

การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ *

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงลดข้อกีดกันการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 - 290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ในจำนวน 10 มาตราดังกล่าว แยกได้เป็น 6 เรื่องด้วยกัน นั่นก็คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง "โดย" ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ (มาตรา 285) สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจึงมาจากการแต่งตั้งไม่ได้คนของราชการบริหารส่วนกลาง คนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยา จึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะผลของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการปรับปรุงองค์กรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมแยกจากกันเด็ดขาดอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.สภ.แล้วแต่กรณีมาเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกันโดยมี ก.อ. (คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น) เป็นจุดศูนย์กลางและกำหนดให้ ก.อ. เป็นระบบกรรมการ "ไตรภาคี" ที่ประกอบด้วยคนของรัฐบาล คนของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจำนวนฝ่ายละเท่ากัน (มาตรา 288) อันทำให้ ระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 286) และให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 287)

ประการที่สี่ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ แต่ความเป็นอิสระไม่ได้หมายถึงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะดำเนินการใด ๆ ก็ได้ อันขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประเทศ หรือผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือดำเนินการในสิ่งที่ขัดแย้งกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจ "กำกับดูแล" ท้องถิ่นภายในเขตที่ไม่ขัดแย้งกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283 วรรค 2)

* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประการที่ห้าและประการที่หก รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมียาวยได้เพิ่มขึ้นโดยบัญญัติให้มีการตรวจกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกรรมาการโรภาสที่ขึ้นให้ทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจหน้าที่และภษา โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก ๆ 5 ปี

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดในยุคปัจจุบันได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 โดยมีเนื้อหาที่สำคัญสี่เรื่อง คือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และแผนการกระจายอำนาจ

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรโรภาสระดับชาติ ที่มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในสวนนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ฯ

1.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน เท่านั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน 36 คน ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง 12 คน ซึ่งเป็นกรรมาการโดยตำแหน่ง ได้แก่

ก. ฝ่ายการเมือง มี 3 คน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ข. ฝ่ายข้าราชการประจำมีทั้งหมด 9 คน โดยมาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 2 คน (ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง) กระทรวงการคลัง 1 คน (ปลัดกระทรวงการคลัง) กระทรวงที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ 1 คน (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และกระทรวงสาธารณสุข 1 คน (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) อีก 4 คน มาจากหน่วยงานกลาง ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

1.1.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 คน ซึ่งจะต้องเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำนวนผู้แทนจะแปรผันตามจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ

ก. องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากที่สุดรวมทั้งสิ้น 6,747 แห่ง มีผู้แทนได้ 5 คน

ข. เทศบาลจำนวน 1,129 มีผู้แทนได้ 3 คน

ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง มีผู้แทนได้ 2 คน

ง. กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีผู้แทนได้ 2 คน ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา อย่างไรก็ตามในอนาคตหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังกล่าวก็สามารถที่จะเข้าร่วมในการหาผู้แทนจำนวน 2 คน ร่วมกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาได้

รายชื่อผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้แก่

1. นายชาตอูษย์ ศิลปอวยชัย นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดแพร่
2. นายภิญโญ คินวิเศษ นายกองัดการบริหารส่วน

จังหวัดชลบุรี

3. นายสุรพงษ์ ภูณะพิบูล นายกเทศมนตรีนครระยอง
จังหวัดระยอง

4. นายวีระวัฒน์ ภักดิ์มนตรี นายกเทศมนตรีศรีโสธร
จังหวัดยโสธร

5. นายสมชาย คุณปลื้ม นายกเทศมนตรีตำบล
แสนสุข จังหวัดชลบุรี

6. นายนพดล แก้วสุพัฒน์ ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

7. นายนิยม คล่องดี ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร

8. นายสวัสดิ์ จิรธรรมประดับ ประธานกรรมการ
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชุมพล จังหวัด
นครนายก

9. นายอภิชาติ สังขชาติ ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลคลองแห จังหวัดสงขลา

10. นายกิตติศักดิ์ เมฆจร ประธานกรรมการ
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชีเหลือก จังหวัด
เชียงใหม่

11. นายสมิทธิ์ สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

12. นายสุนทร ประเสริฐดี นายกเมืองพัทยา

1.1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน ประกอบด้วย
บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้าน
เศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขา
รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์และด้านกฎหมาย
โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิขึ้น
คณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัด
กระทรวงมหาดไทย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ.
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมการปกครองเป็น
กรรมการ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและ
เลขานุการเพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิดัง
กล่าวข้างต้น

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในปัจจุบัน ได้แก่

- | | |
|-----------------------|--------------|
| 1. นายโกวิทชัย | โปษยานนท์ |
| 2. รองศาสตราจารย์วิศ | สุวรรณมาลา |
| 3. นายชาญ | กาญจนาคนิษฐ์ |
| 4. รองศาสตราจารย์ทอง | จันทร์ทรงสุ |
| 5. รองศาสตราจารย์นริศ | ชัยสุตร |

โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



6. นายโพโรจน์	สุจินดา
7. หม่อมราชวงศ์วุฒิเสถีย	เทวกุล
8. รองศาสตราจารย์สมคิด	เลิศไพฑูรย์
9. นายสมชัย	ดุจพันธ์
10. นายสมชาย	กุศลสมบัติ
11. นายเอนก	สิทธิประศาสน์
12. รองศาสตราจารย์เอนก	เหล่าธรรมทัศน์

1.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 16 ประการด้วยกัน โดยเน้นหนักไปในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีเป็นสำคัญ และไม่มีอำนาจที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลหรือการบริหารบุคคลแต่ประการใด อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรืออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาอนามัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตรวจพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เรังรัดให้มีการตรวจพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ว่ากฎว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ เช่น การจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสร้างและบำรุง ถนน โรงพยาบาล การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การกำหนด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะยังไม่มีความพร้อม กฎหมายจึงกำหนดวิธีการเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวขึ้น

2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ

2.1.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐ

ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่มีการเขียนอำนาจหน้าที่ ของรัฐ แต่เขียนอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งหมายความว่านอกเหนือจาก อำนาจหน้าที่ที่เขียนไว้ให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว อำนาจหน้าที่อื่น ๆ จะเป็นอำนาจ หน้าที่ของรัฐทั้งหมด เช่น การป้องกันประเทศ การ ต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก การเงินการ คคลังของประเทศ ฯลฯ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐนั้น รัฐอาจมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ (มาตรา 20)

2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มี อำนาจหน้าที่ 31 เรื่อง (มาตรา 16) ดังนี้

- (1) การจัดการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทาง น้ำและทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบ เรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความ เสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ ฉาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็น ระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ และ สาธารณะสถานอื่น
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การ ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กรรมการการกระจาย อำนาจ ประกาศกำหนด

1.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับที่มาของกรรมการแต่ละประเภท

1.3.1 กรรมการผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ครบไต่ก็ยังดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็สามารถดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้ตลอด

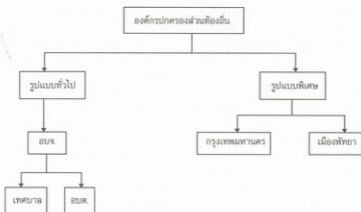
1.3.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นกันแต่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็นกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

1.3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับการสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

2. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แต่ภารกิจดังกล่าวรัฐไม่สมควรดำเนินการต่อไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะภารกิจดังกล่าวองค์กรปกครอง

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน



2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ในกรณีที่มีบริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ หรือเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก กฎหมายก็กำหนดให้อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง (มาตรา 17) ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหภาพ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษายามบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดทำมีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดทำมีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ประกาศกำหนด

2.1.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ก. กรุงเทพมหานคร

เนื่องจากในเขตกรุงเทพมหานครไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกัน (มาตรา 18)

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น

ในอนาคตหากมีการจัดการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นหากองค์กรนั้นไม่เต็มพื้นที่จังหวัด องค์กรนั้นจะมีหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร กฎหมายก็ให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่เท่ากับกรุงเทพมหานคร (มาตรา 19)

2.2 การจัดการในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถเขียนแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาด บางกรณีองค์กรเหล่านั้นอาจมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ในมาตรา 16 (9) กฎหมายบัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ "จัดการศึกษา" ในขณะที่มาตรา 17 (6) ก็บัญญัติให้ อบจ. มีอำนาจดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายจึงกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหานี้ไว้โดยให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแค่ไหนอย่างไรได้ (มาตรา 20) เช่น คณะกรรมการอาจกำหนดว่าให้เทศบาล เมืองพัทยา และอบต. รับผิดชอบการศึกษาจนถึงการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย และให้ อบจ. รับผิดชอบเฉพาะมัธยมศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดทําบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะจํว่ร่วมมือกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรือขอให้เอกชนดำเนินการแทน

3. การจัดสรรลัคส่วนภาชีและอาคาร

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงภาชีและอาคารของ รัฐ แต่กล่าวถึงภาชีและอาคารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับ โดยบางกรณีเป็นภาชีและอาคารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเป็นครั้งแรก เช่น ภาชีเพื่อการศึกษา บางกรณีเป็นภาชีเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยได้รับ แต่กฎหมายฉบับนี้เพิ่มลัคส่วนการแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เช่น กรณีภาชีมูลคําเพิ่ม ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศได้รับเพียง 0.7% จากที่เก็บจากประชาชน 7% แต่ตามกฎหมายฉบับนี้ก็จะเพิ่มขึ้น 2.1% (มาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3)) เป็นต้น

3.1 ภาชีและอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

กฎหมายกำหนดให้มีทั้งหมด 20 ประการ (มาตรา 23) คือ

- (1) ภาชีโรงเรียนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาชีโรงเรียนและที่ดิน
- (2) ภาชีบํารุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาชีบํารุงท้องที่
- (3) ภาชีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาชีป้าย
- (4) ภาชีมูลคําเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบของภาชีมูลคําเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (5) ภาชีดูริจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาชีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (6) ภาชีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยสรรพสามิต ภาชีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

และค่าแถมบิยาสูบตามกฎหมายว่ายาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิต

จัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแถมปีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนฯ

ประเภทภาษี	ภาษีของ เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	✓	✗
2. ภาษีบำรุงท้องที่	✓	✗
3. ภาษีป้าย	✓	✗
4. ภาษีสรรพสามิต	✓	✗
5. ภาษีสุรา	✓	✗
6. ค่าแถมบิยาสูบ	✓	✗
7. ภาษีการพนัน	✓	✗
8. อากการฆ่าสัตว์	✓	✗
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	✓	✗
10. ค่าธรรมเนียมสนามบิน	✓	✗
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	✓	✗
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน	✓	✗
1. ภาษีน้ำมัน	✗	✓
2. ภาษียาสูบ	✗	✓
3. ภาษีโรงแรม	✗	✓
1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	✓	✓
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	✓	✓
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	✓	✓
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	✓	✓
5. อากการวิ่งกอล์ฟ	✓	✓
6. ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากาศการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากาศรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากาศรังนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเพณีบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ข. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล อื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเพณีบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ค. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ข. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล อื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ค. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

ในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตรา และวิธีการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกหรือบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ก. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรากลั่นตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

ข. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้น่ารายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

กฎหมายกำหนดให้มีทั้งหมด 13 ประการ (มาตรา 24) ซึ่งบางประเภทอาจจะซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่

(1) ภาษีน้ำรุ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็น เชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขต จังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบสอง ลิบสาคส์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบ สดวาคส์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออก ข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินทศวรรษและสิบสองลิบ

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยาและ กรุงเทพมหานครแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษี มูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดย เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวม กับอัตราที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและ เมืองพัทยากำหนดแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของ อัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็น หน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้ง เงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรดตาม กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรังนกอินทรีตามกฎหมายว่าด้วย อากรังนกอินทรี

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของ ค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่า ด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ ยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายใน เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วน จังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักใน

โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และ ค่าปรับในกิจการที่กักหนคมอบหมายหน้าที่ให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายใน เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและตกเป็นรายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 ภาษีและอากรขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3.3.1 กรุงเทพมหานครและองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เดิมพื้นที่จังหวัด ที่อาจจะมิขึ้นในอนาคตจะได้ภาษีและอากร ที่คล้ายคลึงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่รวมกัน (มาตรา 25)

3.3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษที่มีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัดมีรายได้จากภาษี และอากรเช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก (มาตรา 26)

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และแผน ปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งมีสาระแตกต่างกันไป

4.1 สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้ แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรืออาจจะเรียกว่า "แผนใหญ่" นั้นมี เนื้อหาสาระที่สำคัญ 2 ประการ

4.1.1 การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการ อยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อ 2 ตอนต้น เราได้พูดถึงอำนาจหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพราะกฎหมายเห็นว่าอำนาจหน้าที่เหล่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะเหมาะสมกว่ารัฐ จึงควรที่รัฐจะโอนภารกิจเหล่านั้นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบางกรณีกฎหมายกำหนดให้มีการถ่ายโอนภายใน 4 ปี บางกรณีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

ก. การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 4 ปี

ภารกิจที่รัฐจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใน 4 ปี ได้แก่

ประการแรก ภารกิจที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ และท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในปัจจุบันด้วย ซึ่งก็คือ ภารกิจที่รัฐดำเนินการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นนั่นเอง เช่น การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา การดูแลบุคลากร การจัดทำและดูแลถนนขนาดเล็กในเขตท้องถิ่น ฯลฯ

ประการที่สอง ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่เคยดำเนินการ แต่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เช่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ประการที่สาม ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น

ประการที่สี่ ภารกิจที่เป็นงานดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การโอน ขสมก. การโอนตำรวจดับเพลิงให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข. การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใน 10 ปี

ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภายในเวลา 4 ปี ก็ให้มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบแตกต่างกันได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี โดยในแผนการกระจายอำนาจฯ จะต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.1.2 การปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐ

ปัจจุบันสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐ คือประมาณ 9 % ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก กฎหมายกำหนดให้ภายในไม่เกิน ปี พ.ศ. 2544 รัฐจะต้องดำเนินการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่า 20 % และภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า 35 %

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวนี้ รัฐจะดำเนินการด้วยการเพิ่มภาษี อากา เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

4.2 สาระสำคัญของแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ หรือที่เรียกว่า “แผนเล็ก” นั้นมีเนื้อหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากาให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก่

หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสมแผนปฏิบัติการดังกล่าวต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

บทสรุป

ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีที่มีการตรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่

กฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ขณะนี้การถ่ายโอนจะยังไม่มีการดำเนินการเพราะอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการฯ ก็ตาม แต่ก็เป็นที่แน่นอนว่าในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับภารกิจหน้าที่และรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง