

## ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็ว ตรงความต้องการ และด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย (นภาจรี จิระนันท์ประวัตติ, 2557, น. 1)

สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

ประการที่ 1 การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า

“รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

จากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้อง

มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

นอกจากนี้ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลัก โดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการส่งเสริม และสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังโดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณีการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังกล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม ตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใน

เขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะ ในกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่ นั่นถือเป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การกระจายอำนาจ ยังมีการกำหนดให้จัดทำกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันเอง การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลของการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมถึงกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่สำหรับ แวดวงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยกำหนดว่าให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ต้องกำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อีกทั้งยังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนกฎหมายทั้ง 2 ฉบับว่า จะต้องมีการพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการ จัดสรรรายได้ โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญปี 2550 จะให้ความสำคัญกับการติดตามและบังคับใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง รัฐธรรมนูญปี 2550 ในมาตรา 303 (5) กำหนดว่า จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ภายใน 2 ปี นับจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 และการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเช่นนี้ก็หลักประกันและเป็น ตัวเร่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไข จัดทำ และพัฒนากฎหมาย ซึ่งความ เปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะทำให้การกระจายอำนาจถูกขับเคลื่อนเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต (วุฒิสภา ตันไชย, 2552, น. 119-121)

ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในหมวด 4 หน้าที่ ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีต ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาของการทบทวนในการจัดทำกฎหมายท้องถิ่นอย่างชัดเจนเหมือน รัฐธรรมนูญปี 2550 และไม่มีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อให้เป็นหลักประกันและเป็นตัวเร่งให้ส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไข จัดทำและพัฒนากฎหมาย

ประการที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249-254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้ต้องมี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระของการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วนรายละเอียด ต้องไปว่ากันในกฎหมายลำดับรองต่อไป อาทิ

2.1 ตามบทบัญญัติในมาตรา 249 กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐธรรมนูญนี้ได้วางหลักให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ความรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดเรื่อง “หลักเกณฑ์ข้างต้นจะเป็นอย่างไรนั้น” รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป

2.2 ตามบทบัญญัติในมาตรา 250 กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไรหรือจะเขียน หลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า ในมาตรานี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระใน การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงิน อย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นดังกล่าวนี้ อาจจะต้องมีหลักเกณฑ์ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกแห่งจะต้องจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนขึ้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำเป็นอย่างไร และขั้นที่สูงกว่าขั้นพื้นฐานหรือขั้นพัฒนา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แห่งใดจะทำได้มากน้อยเพียงใด ก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์รายได้ หรืองบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น ๆ พึงมีด้วย

นอกจากนี้ “แนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ” ได้วางหลักการให้ “ทำร่วม” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถของตนเองว่า

- (1) มีบริการสาธารณะใดที่จะสามารถดำเนินการได้เอง
- (2) มีบริการสาธารณะใดที่ต้องร่วมดำเนินการกับคนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ
- (3) การมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการร่วม

ในการจัดทำบริการสาธารณะ เห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายสหการ หรือกฎหมายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

รวมทั้งในวรรคสี่ของมาตรานี้ ยังบัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดูแล รวมทั้งจัดทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้นก็หมายความว่า “รัฐต้องมีกลไกหรือเครื่องมือเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดหารายได้ของตนเอง” โดยกลไกและเครื่องมือที่ควรจะเป็นกลไกเชิงกฎหมาย เช่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้าไปมากกว่ากฎหมายเดิม กฎหมายที่เปิดให้ท้องถิ่นทำกิจการพาณิชย์หรือเปิดให้จัดทำเทศพาณิชย์ เป็นต้น

2.3 ตามบทบัญญัติในมาตรา 251 กล่าวถึง การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยบัญญัติเพียงว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องไปทำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งมีการให้หลักการไว้เพียงคร่าว ๆ ว่า

- (1) ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น
- (2) การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน
- (3) การสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันได้

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้เปิดช่องให้มีกลไกกลางในการเป็นองค์กรเกี่ยวกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของกระทรวง หรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นในภาพรวม

2.4 ตามบทบัญญัติในมาตรา 252 กล่าวถึง ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยบัญญัติให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบพิเศษจะให้มีโดยวิธีการอื่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักการ วิธีการ

ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

2.5 ตามบทบัญญัติในมาตรา 253 และมาตรา 254 เป็นการกำหนดให้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม รวมทั้งการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

จุดเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำและคณะทำงานได้อย่างใกล้ชิด สามารถรู้ได้เร็วถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งถ้าไม่สนองตามที่ต้องการประชาชนสามารถท้วงติงให้ปรับปรุงได้ มิฉะนั้น อาจไม่เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่อีก

### **บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า จะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญนี้เน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าวจะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บุคลากรของท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่าย เช่น วงการวิชาการท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และสื่อมวลชนด้านท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกันด้วย

ดังนั้น การสร้างเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่ว่าจะเป็นกำลังทรัพย์ กำลังคน และกำลังทางปัญญา รวมทั้งการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

ตามหลักการของประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ตัวอย่างที่ชัดเจน ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งการรู้จักภูมิหลังของผู้นำกับคณะทำงาน และการติดตามดูผลงานว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ ตลอดจนการร้องเรียนทักท้วงเมื่อมีปัญหา รวมทั้งการตัดสินใจจะสนับสนุนให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ต่อหรือไม่ ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกผู้แทนราษฎรไปเลือกรัฐบาลมาบริหารประเทศแล้วนับว่าเป็นเรื่องที่ไม่ไกลตัวกว่ามาก มีความซับซ้อน และติดตามตรวจสอบได้ยาก

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้มือของประชาชน ที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพ เช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมค้ำจุนหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุก และมั่นคงได้

## บรรณานุกรม

- นภาจรี จิระนันท์ประวัตติ. (2557). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. สืบค้น 8 สิงหาคม 2560 จาก [http://118.174.12.141/document/documents/documents/Individual\\_Study\\_162.pdf](http://118.174.12.141/document/documents/documents/Individual_Study_162.pdf)
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 73-76.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 22-23, 112-116, 124.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 19-20, 67-70.
- วุฒิสสาร ต้นไชย. (ธันวาคม 2552). *คิดตั้ง<sup>2</sup> กับวุฒิสสาร ต้นไชย*. สืบค้น 13 กรกฎาคม 2560 จาก [http://kpi.ac.th/media/pdf/M10\\_211.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_211.pdf)
- สายตรงท้องถิ่น: กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ. (8 พฤษภาคม 2560). *สยามรัฐ*. น. 10(กลาง). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- สายตรงท้องถิ่น: ภาพลักษณ์เชิงบวกขององค์กรท้องถิ่นจะอย่างไร. (29 พฤษภาคม 2560). *สยามรัฐ*. น. 10(ซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip