่ว่าจะเป็น พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องต่างบิดามารดาบุตร ภรรยา สามี รวมถึงเครือญาติ เข้ามาดำรงตำแหน่งได้ โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งก็จะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน หากมองในปัญหาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น โดยการมอบหมายให้กระทำการใดๆ หรือการสั่งการใดๆ ก็สามารถทำได้โดยที่ไม่มีการคัดค้านหรือตรวจสอบกันเพราะเป็นกลุ่มเดียวกัน

แต่หากเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องใด นายเทศมนตรี ก็สามารถที่จะทำการปลดได้โดยตามอำนาจทางกฎหมาย

หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้น ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจะพบว่า สำหรับประเทศไทย ในรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้จัดให้นายเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยกฎหมายให้อำนาจนายเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายเทศมนตรีเข้ามาช่วยในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นดุลยพินิจของนายเทศมนตรี ส่วนประเทศฝรั่งเศสคณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของสภาเทศบาล สอดคล้องกับประเทศสหราชอาณาจักร ที่การได้มาของรองนายเทศมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเช่นกัน ต่างกับประเทศญี่ปุ่น โดยรองนายเทศมนตรีมาจากการเลือกและแต่งตั้งโดย นายเทศมนตรีคล้ายกับของประเทศไทย

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการได้มาซึ่งตำแหน่งรองนายเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีคุณภาพและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในทางอำนาจและผลประโยชน์อื่นใด ประกอบกับกฎหมายของต่างประเทศที่ผู้ศึกษาได้ศึกษา ทั้งของประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ที่ให้กระบวนการได้มาของรองนายเทศมนตรีของราชการส่วนท้องถิ่นต้องผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาลก่อน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้มาของตำแหน่งรองนายเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับระบบการเมืองของท้องถิ่น สิ่งที่มีักพบเจอได้บ่อยนั้นคือ ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์แบบเครือญาติ ซึ่งจะพบว่าระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติโดยสายเลือดของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างถาวร ทำให้มีการใช้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ของเครือญาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง พิจารณาจากกรณีศึกษาตัวอย่างเกี่ยวกับบริบททางการเมืองท้องถิ่นของตำบลแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ในลักษณะกลุ่มตระกูลการเมืองที่เข้ามาบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า

1. ตระกูล ว. เป็นครอบครัวคนไทยเชื้อสายจีนที่เข้ามาทำธุรกิจในตลาดเริ่มจากการค้าไม้พืนให้กับรถไฟหัวจักรไอน้ำที่ผ่านมาในตลาด ต่อมาได้พัฒนาธุรกิจมาเป็นผู้บริการขนส่งสินค้าและกระจายสินค้าไปในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จนถึงปัจจุบันตระกูล ว. ประกอบธุรกิจบริษัทรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่และธุรกิจตัวแทนจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใหญ่ที่สุดในตลาด การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของตระกูล ว. เริ่มจากผู้เป็นพ่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันตำบลนี้ราว ปี พ.ศ. 2515 จนเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.2539 เมื่อผู้เป็นพ่อเกษียณอายุราชการ บุตรชายคนโตได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันสืบต่อจากผู้เป็นพ่อ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาอำนาจเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งตระกูล ว. ได้ส่งบุตรสาวคนหนึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งและสมาชิกสภาลงคะแนนให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี เพราะสมาชิกสภาได้ลงมติไม่รับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่งผลให้ต้องลงจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาได้มีมติเรื่องนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสมาชิกของตระกูล ป. ซึ่งเป็นตระกูลคู่แข่งทางการเมืองสำคัญ แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนบุตรสาวของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งและชนะการเลือกตั้งได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และชนะต่อเนื่องมาจนถึงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจนถึงปัจจุบันขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ว. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี และเมื่อบุตรชายคนโตเกษียณอายุราชการในตำแหน่งกำนัน จึงได้ส่งบุตรสาวของตนลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันจนถึงปัจจุบัน

2. ตระกูล ม. เป็นเอกตระกูลสำคัญในตลาดเนื่องจากเป็น กลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และให้เช่าเครื่องจักรก่อสร้าง ซึ่งตระกูล ม. มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกับตระกูล ว. อันเนื่องมาจากบุตรสาวคนโตของตระกูล ม. ได้แต่งงานกับบุตรชายคนโตของตระกูล ว. จึงทำให้ 2 ตระกูลนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบชิด ในทางการเมืองบุตรชายคนหนึ่งของตระกูล ม. ดำรงตำแหน่งนายกเทศบาล ส. ในขณะที่บุตรชายอีกคนของตระกูล ม. ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งมายาวนานกว่า 10 ปี

3. ตระกูล ป. อดีตเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองของตระกูล ว. และตระกูล ม. ซึ่งประกอบธุรกิจทำฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่และมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง จึงทำให้เป็นตระกูลสำคัญที่สามารถแข่งขันกับอีก 2 ตระกูลได้ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2544-2546 ตระกูล ป. ประสบความสำเร็จทาง

การเมืองในพื้นที่โดยชนะเลิศั้งและได้รับเลือกเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งในพื้นที่ แต่หลังจากนั้นตระกูล ป. ไม่ประสบความสำเร็จทางการเมืองอีกเลย ปัจจัยสำคัญของความพ่ายแพ้ เกิดจากการสร้างฐานเสียงที่ผ่นีกำลังจากสองตระกูลใหญ่ที่มีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติกัน นั่นคือ ตระกูล ม. และตระกูล ว. ประกอบกับสมาชิกครอบครัวตระกูล ป. ไม่เข้าถึงประชาชนในพื้นที่และไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์สร้างความศรัทธาของประชาชนได้ อีกทั้งผลงานที่ผ่านมายังไม่โดดเด่นและตรงความต้องการของประชาชนมากพอ จึงส่งผลให้ตระกูล ป. แทบจะไม่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นมาจนถึงปัจจุบัน⁸⁰

เมื่อพิจารณากรณีตัวอย่าง จะเห็นว่าชนชั้นนำทางการเมืองในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยสายเลือดและการแต่งงานหากพิจารณาเพียงมิตินี้พบว่าเป็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบที่ทุกคนต่างมีผลประโยชน์ต่อกันฐานะที่ใกล้เคียงกันแต่ข้อเท็จจริงพบว่าความสัมพันธ์นี้ไม่ได้ตั้งอยู่ในแนวระนาบเดียวกัน หากแต่เป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถูกเชื่อมโยงและผูกมัดด้วยความเป็นเครือญาติ โดยผู้ที่อยู่เหนือสุดของระบบเป็นอดีตกำนันที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความเคารพนับถือ อุปถัมภ์ ดูแล เกื้อหนุนญาติ ในทางที่เป็นปกติของความเป็นญาติย่อมมีความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในเรื่องต่างๆ คล้ายกับครอบครัวอื่น ประกอบกับในครอบครัวคนจีนพี่ชายคนโตจะเป็นแกนหลักสำคัญของครอบครัว นอกเหนือจากการช่วยเหลือเกื้อกูลในครอบครัวด้วยเรื่องปกติทั่วไปยังพบว่ามีกิจการส่งผ่านบารมีและความศรัทธาของประชาชนมายังคนในครอบครัวอีกด้วย ซึ่งลักษณะการส่งผ่านนี้มีการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนคล้ายกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ พี่ชายคนโตจะเป็นผู้ชักชวนให้เครือญาติเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น และให้การสนับสนุนผลักดันจนประสบความสำเร็จจากฐานคะแนนนิยมของพี่ชายคนโตเอง ในขณะที่กลุ่มเครือญาติก็ไปสร้างฐานของดูแลเครือข่ายของตนเป็นความสัมพันธ์อุปถัมภ์อย่างต่อเนื่องเพื่อแลกกับความไว้วางใจของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และตอบแทนพี่ชายคนโตผู้อยู่เหนือสุดของระบบความสัมพันธ์นี้ด้วยการดำเนินงานเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามแนวทางที่พี่ชายคนโตได้วางไว้ ซึ่งก็เป็นการตอบแทนเพื่อแลกกับความศรัทธาที่มั่นคงและเสริมสร้างบารมีให้แข็งแกร่งไว้ดั้งเดิม

⁸⁰ ต่อสกุล พุทธพัตร์ และคณะ. ระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือญาติกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา.วารสารการเมืองการปกครอง,11(1),21-41.หน้า 30-31

หากพิจารณาข้อดีของการที่มีกลุ่มนักการเมืองที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเครือข่ายและมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ เมื่อมองถึงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่าความสัมพันธ์แบบนี้ถือเป็นจุดแข็ง ในการพัฒนาของตำบลเนื่องจากสามารถเชื่อมโยงการบริหารทุกภาคส่วนด้วยความร่วมมือของระบบเครือข่ายส่งผลโดยตรงในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ทั้งในแง่ของการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ ทุน และกำลังคน จากกำลังทรัพย์ส่วนตัว รวมถึงการประสานงานงบประมาณจากหน่วยงานที่เหนือขึ้นไป เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ จังหวัด เป็นต้น อีกทั้งยังมีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินงาน อีกด้วย ประกอบกับการที่ไม่มีการแข่งขันทางการเมืองเนื่องจาก ประชาชนยังคงไว้วางใจนักการเมืองตระกูลกลุ่มเดิม รวมถึงฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกัน เหล่าล้วนมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพทั้งทางบริหารและทางการเมือง

อย่างไรก็ตามระบบอุปถัมภ์แบบเครือข่ายแม้ว่าจะมีประโยชน์ต่อองค์กรในระดับท้องถิ่นไม่น้อย แต่การที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวและเครือญาติในระบบอุปถัมภ์ อาจเกิดผลทางด้านลบเกิดมากมาย ทั้ง อาจก่อให้เกิดการเกื้อหนุนหรือให้สิทธิบางประการของกับของสมาชิกครอบครัวและเครือญาติภายในองค์กร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่อาจไม่ไปไปตามหลักเหตุผล เช่น การรับคนที่ไม่มีความสามารถเพียงพอเข้ามาทำงาน หรือการว่าจ้างทำโครงการกับบริษัทที่ไม่มีความสามารถเพียงพอ อีกทั้งเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นอย่างมาก ทั้งยังเป็นหนทางที่นำสู่การผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว และอาจมีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวและเครือญาติตนเอง เป็นต้นเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้สังคมการเมืองท้องถิ่นที่ผูกขาดอำนาจเป็นเวลายาวนานจะกลายเป็นบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้น ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจะพบว่า คุณสมบัติของรองนายกของนายกเทศมนตรีของประเทศไทยจะมีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี โดยมีได้กำหนดที่มาว่าเป็นใคร หรือมิได้กำหนดข้อห้ามเพิ่มเติมของบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้แต่งตั้งแต่อย่างใด สำหรับประเทศฝรั่งเศสคุณสมบัติของ คณะเทศมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่เลือกตั้งมาจากประชาชนซึ่งสอดคล้องกับของประเทศสหราชอาณาจักรที่คณะเทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งต่างกับประเทศญี่ปุ่นที่รองนายกเทศมนตรีมาจากบุคคลภายนอกแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น โดยมีความคล้ายกับประเทศไทยที่รองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ต่างกันที่ของประเทศไทยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากสภาก่อนการแต่งตั้ง

ดังนั้น เพื่อป้องกันการเกิดปัญหา การรวมกลุ่มอำนาจผูกขาด การเกื้อหนุนกลุ่มเครือญาติ การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการบ่อนทำลายสิทธิเสรีภาพ อันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยที่จะส่งผลโดยตรงกับสภาพสังคมโดยรวมของท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลต่างๆที่จะเกิดขึ้นตาม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของรองนายกเทศมนตรี ต่อไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

เดิมก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้น ได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งเป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีหรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบ คณะเทศมนตรี

สำหรับ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ที่ใช้ในปัจจุบันนี้มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาล กล่าวคือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร(นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกัน นายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” เหมือนอดีต แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าว คือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
2. รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
3. รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหิน กัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน

สำหรับสาระสำคัญในประการอื่นของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีดังนี้

1. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
3. สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง

4. ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่มาตรา 62 ตรี กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือ มิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง” เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย

สำหรับหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้ อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้แตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีในสมัยก่อน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงมีลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้าง “ภาวะผู้นำ” ให้แก่นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ได้กำหนดให้ อำนาจในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับ ที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีก็ได้ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้การกำกับ ดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้⁸¹

⁸¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 วิสติ

แม้ว่าลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้นจะให้ อำนาจนายกเทศมนตรีที่เด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ในการที่จะมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีที่ ตนเองแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะบังคับให้รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการ แต่งตั้งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงซึ่งหากไม่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งเท่ากับว่าได้รับการแต่งตั้งเฉยๆ แต่ไม่มีบทบาทหรือหน้าที่ ความรับผิดชอบใดๆ ดังกรณีศึกษาตัวอย่าง ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 เป็นกรณีของเทศบาลแห่งหนึ่ง ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (เทศบาลเมือง) ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่า นายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 อัญฐ แต่ได้ออกคำสั่ง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมถึงการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่เพียงแค่ 2 ราย อีกรายหนึ่งไม่ได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน แต่อย่างใด สำหรับความสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีนั้นพบว่า เป็นความสัมพันธ์ในเชิงเอื้อประโยชน์ทางการเมือง เนื่องจากรองนายกเทศมนตรีที่ไม่ได้ถูกมอบหมาย หน้าที่ให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาก่อน

ตัวอย่างที่ 2 เป็นกรณีของเทศบาลแห่งหนึ่ง ในจังหวัดลพบุรี (เทศบาลตำบล) ซึ่งจาก ข้อเท็จจริงพบว่า นายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นไป ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 อัญฐ แต่ได้ออกคำสั่ง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมถึงการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่เพียงแค่ 1 ราย อีกรายหนึ่งไม่ได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน แต่อย่างใด สำหรับความสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีนั้นพบว่า เป็น ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีความใกล้ชิด เชิงเครือญาติกัน

หากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้น ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา จะพบว่า สำหรับประเทศไทยอำนาจในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวม เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี แต่อำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ปฏิบัติ โดยจะมอบหมายหรือไม่ก็ได้ ซึ่งตาม กฎหมายมิได้บังคับ สำหรับประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น กระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น สำหรับคุณสมบัติของรองนายกของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร นั้นจะต้องเป็น สมาชิกสภาเทศบาลด้วย แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยให้คุณสมบัติเหมือนกับ นายกเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานของรองนายกเทศมนตรีของประเทศที่ศึกษา

ก็จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่คือ การปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานด้านต่างๆ

ดังนั้น เพื่อป้องกันการเกิดปัญหา เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง หลังจากได้รับการแต่งตั้ง ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายก ของราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงหลังจากได้รับการแต่งตั้ง เพื่อความสะดวกรวดเร็วต่อการบริหารงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเร่งด่วนโดยแท้จริง



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักจะขึ้นกับความ ต้องการของผู้บริหารมากกว่าความต้องการของประชาชน โดยไม่ผ่านกระบวนการ คิด วิเคราะห์ เป็นระบบอย่างแท้จริง ซึ่งส่วนหนึ่งก็มาจากการแต่งตั้งบุคคลภายในครอบครัวหรือเครือญาติ เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นคนภายในครอบครัวหรือเครือญาติซึ่งก็ไม่สามารถที่จะโต้แย้ง คิด วิเคราะห์เองได้ โดยเป็นผลจากกฎหมายที่ให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี ดังนั้น ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดมาตรการไว้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงส่งผล ให้การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาทางกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

พบว่ากระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) กรณี ของประเทศไทย กำหนดให้รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนประเทศฝรั่งเศสคณะมนตรีมาจาก การแต่งตั้งของสภาเทศบาล สอดคล้องกับของประเทศญี่ปุ่น การได้มาของรองนายกเทศมนตรี มาจากสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อมาดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือ คณะมนตรีในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี จะเห็นได้ว่ากระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสและ ญี่ปุ่นจะผ่านการคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น ในขณะที่รูปแบบของประเทศสหราชอาณาจักรให้ กระบวนการได้มาของรองนายกเทศมนตรีมาจากทั้งนายกเทศมนตรีคัดเลือกเองจากสมาชิกสภา หรือจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกเอง ซึ่งไม่ใช่การแต่งตั้งบุคคลเพียงคนเดียวแบบ ประเทศไทย และจะเป็นการลดปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนต่างๆลงได้ส่วนหนึ่ง

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

พบว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของประเทศไทย ตามกฎหมายกำหนดให้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคุณสมบัติของนายกเทศมนตรี ส่วนของประเทศ ฝรั่งเศส คุณสมบัติของนายกเทศมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สอดคล้อง

กับประเทศสหราชอาณาจักรที่ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือผู้ช่วยในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของต่างประเทศตามที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาต้องมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถือเป็นกระบวนการได้มาจากประชาชน ตามสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับของประเทศไทยพบว่าไม่ได้กำหนดข้อห้ามในการให้ระบบเครือญาติเข้ามาดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เนื่องจากปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์แบบเครือญาติของการเมืองท้องถิ่น มีแทบทุกที่ แม้ว่าระบบแบบนี้จะยังคงมีประโยชน์ในด้านที่ถือว่าเป็นจุดแข็งในการบริหารงานขององค์กร เนื่องจากความร่วมมือของระบบเครือญาติในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือวัสดุอุปกรณ์ ทุน กำลังคนและกำลังทรัพย์ แต่ความสัมพันธ์แบบนี้ก็ส่งผลกระทบทางลบที่เห็นได้ชัดไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดการเกื้อหนุนหรือให้สิทธิบางประการของกับของสมาชิกครอบครัวและเครือญาติภายในองค์กร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักเหตุผล เช่น การรับคนที่ไม่มีความสามารถเข้ามาทำงาน การว่าจ้างทำโครงการกับบริษัทที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่อยู่นอกระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและความเชื่อมั่นอย่างมาก และเป็นหนทางที่นำไปสู่การผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งอาจมีการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มครอบครัวและเครือญาติตนเอง เป็นต้นเหตุสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้สังคมการเมืองที่ผูกขาดอำนาจแบบนี้เป็นเวลานานจะกลายเป็นบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพอันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

พบว่าอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับ ที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ซึ่งถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้การกำกับ ดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้ ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดไว้แม้ว่าลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีตามบทบัญญัติกฎหมายข้างต้น จะให้อำนาจนายกเทศมนตรีที่เด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ในการที่จะมอบหมายให้

รองนายกเทศมนตรีที่ตนเองแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ บทบัญญัติข้างต้นก็ไม่สามารถที่จะบังคับให้รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงซึ่งหากไม่ได้รับมอบหมายจากรองนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งเท่ากับว่าได้รับการแต่งตั้งเฉยๆ แต่ไม่มีบทบาทหรือหน้าที่ความรับผิดชอบใดๆ แตกต่างกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นที่อำนาจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีหรือผู้ช่วยในการบริหารงานหรือตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีในปัจจุบันตามความเข้าใจ ที่อำนาจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและกระบวนการได้มาของรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายไทย พบว่า กระบวนการได้มาของรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายที่ให้ไว้ ส่วนคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรีมีคุณสมบัติแบบเดียวกับของนายกเทศมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด และอำนาจในการบริหารงานของรองนายกเทศมนตรีมาจากการได้รับการมอบหมายจากรองนายกเทศมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ที่นายกเทศมนตรีจะมอบหมายหรือไม่มอบหมายก็ได้กฎหมายมิได้บังคับ แตกต่างจากกฎหมายของของต่างประเทศที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ซึ่งพบว่าประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น อำนาจในการบริหารงานของรองนายกเทศมนตรีจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่คือ การปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานด้านต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศของประเทศที่ผู้ศึกษาได้ศึกษามากก็จะพบว่าจะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงการดำเนินการในทางปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้มาของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลมีความสำคัญในเชิงการบริหารภายในองค์กรซึ่งจะส่งผลถึงแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในเขตความรับผิดชอบ ดังนั้น กระบวนการได้มาของรองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีที่มาที่ได้การยอมรับจากประชาชน โดยรวมและไม่ควรมีการแต่งตั้งโดยใช้ดุลยพินิจจากบุคคลเพียงคนเดียวของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง เพื่อความเป็นอิสระทางความคิดและได้แย่งแบบประชาธิปไตยในการเสนอความคิดเห็น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่และประชาชนในเขตพื้นที่โดยรวม

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับกระบวนการได้มาของตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 48 อัญญา จากเดิม “นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

แก้ไขเป็น “ มาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้สามารถมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้สามารถมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้สามารถมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน”

ผู้ศึกษาได้นำรูปแบบกระบวนการได้มาของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เนื่องจากกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีโดยการแต่งตั้งต้องผ่านการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก่อน ซึ่งกระบวนการนี้เป็นรูปแบบที่สามารถป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงกรณีที่จะได้พรรคพวกตนเองมาร่วมบริหารท้องถิ่น โดยเป็นรูปแบบที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตในการบริหารงานในเบื้องต้นได้

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

การเกิดปัญหา การรวมกลุ่มอำนาจผูกขาด การเกื้อหนุนกลุ่มเครือญาติ การนอกราชการ บังหลวงและการบ่อนทำลายสิทธิเสรีภาพ อันพึงมีของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยที่จะส่งผล โดยตรงกับสภาพสังคมโดยรวมของท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลต่างๆที่จะเกิดขึ้นตาม จะเห็นได้ว่าหากมีการ กำหนดคุณสมบัติของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น จะเป็นการป้องกันในเรื่องต้นของปัญหาการ รวมกลุ่มอำนาจทางการเมือง ในท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพอันพึงมีของประชาชน ดังนั้นจะเห็นว่าตำแหน่งของรองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญในเชิงบริหาร หากได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถเพียงพอ รวมถึงการได้บุคคลที่มาจากกลุ่มเครือญาติของผู้แต่งตั้งมา เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานก็จะส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่โดยรวม

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขตัวบท กฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของ รองนายกเทศมนตรี มาตรา 48 นว จากเดิม “รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม ตามมาตรา 48 เบญจ เว้นแต่การนับอายุและการนับระยะเวลาของคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้าม อย่างอื่นให้นับถึงวันแต่งตั้ง” แก้ไขเป็น

“มาตรา 48 นว รองนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 48 เบญจ และไม่เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานชั้นใดๆหรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้อง ที่มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแบบใกล้ชิด กับผู้แต่งตั้ง เว้นแต่การนับอายุและการนับระยะเวลาของ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม อย่างอื่นให้นับถึงวันแต่งตั้ง”

หากพิจารณาถึงคุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรีที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาในแต่ละ ประเทศ จะพบว่าโดยรวมเนื่องจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีของทั้ง 3 ประเทศที่ผู้ศึกษาได้ ทำการศึกษา กระบวนการได้มาล้วนผ่านความเห็นชอบของบุคคลมากกว่าหนึ่งคน ทำให้ประเด็น ในเรื่องคุณสมบัติของต่างประเทศ จะมีความเคร่งครัดมากกว่า รวมถึงขณะที่บางประเทศ รองนายกเทศมนตรีนั้นจะต้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย เนื่องจากประเทศไทย นายกเทศมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญของความเป็นบุพการี ความเป็น พี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้อง รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแบบใกล้ชิด เนื่องจากความสัมพันธ์ ดังกล่าว มีผลต่อการบริหารงานขององค์กรและผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น

อำนาจในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจนายกเทศมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น แต่หากการแต่งตั้งตำแหน่งรองนายกขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นกลุ่มก่อนเดิวก่อนกับผู้แต่งตั้งก็เท่ากับเป็นอำนาจผูกขาดการบริหารจัดการภายในองค์กร แต่หากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีความคิดและอิสระในการนำเสนอปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ก็จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานโดยรวม ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของรองนายกเทศมนตรีจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านายกเทศมนตรี จึงควรที่จะเป็นผู้ที่ให้ข้อเสนอแนะในทางการปฏิบัติและอำนาจในการบริหารจัดการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ป้องกันการเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงหลังจากได้รับการแต่งตั้ง

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานของรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 48 วิสติ จากเดิม “อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรอง นายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับ ที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบ อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้” แก้ไขเป็น

“ มาตรา 48 วิสติ รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้ง นายกเทศมนตรีต้องมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับ ที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรี จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็น คำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับ ดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้”

ผู้ศึกษาได้พิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษาทั้งของประเทศฝรั่งเศส ประเทศ สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น พบว่าทุกประเทศที่ศึกษาอำนาจในการบริหารงานของรอง นายกเทศมนตรีจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่คือ การปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือ นายกเทศมนตรีในการบริหารงาน โดยนายกเทศมนตรีจะต้องเป็นผู้มอบหมายอำนาจให้ นายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติงาน แต่กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ออกกฎหมายที่จะบังคับให้ นายกเทศมนตรีต้องมอบหมายงานให้นายกเทศมนตรีตามลำดับที่ตนเองแต่งตั้ง ผู้ศึกษาจึงได้วาง แนวทางเพื่อเสนอแนะให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2532). ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่มที่ 8.
- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น. (2562). *พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF?fbclid=IwAR3wpd3f32_t8pNzGVWiXkTeg0WGhnGo2RHdieW9DP-j6geRgYbW33vLDiw.
- กฎหมายว่าด้วยเทศบาล. (2562). *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%B705/%B705-20-9999-update.pdf>.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร. (2561). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก <https://www.py-pao.go.th/document-file/law-coner/Porlorbor-KorTorMore.pdf>.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. (2558). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก https://www.dga.or.th/wp-content/uploads/2021/01/file_d6aa2b69e43a56c5456d54cad64411b0.pdf.
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา. (2561). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C342/%C342-20-9999-update.pdf>.
- กฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญ. (2561). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>.
- กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. (2562). *พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565 จาก http://www.banprok.go.th/site/index.php?option=com_content&view=article&id=448:--2537--7--2562&catid=67:km&Itemid=107.
- กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2562). *พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540*. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2565. จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CD16/%CD16-20-9999-update.pdf>.
- โกวิท พวงงาม. (2563). *คู่มือเลือกตั้งท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ :วิญญูชน.
- _____. (2542). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ :วิญญูชน.

- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2565 . จาก https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=42360
- ดาวนภา เกตุทอง. (2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS . *วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์*, 2(3), 51-53.
- คนัย เทียนพุด. (2541). *การบริหารงานทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ.สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ต่อสกุล พุทธิพิศตร์และคณะ. (2562). ระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือข่ายกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองนครราชสีมาจังหวัดนครราชสีมา. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 11(1), 21-41.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2525). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธัญญา ผลอนันต์. (2546). คำคม: *หนังสือรวมศัพท์บริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: เนชั่นมัลติมีเดียกรุ๊ป.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ. วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บริบูรณ์ รักษาดี. (2550). *ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.
- ปฎิมา รุ่งนาค. (2556). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ*. กรุงเทพฯ.

- พะยอม วงศ์สารศรี. (2545). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- มารุญกี รานิง. (2562). *ปัญหาความไม่สุจริตในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562*. (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- รสคนธ์ รัตนเสริมพงษ์. (2551). “แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น”. ใน เอกสารการสอนวิชาการบริหารท้องถิ่น. (หน่วยที่ 1-7). พิมพ์ครั้งที่ 8. นนทบุรี; สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2565). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2565. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความเรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2546). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- วิลาวรรณ รพีพิศาล. (2547). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพ.
- วิลาส สิงห์วิสัย. (2542). “การเลือกสรรบุคลากร”. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนบุคลากร การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกสรรหน่วยที่ 8-15. (พิมพ์ครั้งที่ 14). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). การกระจายอำนาจ. ปี 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2564. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88>
- _____. (2545). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย Decentralization and Local Government in Thailand*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรี.
- _____. (2543). *รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ.

- สมชาย เหล่าพิทักษ์วรกุล. (2565). *นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี และคณะก่อน แลกจน โยบายต่อสภาและจะขอใช้สิทธิแถลงนโยบายต่อสภา ในการประชุมสภาเทศบาล ครั้งแรกได้หรือไม่*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2565. จาก http://www.klonghaecity.go.th/files/com_article/2021-05_9ddf0643f8f9554.pdf?fbclid=IwAR2hEsJWmjF7VEIP23FLLiRHznYdUTd6x3UxfO74Ee3hAaDeQHVmsj8KErA.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2565. จาก http://www.suankluay.go.th/news/doc_download/a_200617_142949.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2565). *โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2565. จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER29/DRAWER028/GENERAL/DATA0000/00000024.PDF>.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.(2565). *ประเทศไทยน่า* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2565. จาก <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf>.
- _____. (2565). *ประเทศฝรั่งเศส*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2565. จาก <http://www.local.moi.go.th/document%203.pdf>.
- _____. (2565). *ประเทศสหราชอาณาจักร*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2565. จาก <http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>.
- สำรวจ ทวีชัย. (2551). *ขรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมราชทัณฑ์*. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุภาพร พิศาลบุตร. (2542). *การสรรหาและการบรรจุพนักงาน*. กรุงเทพฯ:ศูนย์เอกสารและตำราสถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองใหม่. (2565). *การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2565. จาก <http://muangmailocal.go.th/muangmailocal/mainfile/files18.pdf>.
- Alan Norton.(1994). *International Handbook of Local and Regional Government:A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Hants: Edward Elgar.
- David Wilson and Chris Game. (2011). *Local Government in the United Kingdom*.fifth edition : PALGRAVE MACMILLAN.

Jakob (Jos) WIENEN. (2016). *Local and regional democracy in France*. February 14,2022.

Retrieved from : <https://rm.coe.int/168071a028>.

Legislation of UK.(2010). “Local Government Act 2000” .February 14, 2022. Retrieved from :

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>.

OECD. (1997). *Managing across Levels of Government: Japan*.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวพรรณปพร บงเจริญ
วัน เดือน ปีเกิด	30 กันยายน 2535
สถานที่เกิด	อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2559 รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2565
สถานที่ทำงาน	เทศบาลเมืองเสนา อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

