



ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ

ประเด็นสำคัญที่พึงมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น



การปกครอง ส่วนท้องถิ่น



พศ.นිරันดร ทรงนिरันดร¹

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เริ่มปรากฏชัดเจนจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282-290 มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อาทิ การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การมีสิทธิตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 281-290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เพิ่มความชัดเจนในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงาน

¹ อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตสกลนคร



จัดบริการสาธารณะและจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศ กล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครอง รวมไปถึงการกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม (ปิ่นอนธร เที่ยรชัยพฤกษ์, 2561) ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีความเป็นอิสระและมีส่วนช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและความเข้มแข็งของชุมชนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัย **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** โดยพระองค์ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา สืบเนื่องจากพระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการในประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป จึงทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามทัศนคติใหม่ของระบบการปกครองแบบประเทศตะวันตก พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พุทธศักราช 2440) ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งที่สอง คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม ที่จังหวัดสมุทรสาครตามพระบรมราชโองการ ร.ศ. 124 (พุทธศักราช 2448) และภายหลังสืบเนื่องมาจากผลปฏิบัติงานที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้แพร่หลาย

ในสมัย**พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว** พระองค์ทรงมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทย เพื่อให้ราษฎรได้มีความรู้และความเข้าใจพื้นฐานในแนวคิดประชาธิปไตย จึงได้มีพระราชประสงค์ให้เตรียมการร่างกฎหมายเทศบาลที่เป็น การปกครองท้องถิ่นอันมีรูปแบบเช่นเดียวกันกับการปกครองระดับชาติ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อนใน พ.ศ. 2475 จึงทำให้ไม่อาจจัดตั้งเทศบาลได้ในสมัยของพระองค์



ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2475 ถือเป็นการวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสมัยพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่าง ๆ จนกระทั่งได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1

การจัดตั้งสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

2

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

3

การจัดตั้งสภาตำบล

ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 พ.ศ. 2499

4

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่ามีความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เนื่องจากเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง (political reform) มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอรัฐใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนโดยประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม และได้กำหนดหลักเกณฑ์การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ใน **มาตรา 285** “รัฐจะต้องเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวของรัฐไทย” และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน **มาตรา 283** “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และได้กำหนดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน **มาตรา 284** **วรรคสาม** ที่สำคัญกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น **มาตรา 287, 170** และให้อำนาจตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตาม **มาตรา 286** โดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน **มาตรา 282-290**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเกิดจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และได้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2549 มาตรา 19 ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 มีทั้งหมด 309 มาตรา แบ่งออกเป็น 15 หมวด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 281-290

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา จำนวน 21 คน เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่ผ่านการออกเสียงประชามติ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 มีทั้งหมด 279 มาตรา แบ่งออกเป็น 16 หมวด ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในหมวดที่ 14 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 249-254

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครอง (Decentralization) หมายความว่า รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่าง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นหรือองค์การส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยกำกับดูแลเท่านั้น ไม่เข้าไปใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการแต่ประการใด (ประยูร กาณจนกุล, 2538) ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1

มีการแบ่งแยกหน่วยงาน
ออกไปเป็นองค์การ
นิติบุคคลอิสระ
จากองค์การของราชการ
บริหารส่วนกลาง

2

มีการเลือกตั้ง

3

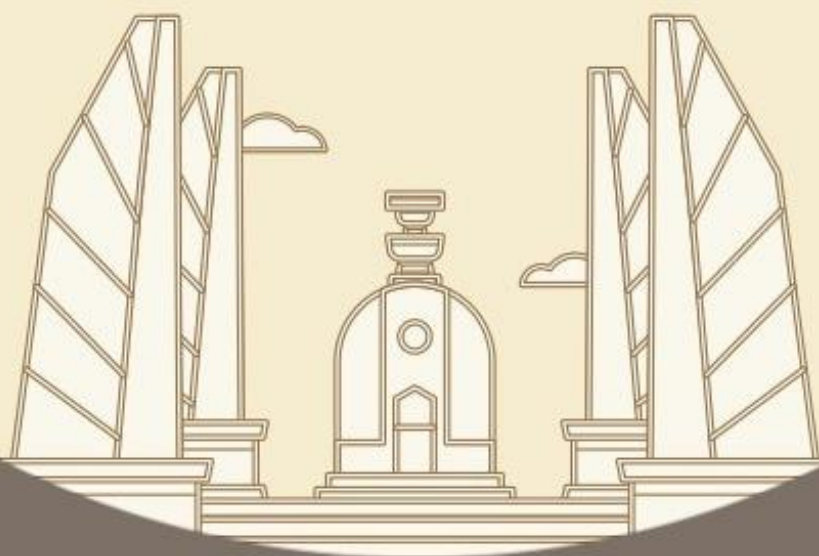
องค์การตามหลัก
การกระจายอำนาจ
มีความอิสระ
ที่จะดำเนินกิจการ
ตามอำนาจหน้าที่





การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยถือเป็นรูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยสมบูรณ์ที่สุด ถือได้ว่าเป็นต้นทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากสำหรับประชาชน เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับล่างสุด ที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและเข้าถึงได้ง่ายมากที่สุด ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองร่วมกัน โดยอาศัยงบประมาณที่จัดเก็บได้จากท้องถิ่นของตน เลือกตั้งตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจากท้องถิ่นของตนเองได้โดยเสรีเพื่อเป็นคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการบัญญัติข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นของตน การจัดหารายได้โดยจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งจากการประกอบกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการ และการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกำหนดประเด็นที่พึงมีในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
ควรบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ
เนื่องจากแนวความคิดเรื่องการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบ
ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การแสดงความคิดเห็น การบริหาร
ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรบุคคลต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการ เหตุผล
บริบททางสังคม การจัดเก็บรายได้ การศึกษาของประชาชน สิ่งสาธารณูปโภค
ต่าง ๆ ตลอดจนความรู้ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นในปัจจุบันมีการ
เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นมากแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวเป็นอย่างมาก
ในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานจึงเห็นควรบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น
ไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

