



สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1505, 1602, 2502
โทรสาร 02-968-9144
เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

วปก.๕๑-๒๒-๑๐๐๐.๐

คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ISBN : 978-974-449-407-8



9 789744 494078

ราคา 210 บาท



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



คู่มือ สมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กึกพล

ธนิษฐา สุขะวัฒน์

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถย กักพล
ธนิษฐา สุขะวัฒนะ

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้เขียน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักพล ธนิษฐา สุขะวัฒนะ
ผู้จัดทำ	ธนิษฐา สุขะวัฒนะ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = 978-974-449-407-8

วปท.51-22-1000.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2551

จำนวน 1,000 เล่ม

ผู้จัดรูปเล่ม นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล
และออกแบบปก

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด
86 ซอย 50/1 ถนนเจริญสุขนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด
กรุงเทพมหานคร 10700
โทรศัพท์ 02-883-0342-4 โทรสาร 02-435-6960
นายปรีชา ฤทธาณานนท์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



คำนำ

คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่นเล่มนี้เน้นเป็นความตั้งใจอันมุ่งมั่นของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย

กลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาตลอดจนมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหาร ข้าราชการประจำ สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชน ที่ผ่านทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งเน้นที่การพัฒนาเฉพาะผู้บริหารและข้าราชการเป็นสำคัญ แต่ในส่วน “สมาชิกสภาท้องถิ่น” มักจะถูกกละเลยและไม่ให้ความสำคัญมากนัก ทั้งที่เป็นกลจักรที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เหตุที่กล่าวว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะ สภาเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหาร และการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ อีกทั้งฝ่ายสภายังมีบทบาทในเชิงความสัมพันธ์กับประชาชน โดยเป็นผู้ที่จะสะท้อนปัญหาความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเป็นตัวกลางในการเชื่อมข้อมูล ข่าวสารระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น วิทยาลัยฯ จึงได้ประมวลองค์ความรู้จำเป็นต่อการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นมาบรรจุไว้ในคู่มือเล่มนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือนี้จะประโยชน์ไม่มากนักน้อยต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง หากมีข้อผิดพลาดประการใดในคู่มือนี้ วิทยาลัยฯ ต้องขออภัย และขอน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุงในภายหน้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



สารบัญ



บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาของคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น	3
1.2 วัตถุประสงค์	7
1.3 การนำเสนอ	8
1.4 ผู้ใช้ประโยชน์จากคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น	10
บทที่ 2 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	13
2.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	15
2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	16
2.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	16
2.2.2 เทศบาล	19
2.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	21
2.2.4 กรุงเทพมหานคร	24
2.2.5 เมืองพัทยา	26
2.3 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	28



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.3.1	สภาท้องถิ่น	29
2.3.2	ผู้บริหารท้องถิ่น	29
2.3.3	ข้าราชการท้องถิ่น	29
บทที่ 3	ที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น	31
3.1	ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่น	33
3.2	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น	34
3.2.1	คุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น	34
3.2.2	ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น	35
3.2.3	ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม	37
3.3	การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น	38
3.3.1	การเข้าสู่ตำแหน่ง	38
3.3.2	การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่ง	39
3.4	กรณีศึกษาเกี่ยวข้อง	42
3.4.1	การพ้นจากตำแหน่งเหตุจากผู้ดำรงตำแหน่ง และการวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง	42
3.4.2	คำสั่งเกี่ยวกับการยุบสภาท้องถิ่น	53
บทที่ 4	บทบาทและการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น	63
4.1	รูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น	65
4.1.1	รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)	66
4.1.2	รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)	67
4.1.3	รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)	67
4.1.4	รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)	68
4.2	บทบาทและการดำเนินการของสมาชิกสภาท้องถิ่น	71
4.2.1	บทบาทด้านนิติบัญญัติ	72
4.2.2	บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร	76
4.2.3	บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน	83
บทที่ 5	การประชุมสภา	87
5.1	การประชุมสภาครั้งแรก	89
5.1.1	ผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราว	90



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.1.2	การเลือกประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น และเลขานุการสภาท้องถิ่น	91
5.2	อำนาจหน้าที่	95
5.2.1	ประธานสภาท้องถิ่น	95
5.2.2	รองประธานสภาท้องถิ่น	95
5.2.3	เลขานุการสภา	96
5.3	การประชุมสภาท้องถิ่น	97
5.3.1	การประชุมสภาครั้งแรก	98
5.3.2	การประชุมสามัญ	98
5.3.3	การประชุมวิสามัญ	99
5.3.4	การเรียกประชุมกรณีไม่มีประธานสภา หรือประธานสภาไม่เรียกประชุม	101
5.4	การเรียกประชุมสภาท้องถิ่น	101
5.4.1	สิ่งที่ต้องปฏิบัติในการเรียกหรือนัดประชุม	102
5.4.2	สิทธิของประชาชนในการเข้าฟังการประชุม	102
5.4.3	สิ่งที่ต้องดำเนินการในการประชุมสภา	102
5.4.4	ประธานในที่ประชุมสภา	103
5.4.5	การประชุมตามระเบียบวาระ	104
5.4.6	การพักประชุม	105
5.4.7	การประชุมโดยเปิดเผย - สลับ	105
5.4.8	รายงานการประชุม	106
5.6	การเสนอญัตติ	107
5.7	ร่างข้อบัญญัติ	109
5.7.1	การเสนอร่างข้อบัญญัติ	109
5.7.2	การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ	109
5.7.3	ร่างข้อบัญญัติตกไป	111
5.7.4	การถอนญัตติ คำแปรญัตติ แก้ไขข้อความ หรือขอถอนชื่อ	111
5.8	การอภิปราย	112
5.8.1	การกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภา	112
5.8.2	การอนุญาตให้อภิปราย และลำดับการอภิปราย	112
5.8.3	การปิดอภิปราย	113
5.8.4	การรักษาระเบียบการประชุม	113



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.9	การลงมติสภา	114
5.9.1	วิธีการออกเสียงลงคะแนน	114
5.9.2	การลงมติ	114
5.9.3	การนับคะแนนและประกาศลงคะแนน	115
5.10	กระฎีฎาม	115
5.10.1	ความหมายและประเภทกระฎีฎาม	115
5.10.2	หลักเกณฑ์การตั้งกระฎีฎาม	115
5.10.3	กระฎีฎามด่วน	116
5.10.4	การสืบผลของกระฎีฎาม	117
5.10.5	การตอบกระฎีฎาม	117
5.10.6	กระฎีฎามที่ยังไม่ตอบรับไป	117
5.11	คณะกรรมการสภาท้องถิ่น	118
5.11.1	หน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	118
5.11.2	การเลือกคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	118
5.11.3	การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	119
5.11.4	ดำเนินงานของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	120
บทที่ 6	ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการยกร่าง	121
6.1	ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	124
6.1.1	รัฐธรรมนูญ	124
6.1.2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติ, พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย	125
6.1.3	พระราชกฤษฎีกา	128
6.1.4	กฎกระทรวง	129
6.1.5	ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ	129
6.2	ประโยชน์ของประเภทกฎหมาย	131
6.3	ข้อจำกัดการออกกฎหมายลำดับรอง	131
6.4	กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	132
6.4.1	ข้อบังคับตำบล	132
6.4.2	เทศบัญญัติ	132
6.4.3	ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด	133
6.4.4	ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	133



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.4.5	ข้อบัญญัติเมืองพญา	133
6.5	หลักในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	134
6.6	การบวนการตรากฎหมาย	135
6.6.1	กระบวนการตรากฎหมายแม่บท	135
6.6.2	กระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง	136
6.7	หลักเบื้องต้นในการร่างกฎหมาย	145
6.7.1	รวบรวมเนื้อหา	145
6.7.2	การวางโครงสร้าง	146
6.7.3	จัดหมวดหมู่	146
6.7.4	ข้อพิจารณาในการร่างกฎหมาย	148
6.8	รูปแบบมาตรฐานในการร่างกฎหมาย	151
6.8.1	ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	151
6.8.2	ชื่อกฎหมาย	152
6.8.3	คำปรารภ	154
6.8.4	บทจำกัดสิทธิ์	154
6.8.5	บทอาศัยอำนาจ	155
6.8.6	วันใช้บังคับ	159
6.8.7	เนื้อหา	163
6.8.8	บทเฉพาะกาล	169
6.8.9	พุทธิษการ	173
6.8.10	ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย และผู้รับสนองพระบรมราชโองการ	176
6.9	ถ้อยคำ หรือเทคนิคหรือศิลปะในการเขียน	182
6.9.1	หลักในการเขียน	182
6.9.2	การใช้ถ้อยคำ	182
6.10	ภาษาที่ใช้ในกฎหมาย	183
6.10.1	ภาษาธรรมดาทั่วไป	183
6.10.2	ภาษากฎหมาย หรือภาษาทางเทคนิค	183
6.10.3	คำนิยาม	183
6.11	บทกำหนดโทษ (มาตรการบังคับ)	184
6.12	การประกาศใช้เป็นกฎหมาย	185



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 7 ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	187
7.1 แผนพัฒนาท้องถิ่น	189
7.2 แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	190
7.2.1 ความหมายของแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	190
7.2.2 ขั้นตอนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ	191
7.2.3 การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น	193
7.3 ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	196
7.3.1 ข้อมูลทั่วไป	197
7.3.2 ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา	198
7.3.3 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหา	199
7.3.4 ข้อมูลพื้นฐานที่มาจากการวิเคราะห์ศักยภาพ	202
7.3.5 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจากปัจจัยภายนอก	203
7.3.6 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพ	204
7.4 การทบทวนวิสัยทัศน์ของท้องถิ่นจากข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา	205
7.5 สรุปเปรียบเทียบกรอบแนวคิดไทยว่าด้วยการจัดทำ	208
แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	
7.5.1 หลักการและแนวคิดในการออกระเบียบฯ	208
7.5.2 หลักการทั่วไปในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	209
7.5.3 แผนพัฒนา	210
7.5.4 องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	211
7.5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	212
7.5.6 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	215
7.5.7 การขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี	216
7.5.8 การแก้ไข การเพิ่มเติม การเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น	217
7.5.9 การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ	218
7.5.10 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา	218
7.5.11 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล	219
แผนพัฒนาท้องถิ่น	
7.5.12 การมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ	220



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 8	ความรู้เกี่ยวกับการคลังและรายได้ท้องถิ่น	221
8.1	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	223
8.1.1	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	224
8.1.2	รายได้ของเทศบาล	224
8.1.3	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	226
8.1.4	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	227
8.1.5	รายได้ของเมืองพัทยา	229
8.1.6	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	231
8.2	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	242
8.2.1	รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	243
8.2.2	รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บไว้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น	246
8.2.3	เงินอุดหนุน	248
8.3	ภาพรวมและแนวโน้มเปลี่ยนแปลงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	251
8.4	สรุป	255
บทที่ 9	ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	257
9.1	ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน	260
9.1.1	วงจรของการมีส่วนร่วม	261
9.1.2	หลักการของการมีส่วนร่วม	262
9.1.3	ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	262
9.1.4	การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่น	263
9.2	กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	266
9.3	การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน	275
9.3.1	แนวทางการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ	276
9.3.2	การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน	276
9.3.3	ขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน	278
9.3.4	ระดับและเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน	286
9.3.5	เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน	294
9.3.6	บทสรุป	296



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 10 ความรู้เกี่ยวกับองค์กรระดับพื้นที่และหน่วยงานตรวจสอบ	299
10.1 องค์กรระดับพื้นที่	301
10.1.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	301
10.1.2 สภาองค์กรชุมชน	310
10.1.3 สภาพัฒนาการเมือง	313
10.2 หน่วยงานตรวจสอบ	319
10.2.1 ศาลปกครอง	319
10.2.2 ศาลรัฐธรรมนูญ	323
10.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	327
10.2.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	330
10.2.5 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)	335
10.2.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	338
10.2.7 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	347
บทที่ 11 เทคนิคการอภิปรายในสภาและการพูดในที่สาธารณะ	351
11.1 คุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่น	353
11.2 ลักษณะการพูดสำหรับผู้นำท้องถิ่น	354
11.3 วิธีการพูด	356
11.4 ทักษะในการพูด	357
11.4.1 ทักษะในการใช้ถ้อยคำ (Verbal Skill)	357
11.4.2 ทักษะในการใช้สายตา (Eye Skill)	358
11.4.3 ทักษะในการใช้เสียง (Vocal Skill)	359
11.4.4 ทักษะในการใช้ท่าทาง (Gesture Skill)	359
11.4.5 ทักษะในการใช้ร่างกาย (Posture Skill)	360
11.4.6 ทักษะในการใช้แสดงความรู้สึก (Expressive Skill)	360
11.5 เทคนิคการอภิปรายในสภา	360
11.5.1 การเตรียมตัวอภิปรายในสภา	360
11.5.2 การสร้างพลังเสียงในการดึงดูดผู้ฟัง	362
11.6 การสร้างโครงเรื่องสำหรับการพูด	362
11.7 เทคนิคในการทำให้ผู้ฟังเข้าใจง่ายและจำง่าย	364
11.8 ผู้นำท้องถิ่นกับการพูดในโอกาสต่างๆ	364
11.8.1 การกล่าวอวยพร	365



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

11.8.2	การกล่าวไว้อาลัย	365
11.8.3	การกล่าวแสดงความยินดี / กล่าวตอบ	366
11.8.4	การกล่าวสดุดี	366
11.8.5	การกล่าวมอบรางวัลหรือตำแหน่ง	367
11.8.6	การกล่าวต้อนรับ	368
11.8.7	การกล่าวแนะนำผู้พูด, วิทยากร, องค์ปาฐก	368

บรรณานุกรม

369



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



สารบัญ แผนภาพ



แผนภาพที่ 4.1	แสดงรูปแบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง	71
แผนภาพที่ 4.2	แสดงบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสามด้าน	72
แผนภาพที่ 4.3	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ	75
แผนภาพที่ 4.4	กลไกควบคุมการบริหารของสภาท้องถิ่น	78
แผนภาพที่ 4.5	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการควบคุมฝ่ายบริหาร	81
แผนภาพที่ 4.6	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาชิกสภาในบทบาทเป็นตัวแทนประชาชน	85
แผนภาพที่ 6.1	แสดงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	124
แผนภาพที่ 6.2	สรุปขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหาร	137
แผนภาพที่ 6.3	กระบวนการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	141
แผนภาพที่ 6.4	กระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด	142
แผนภาพที่ 6.5	กระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล	143
แผนภาพที่ 6.6	กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	144
แผนภาพที่ 8.1	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	249



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



สารบัญ ตาราง



ตารางที่ 4.1	แสดงประเภทความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล	82
ตารางที่ 4.2	ตัวอย่างของประเภทความเสี่ยง	83
ตารางที่ 7.1	ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ศักยภาพ	203
ตารางที่ 7.2	ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก	204
ตารางที่ 7.3	ตารางแปลงจุดมุ่งหมายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ	207
ตารางที่ 8.1	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	232
ตารางที่ 8.2	ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ	250
ตารางที่ 8.3	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามประเภทรายได้ ปี พ.ศ. 2549	252
ตารางที่ 8.4	แสดงการเพิ่มขึ้นของรายได้ท้องถิ่นและสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาล ปี พ.ศ. 2543-2551	254
ตารางที่ 9.1	สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	268



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 9.2	แสดงตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม ในการจัดทำที่สังขะ	283
ตารางที่ 9.3	ตัวอย่างแบบฟอร์มแสดงกิจกรรมทั้งหมด ระยะเวลาที่ทำ และผู้รับผิดชอบ	285
ตารางที่ 9.4	แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	286
ตารางที่ 9.5	ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม รวมทั้งประโยชน์และข้อจำกัด	289



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 1



บทนำ

การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเปรียบเหมือนห้องใหญ่ ๆ
ที่มีดวงไฟเพียงดวงเดียวส่องสว่างอยู่กลางห้อง
แม้ดวงไฟนั้นจะสว่างสักเพียงใดย่อมไม่สามารถทำให้ทุกซอกทุกมุม
ของห้องได้รับแสงสว่างอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกันได้
การกระจายอำนาจเปรียบเหมือนการจุดไฟดวงเล็ก ๆ
ขึ้นที่ทุกมุมห้อง แม้จะเป็นดวงไฟเล็ก ๆ
แต่ก็ทำให้แสงสว่างได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งห้อง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.1 ที่มาของคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าเห็นความจำเป็นในจัดทำ “คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น” ขึ้น ด้วยเหตุผลดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง ความสำคัญและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น



การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นในประเทศไทยมายาวนาน ตั้งแต่เป็นการทดลองการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลจนกระทั่งปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นมีมากกว่า 100 ปี หากแต่ที่ผ่านมามีบทบาท ความสำคัญและความรับผิดชอบจำกัดมาก มักถูกมองว่าเป็นเพียงแขนงของหน่วยงานราชการ ประชาชนทั่วไป ประชาชนมีความเข้าใจว่าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทำงานเพียงเก็บขยะ ดูแลสิ่งแวดล้อม และทำความสะอาดถนนหนทาง การเลือกตั้งท้องถิ่นก็มักไม่ค่อยได้รับความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายราชการมักดำรงตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย ด้วยเหตุผลว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการดูแลตนเอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สภาพการณ์ที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสการพัฒนาในหลายเรื่อง ทั้งด้านการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ เพราะการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ผ่านมา ถึงแม้จะช่วยให้การนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ในมาตรฐานเดียวกัน หากแต่การรวมศูนย์อำนาจทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญ ทั้งเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และทำให้เกิดการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังคำกล่าวของ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ว่า

“การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเปรียบเหมือนห้องใหญ่ที่มีดวงไฟเพียงดวงเดียวส่องสว่างอยู่กลางห้อง แม้ดวงไฟนั้นจะสว่างสักเพียงใดย่อมไม่สามารถทำให้ทุกซอกทุกมุมของห้องได้รับแสงสว่างอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกันได้ การกระจายอำนาจเปรียบเหมือนการจุดไฟดวงเล็กๆ ขึ้นทั่วทุกมุมห้อง แม้จะเป็นดวงไฟเล็กๆ แต่ก็ทำให้แสงสว่างได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งห้อง”

นอกจากนั้นการรวมศูนย์อำนาจปิดโอกาสการพัฒนาศักยภาพของทั้งพื้นที่และทรัพยากรบุคคล การเรียนรู้ทางการเมือง รวมทั้งละเลยวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยสภาพปัญหาเหล่านี้ ประกอบกับบริบทของสังคมและประเทศเปลี่ยนแปลงไปเข้าสู่ยุคโลกาวิวัฒน์ โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาและความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นความจำเป็นของการกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเหตุผลทางการเมือง และสังคมเท่านั้น หากเป็นความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจด้วย

ดังจะเห็นจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจช่วง พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลประเทศไทยต้องปรับตัว โดยเฉพาะการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหาร รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีการบัญญัติรับรองความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไทยทั้งระบบ ตั้งแต่โครงสร้าง (เช่น การยกเลิกสุขาภิบาล) อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น จากการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ที่เพิ่มขึ้น และการเพิ่มความอิสระในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้เกิดกระแส



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การตื่นตัวเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 7,800 กว่าแห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้บริหารงบประมาณเกือบประมาณหลายแสนล้านบาทปีในการบริการประชาชน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลายทั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการสังคม การดูแลสิ่งแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐาน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังคงให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย

ด้วยความคาดหวัง บทบาทและความรับผิดชอบที่มากมายเช่นนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างผลงานตามที่คาดหวัง นอกจากจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อระบบการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง นั่นหมายถึงการพัฒนากลไกทุกส่วนของการปกครองท้องถิ่นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ประการที่สอง ความจำเป็นที่ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งและขีดสมรรถนะของสภาท้องถิ่น



การส่งเสริมและการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับหลายองค์ประกอบและหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรท้องถิ่น อันได้แก่ ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ต้องทำบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างเข้มแข็ง เพื่อการทำงานที่ดีขององค์กร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่น

หากแต่ข้อเท็จจริงวันนี้พบว่าสภาท้องถิ่นในภาพรวมมีความอ่อนแอเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหาร โดยการออกแบบระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศไทยใช้การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (Strong Executive Form) ส่งผลให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจน้อย อีกทั้งการพัฒนาระบบการทำงานและขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นมักให้ความสำคัญเฉพาะฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น โดยความจริงของการเมืองท้องถิ่นไทย นายกฯ หรือฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นหัวหน้าทีมของสมาชิกสภาท้องถิ่น และในหลายท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนการลงแข่งขันของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นอำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นยิ่งอ่อนแอลงขึ้นในบริบทเช่นนี้

และ ในวันที่หากถามประชาชนทั่วไปว่า “สภาท้องถิ่น คืออะไร?” ประชาชนบางส่วนอาจตอบว่าไม่ทราบว่สภาท้องถิ่น คืออะไร และทำหน้าที่อะไร บางส่วนอาจตอบว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับท้องถิ่น หากแต่ไม่รู้ว่ทำหน้าที่จริง ๆ คือ อะไร บางส่วนอาจบอกว่าสงสัยอยู่เหมือนกันเห็นป้ายหาเสียงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่รู้ว่สมาชิกเหล่านี้ทำบทบาทอะไร ที่หนักหนาสาหัสกว่า คือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเองบางส่วนก็ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เมื่อประชาชนผู้ไปเลือกสมาชิกสภาไม่ทราบว่าสภาท้องถิ่นทำอะไร สมาชิกสภาเองก็ไม่มั่นใจว่บทบาทหน้าที่ของตนคืออะไร รวมทั้งผู้บริหารด้วย ผลก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานโดยขาดการถ่วงดุลอย่างมีคุณภาพโดยสภาท้องถิ่น

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ สะท้อนถึงความจำเป็นต้องพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น รวมทั้งขีดความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้น เพราะทุกกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายประชาสังคม รวมทั้งฝ่ายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทำงานเพื่อสร้างความสมดุล นำมาซึ่งระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี หรือธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Good Local Governance) และจึงเป็นเหตุผลสำคัญในการจัดทำคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



ประกอบกับวิทยาลัย
พัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบัน
พระปกเกล้าได้มีการสัมมนาภายใต้
โครงการเวทีท้องถิ่น ครั้งที่ 1/ 2551
เรื่อง **“แนวทางการพัฒนาความ
เข้มแข็งของสภาท้องถิ่น”** จากผลของ
การสัมมนาได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรค

ของการทำงานของสภาท้องถิ่นหลายประการ อาทิ การเมืองท้องถิ่น การขาดระบบ
สนับสนุน และ ปัญหาความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาท้องถิ่นเอง ซึ่งข้อเสนอแนะมี
หลายประการ อาทิ เช่น การมีหน่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น การมี
งบประมาณ การแก้ไขกฎหมายให้อำนาจการทำงานของสภาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดทำ
คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความชัดเจนในหน้าที่และความ
รับผิดชอบ รวมทั้งมีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการดำเนินงานตามบทบาทและหน้าที่
จึงเป็นที่มาของการจัดทำคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่นฉบับนี้

1.2 วัตถุประสงค์

คู่มือฯ นี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นคู่มือฯ หรือแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น
2. เพื่อให้คู่มือฯ นี้เป็นพลังเพื่อชีวิตการทำงานให้บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภา
ท้องถิ่น
3. เพื่อส่งเสริมให้สภาท้องถิ่นเป็นกลไกการทำงานที่มีคุณภาพขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็ง คัดค้านและสร้างการ
ยอมรับของสถาบันสภาท้องถิ่นต่อสาธารณชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.3 การนำเสนอ

คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นครั้งแรกในการจัดทำจึงบรรจุข้อมูลความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานของสภาท้องถิ่นไว้ โดยแบ่งออกเป็น 11 บทดังนี้

- บทที่ 1 **บทนำ** ซึ่งอธิบายถึงเหตุผล ความเป็นมาของการจัดทำคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น วัตถุประสงค์และการนำเสนอ เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพรวมของคู่มือฯ และใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของผู้อ่าน
- บทที่ 2 **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น** บทนี้มุ่งเพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งเรื่องโครงสร้างและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บทที่ 3 **ที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น** บทนี้ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจที่มาและคุณสมบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะคุณสมบัติต้องห้าม นอกจากนี้ยังให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นตำแหน่ง รวมทั้งกรณีศึกษา คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น การเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการยุบสภา เป็นต้น
- บทที่ 4 **บทบาทและการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น** บทนี้ถือว่าเป็นหัวใจของคู่มือฯ เพื่อสร้างความชัดเจนว่าสมาชิกท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อะไร โดยคู่มือฯ นำเสนอ 3 บทบาทสำคัญ คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านกำกับดูแลฝ่ายบริหาร และบทบาทด้านความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งข้อเสนอในการดำเนินการตามบทบาทข้างต้น
- บทที่ 5 **การประชุมสภาท้องถิ่น** เป็นการประมวลสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ระเบียบการประชุมสภาท้องถิ่นมีความสำคัญ เพราะถือเป็นขั้นตอนมาตรฐานที่ต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นอาจส่งผลต่อการลงมติ หรือความชอบด้วยกฎหมาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- บทที่ 6 **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น** บทนี้เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณากฎหมายแต่ละประเภท รวมทั้งเทคนิคการร่าง ความรู้ในบทนี้จะช่วยสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องต้นเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทด้านนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บทที่ 7 **ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น** บทนี้เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิด หลักการและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเข็มทิศนำทางในการบริหารงาน ในบทนี้ยังรวมขั้นตอนการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งความรู้นี้จะช่วยสมาชิกสภาท้องถิ่นดำเนินบทบาทในการควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ
- บทที่ 8 **ความรู้ด้านการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การบริหารรายได้-รายจ่ายเป็นเรื่องสำคัญของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทนี้มุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับการคลังและรายได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเอื้ออำนวยในการดำเนินบทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร
- บทที่ 9 **ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทนี้จึงมุ่งสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความรู้นี้จะช่วยให้สมาชิกสภาควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและส่งเสริมให้สมาชิกสภาสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน
- บทที่ 10 **ความรู้เกี่ยวกับองค์กรระดับพื้นที่และหน่วยงานตรวจสอบ** บทนี้มุ่งให้สมาชิกสภาเข้าใจบริบทใหม่ๆ ในพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถาบันกำนันและผู้ใหญ่บ้าน องค์กรใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้น รวมทั้งข้อมูลของ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

หน่วยงานอิสระที่มีบทบาทในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- บทที่ 11 ทักษะการอภิปรายและการพูดในที่สาธารณะ บทนี้เป็นเรื่องของการเสริมสร้างทักษะเกี่ยวกับการอภิปรายและการพูด ซึ่งถือว่าเป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่ง แต่แน่นอนว่าการอ่านแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถเพิ่มทักษะได้ จำเป็นต้องอาศัยการฝึกหัดและสั่งสมประสบการณ์

แน่นอนที่สุดว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่นมีอาจทำได้ โดยมีคู่มือฯ ฉบับเดียว และยอมรับในข้อจำกัดของคู่มือฯ ในการจัดทำครั้งแรก ซึ่งคงมีข้อบกพร่องและผิดพลาด อย่างไรก็ตาม วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าหวังว่าคู่มือฯ ฉบับนี้เป็นแสงส่องนำทางให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความตระหนักในบทบาทและหน้าที่ของตน เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้อยู่ในใจประชาชน

1.4 ผู้ใช้ประโยชน์จากคู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

คู่มือฯ นี้จะเป็นประโยชน์ต่อหลายฝ่าย

1. สมาชิกสภาท้องถิ่น คู่มือฯ นี้จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาในการดำเนินบทบาทในฐานะเป็นสมาชิกขององค์กรนิติบัญญัติท้องถิ่น ไม่ว่าท่านจะมีประสบการณ์เป็นสมาชิกมาก่อนหรือไม่ หรือ เป็นสมาชิกใหม่ เพราะสภาท้องถิ่นในปัจจุบันแตกต่างจากสภาท้องถิ่นในอดีต ด้วยการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางตรง ภายใต้ระบบนี้ สภาท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
2. ผู้บริหาร คู่มือฯ นี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน เพื่อทราบบทบาทที่แท้จริง ประเด็นสำคัญ คือ อยากให้มอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การทำงานของสภาท้องถิ่นเป็นเสมือนกลไกการจัดการความเสี่ยง ช่วยให้ฝ่ายบริหารทำงานอย่างโปร่งใส ไร้ข้อผิดพลาด

3. ประชาชน คู่มีอา จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อรับทราบหน้าที่ของสมาชิกสภา และแนวทางการทำงานของสมาชิกสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน รวมทั้งประชาชนจะได้เลือกบุคคลที่เหมาะสมและมีคุณภาพเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 2



**ความรู้เบื้องต้น
เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**

การปกครองท้องถิ่น คือ
การปกครองที่รัฐบาล หรือ ส่วนกลางได้กระจายอำนาจ
ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น
ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย
มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง
และประการสำคัญขององค์กรดังกล่าว
จะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)
ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาล หรือ ส่วนกลางได้ กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตาม กฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของ ตนเอง และประการสำคัญองค์กร ดังกล่าว จะต้องมีความอิสระ



(Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐบาลกลาง

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญและประโยชน์ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3. สามารถแก้ปัญหาของประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว
4. เป็นรากฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย
5. เป็นการให้เรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน
6. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง

2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หากแบ่งรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนี้

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มี 3 ประเภท คือ

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เทศบาล
- องค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 ประเภท คือ

- กรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา

2.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2498 ปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ ในจังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประกอบด้วย 2 องค์การได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายสภา และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่

จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น กล่าวคือ

1. ประชากรไม่เกิน 500,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 24 คน
2. ประชากรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 30 คน
3. ประชากรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 36 คน
4. ประชากรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 42 คน
5. ประชากรเกิน 2,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 48 คน

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอายุ 4 ปี ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และมรวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยับยั้งการปฏิบัติการที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายเพิกถอนมติที่ขัดกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรืออยู่นอกอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง และแนะนำให้รัฐมนตรียุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในด้านอำนาจหน้าที่นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่และจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้น ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังนี้

- 1) ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะ แต่ช่วยประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 2) ทำเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของ อบจ. จะมีลักษณะกว้างๆ ดังนี้
 - (1) ตราข้อบัญญัติใช้ในเขตจังหวัด
 - (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
 - (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (5) แบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
 - (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
 - (7) คຸ້ມครอง ດູແລ ແລະ ບຳຮຸ້ງຮັກສາທຣັຍາຄຣຣມຮາຣາຊາດີແລະສິ່ງເວດລ້ອມ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของเทศบาล หรือ อบต.ที่อยู่ในเขตจังหวัด และกิจการนั้นสมควรร่วมกันดำเนินการ
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. หรือราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้ อบจ. ทำ

2.2.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ถือกำเนิดมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย คือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น และได้จัดตั้งเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ.2478 โดยการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล นับจากนั้นได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักของการบริหารราชการเทศบาลในปัจจุบัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยใช้เกณฑ์รายได้ และจำนวนประชากรเป็นหลักพิจารณา

เทศบาลมีการบริหารราชการประกอบไปด้วยสององค์กรคือ 1) ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี และ 2) ฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเรียกว่า สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะ ถูกกำหนดโดยประเภทของเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาลตำบล	มีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวน 12 คน
2. เทศบาลเมือง	มีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวน 18 คน
3. เทศบาลนคร	มีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวน 24 คน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในด้านอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลแต่ละประเภท มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ 9 ประการ ดังนี้
 - (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 - (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- 2) เทศบาลเมือง มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ (1) - (9) และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้
 - (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
 - (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (14) ให้มีและบำรุงร่วมสาธารณะ
- (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (16) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- 3) เทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ (1) - (16) และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้
- (17) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (18) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (19) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (20) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (21) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (22) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (23) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

2.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดและใหม่ที่สุดในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โครงสร้างของ อบต. แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก องค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ด้านบริหาร และ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขต อบต. นั้นๆ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) จะขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านในแต่ละ อบต. ดังนี้

1. อบต.ใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อบต.ได้ 6 คน
2. อบต.ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อบต.ได้หมู่บ้านละ 3 คน รวม 6 คน
3. อบต.ใดมีมากกว่า 2 หมู่บ้านขึ้นไป ให้มีสมาชิก อบต.ได้หมู่บ้านละ 2 คน

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

- 1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร เริ่มจากประกาศคณะ



ปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 โดยได้รวมจังหวัดพระนคร (กรุงเทพ) และธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน จัดระเบียบการบริหารราชการเป็นรูปการปกครองและการบริหารพิเศษโดยเฉพาะเรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และได้มีการประกาศแก้ไขและจัดระเบียบการบริหารราชการใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีสาระสำคัญคือให้รวมพื้นที่ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ทั้งหมดเข้าด้วยกัน และเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร”

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขตและแขวง มีลักษณะการบริหารประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีอำนาจในการจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนสามารถออกกฎหมายเรียกว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการเปิดอภิปรายทั่วไป

สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนโดยประมาณในแต่ละ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เขตเลือกตั้งต่อการมีสมาชิกสภาได้ 1 คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระ 4 ปี สภากรุงเทพมหานครมีประธานสภากรุงเทพมหานครได้ 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา ประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 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) การสาธารณสุขโรค



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงศพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- 21) การจัดการศึกษา
- 22) การสาธารณสุข
- 23) การสังคมสงเคราะห์
- 24) การส่งเสริมการกีฬา
- 25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 27) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุ

2.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เปลี่ยนฐานะจากเทศบาลเมืองให้เป็นเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 โดยแบ่งการบริหารออก





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เป็นสภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง 9 คน และที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน มีวาระ 4 ปี โดยที่สมาชิกสภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา มีวาระ 2 ปี ส่วนปลัดเมืองพัทยาซึ่งทำหน้าที่บริหารตามนโยบายเมืองพัทยามาจากการเสนอชื่อโดยนายกเมืองพัทยาให้สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบจึงเห็นได้ว่ารูปแบบการบริหารเมืองพัทยาเป็นการบริหารงานในรูปของผู้จัดการเมือง (City Manager)

หลังจาก ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามรัฐธรรมนูญ จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ขึ้นโดยกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรโดยตรงเช่นกัน

เมืองพัทยามีอำนาจในการออกข้อบัญญัติที่ไม่ขัดแย้งต่อ กฎหมายได้รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเขตเมืองพัทยาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของราษฎร ดังนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) การจัดการจราจร
- 7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- 9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- 11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
มหรสพ และสถานบริการอื่น
- 12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
ของท้องถิ่น
- 14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือ
ของเมืองพัทยา

2.3 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐ แต่มีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างกัน โดยวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจให้ประชาชนดูแลชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ โดยประกอบด้วย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.3.1 สภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่น หรือ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีวาระ 4 ปี มีบทบาทเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2.3.2 ผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยาและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ตำแหน่งเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี มีบทบาทเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยในการทำงานสามารถแต่งตั้งรองนายกฯ ที่ปรึกษาและเลขาธิการนายกฯ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานได้

2.3.3 ข้าราชการท้องถิ่น

ข้าราชการท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่ทำงานประจำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด การบริหารงานข้าราชการท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 3



ที่มาและคุณสมบัติของ สมาชิกสภาท้องถิ่น

การพิจารณาว่าบุคคลใด
มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น
จะต้องประกอบด้วย
กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัย
ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ
และมีการตรวจสอบโดยศาลปกครอง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.1 ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารแยกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารงาน และอีกฝ่ายที่มีความสำคัญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายนี้ล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาเฉพาะในส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น



สมาชิกสภาท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม 7 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
5. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
7. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.2.1 คุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น¹

มาตรา 44 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องมີคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

¹ มาตรา 44 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

3.2.2 ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่น²

มาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่า หากผู้ใดมีลักษณะดังต่อไปนี้ถือว่าบุคคลผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

- 1) เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4) ตามพระราชบัญญัติฯ นี้
- 4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- 5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- 6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี
- 7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

² มาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- 9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- 10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- 11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
- 12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- 16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ มีความสรุปว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) มีพฤติกรรมในทางทุจริต
- 2) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

3.2.3 ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ให้พิจารณา ดังนี้

³ ประกอบด้วย มาตรา 47 ทวิ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 26 และมาตรา 18 ทวิ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 9 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1) **ก่อนการใช้กฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. 2545** ผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ามีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามหรือไม่ คือ นายอำเภอ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล และผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) **หลังการใช้กฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. 2545** ผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ามีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามหรือไม่ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

การพิจารณาว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น จะต้องประกอบด้วย กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัย ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ และมีการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

3.3 การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.3.1 การเข้าสู่ตำแหน่ง

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหากพิจารณาตามหลักกฎหมาย มีที่มาจากกฎหมาย 2 ส่วน คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น

- (1) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482
- (2) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482
- (3) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) ระเบียบ มท. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

(5) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

(2) พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

(3) พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

(4) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

(5) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

3.3.2 การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่ง

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ มีความสรุปว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพด้วยเหตุ ดังนี้

⁴ ประกอบด้วย มาตรา 47 ตี ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 26 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด)
- 4) ขาดประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- 5) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน (ยกเว้นเทศบาล และ อบจ. ไม่ได้บัญญัติไว้)
- 6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกระทำ
- 7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 8) สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจาก
 - (1) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย
 - (2) ก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (3) กระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์

โดยสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา และออก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

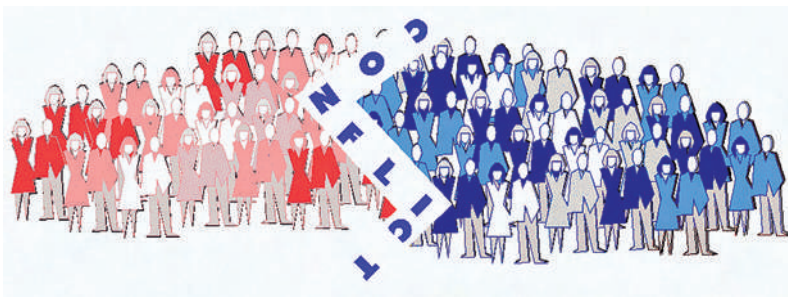
ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่

หมายเหตุ สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์

- 9) ออกตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หากพิจารณาจากสาเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น อาจจำแนกสาเหตุ ได้ดังนี้

- 1) กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- 3) เหตุพ้นจากตัวผู้ดำรงตำแหน่งเอง เช่น ตาย ลาออก ขาดประชุม เข้าสู่วินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 4) เหตุพ้นจากสภาท้องถิ่น คือ สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
- 5) เหตุพ้นจากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.4 กรณีศึกษาเกี่ยวข้อง

3.4.1 การพ้นจากตำแหน่งเหตุจากผู้ดำรงตำแหน่ง และการวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง⁵

1) เหตุจากการลาออก

สมาชิกสภา อบจ. ลงนามในใบลาออกไว้ล่วงหน้า ต่อมาเมื่อผู้ลงวันที่ แล้วนำไปยื่นต่อประธานสภาฯ โดยไม่ได้รับมอบอำนาจ**เป็นเพียงการเตรียมการล่วงหน้า** ไม่ถือเป็นการยื่นหนังสือลาออกของสมาชิกสภาฯ โดยฝ่าฝืนใจไม่สามารถทำแทนได้โดยชอบ **ถือว่ายังไม่ได้มีการยื่นหนังสือลาออก** สมาชิกสภาฯ จึงยังไม่สิ้นสุด มีสิทธิเข้าร่วมประชุม ออกเสียง และลงมติ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง (ป) คดีหมายเลขแดงที่ 1194-1195/2546



2) เหตุจากการขาดประชุม

สมาชิกสภาเทศบาลเมือง**ขาดประชุม 3 ครั้ง** ต่อมาได้ยื่นใบลาการประชุมประธานสภาไม่อนุญาต แต่หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่พอใจต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำการสอบสวนและวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง คำสั่งนี้จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ ดังนั้น หากผู้ใดไม่พอใจต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้ง (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 304/2545)

⁵ สรุปจากเอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อวิชา “หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น” โดย อาจารย์อนุชา ชุนสวัสดิกุล จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2551



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) เหตุจากมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

3.1) ทางตรง เช่น

สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ได้รับมอบอำนาจจากพี่ชายในนามของ หจก. ให้เป็นผู้มีอำนาจยื่นของสอบราคาต่อเทศบาล และได้ไปยื่นของสอบราคาด้วยตนเอง อีกทั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างเทศบาลกับ หจก. เกี่ยวกับสัญญาจ้างฯ ก็ได้แสดงตนเข้าเจรจากับฝ่ายเทศบาลเพื่อไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาท จึงถือได้ว่า สท. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลตามมาตรา 18 ทวิ

ที่อ้างว่า ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ หจก. และการที่เข้าเจรจากไกล่เกลี่ยเพื่อประโยชน์ประชาชนในเขตเทศบาล และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของ สท. มิได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ หจก. แต่อย่างใด เห็นว่า การที่กระทำเพื่อประโยชน์ หจก. และในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่ง สท. ด้วย นั้น ผลประโยชน์ทั้งสองด้านย่อมขัดกันอยู่ในตัว ข้ออ้างจึงฟังไม่ขึ้น

3.2) ทางอ้อม เช่น

มารดาของนายกเทศมนตรีเป็นหุ้นส่วนรายใหญ่ในห้างฯ ซึ่งเข้าทำสัญญากับเทศบาล แม้จะได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นแล้วก็ตาม (หน้าที่การเลี้ยงดูบุพการี และ/แม้ยังคงเป็นทายาทของบุตร) ดังนั้น ข้อห้ามเรื่องการมีส่วนได้เสียมีเจตนารมณ์เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่เข้าไปหาประโยชน์และรักษาประโยชน์เทศบาล อันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่

ข้อสังเกต การพิจารณาว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ พิจารณาได้จาก

- (1) ได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่ และ
- (2) มีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาของเทศบาลในลักษณะที่จะส่งผล



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ดีหรือผลเสียต่อตนในอ้อมหรือไม่ (เชิงบริหาร เชิงทุนระหว่างบุคคล)

3.3) กรณีที่ถือว่า “ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย” เช่น

- (1) สมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งประธานกลุ่มองค์กรสตรีของเทศบาลและได้รับเงินอุดหนุนจากเทศบาลไปดำเนินงานต่าง ๆ
- (2) สมาชิกสภา อบต. ในนามของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรทำสัญญากู้เงินกับ อบต.
- (3) คดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองของเทศบาลตำบลวังสะพุง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

บริษัท ประทีปธรรม จำกัด มีหุ้นบริษัทรวม 10,000 หุ้น และมีรายนามผู้ถือหุ้น ดังนี้ 1) พี่ชายสมาชิกสภาเทศบาล 4,000 หุ้น 2) น้องชายสมาชิกสภาเทศบาล 4,000 หุ้น 3) อดีตภรรยาสมาชิกสภาเทศบาล 800 หุ้น 4) ลูกสาว (บรรลุนิติภาวะแล้ว) สมาชิกสภาเทศบาล 2 คน ๆ ละ 500 หุ้น รวม 1,000 หุ้น และ 4) บุคคลภายนอก 200 หุ้น

ต่อมาเทศบาลทำสัญญาจ้าง บ.ประทีปธรรมฯ เพื่อก่อสร้างถนน ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ ผวจ.วินิจฉัยว่า สท. มีส่วนได้ในสัญญาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับเทศบาลหรือไม่ ซึ่ง ผวจ. วินิจฉัยว่า สท. มิใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งยังการ และ สดก. วินิจฉัยว่า กรณีไม่พอฟังว่า สท. เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ต่อมาผู้ฟ้องร้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของ ผวจ. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของ ผวจ. ที่วินิจฉัยว่า สท. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีไม่ปรากฏว่า สท. มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับบริษัท แม้บุตรถือหุ้น แต่รวมกันก็เพียง 10% และไม่อำนาจบริหารจัดการหรือกระทำการใด ๆ ผูกพัน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บริษัท บุตรบรรลุนิติภาวะ แม่มาตรา 1563 ปพพ. กำหนดให้บุตรต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่ย่อมต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่า ฐานะของบิดามารดา และบุตรเป็นเช่นใด รวมทั้งบุตรอยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้การอุปการะได้ และบิดามารดาจำเป็นต้องได้รับการอุปการะจากบุตรหรือไม่ สท. ประกอบอาชีพค้าขาย เป็นโสด ไม่ได้อาศัยอยู่บ้านเดียวกับบุตร และข้อเท็จจริงบุตรไม่ได้อุปการะบิดา เพราะ สท. อาจตายก่อนก่อนบุตร หรือบุตรอาจทำพินัยกรรมให้ผู้อื่นก็ได้ แม่ สท. จะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมของบุตร มีสิทธิได้รับมรดกของบุตร แต่สิทธิจะเกิดต่อเมื่อบุตรตายก่อน สท. จึงเป็นเรื่องไม่แน่นอน ไม่ปรากฏ สท. ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือมีผลประโยชน์ใด ๆ กับบริษัท จึงไม่อาจถือได้ว่า สท. ได้รับประโยชน์ในสัญญาที่บริษัททำกับ ทต. ประกอบกับ สท. ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงาน ทต. ที่จะมีอำนาจในการสั่งจ้างและทำสัญญา และมูลเหตุที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนก็เนื่องจากเห็นป้ายแสดงรายละเอียดโครงการมีชื่อบริษัทเป็นคู่สัญญาเท่านั้น โดยไม่มีหลักฐานอื่นที่แสดงว่า สท. เข้าไปเกี่ยวข้องกับสัญญากรณีพฤติการณ์จึงถือไม่ได้ว่า สท. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ ทต. เป็นคู่สัญญากับบริษัท อันจะเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพของ สท. สิ้นสุดลง ดังนั้น คำสั่งของ ผวจ. ที่วินิจฉัยว่า สท. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียฯ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกต การวินิจฉัยพิจารณาจาก 4 ส่วนคือ

- (1) ด้านคู่สัญญา พิจารณาความมีส่วนได้เสียกับผู้ถือหุ้น และบริษัท
- (2) ด้านผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ได้ได้รับประโยชน์ในสัญญาที่บริษัททำกับเทศบาลตำบล
- (3) ด้านเทศบาลตำบล คือ ไม่ได้เป็นผู้บริหารเทศบาลตำบล
- (4) ด้านผู้ร้องเรียน คือ ไม่มีหลักฐานอื่นใดที่สนับสนุนข้อร้องเรียน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.4) การมีส่วนได้เสีย

(1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.46/2546

(1.1) ผู้ฟ้องคดีร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าคณะเทศมนตรีมีส่วนได้เสีย ดังนี้ ให้สอบสวนและวินิจฉัย

- นายกเทศมนตรี นายครุภัณฑ์ ยานพาหนะ รถจักรยานยนต์ และรับจ้างตรวจสภารถให้เทศบาล
- เทศมนตรี ส. รับจ้างพิมพ์จดหมายข่าวของเทศบาล
- เทศมนตรี ช. ขายวัสดุไฟฟ้า และคอมพิวเตอร์
- เทศมนตรี ว. ขายวัสดุยานพาหนะ
- รองประธานสภาฯ ขายอาหาร เครื่องดื่มและวัสดุพิธีสงฆ์

(1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา 2 ปีเศษ หรือศาลปกครอง หรือ สดก. ก็ยังไม่วินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ให้สอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 2

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 47/2547

(2.1) ผู้ฟ้องคดีร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มีส่วนได้เสียกับเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2.2) ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ยังไม่ทันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะวินิจฉัย คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้ลาออกจากตำแหน่งทั้งหมดผู้ว่าราชการจังหวัด จึงยุติการสอบสวน
- (2.3) ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอต่อศาล ขอให้สั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัย เพราะหากวินิจฉัยว่าพ้นจากตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสียจะทำให้เสียสิทธิสมัครฯ 5 ปี
- (2.4) ศาลปกครองสูงสุดสุดวินิจฉัยว่า แม้ลาออกภายหลัง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ตาม แต่ก็มีผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ทำให้เหตุแห่งการบังคับคดีสิ้นสุดลงเช่นกัน

เหตุผลที่ว่า หากไม่วินิจฉัยจะทำให้สมัครรับเลือกตั้งได้อีก และจะเป็นช่องทางในการทุจริต เห็นว่า แม้จะมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็ไม่เป็นเหตุต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป เรื่องจะเป็นช่องทางทุจริตหรือไม่ เป็นเรื่องในอนาคต หากกระทำเช่นนั้น คดีก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงให้ยกคำร้อง

4) เหตุจากการมีลักษณะต้องห้าม

พิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 288/2545

- (1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีลักษณะต้องห้าม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2) การนาระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ การลาดังกล่าวต้องไม่ขัดกับกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการลาของสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่เช่นนั้นจะทำให้ระเบียบอื่นที่มีผลใช้บังคับโดยอนุโลมมากเว้นระเบียบหรือกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรง เมื่อกฎหมายกำหนดให้การอุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นลักษณะต้องห้าม ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการฯ ดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

แม้จะได้รับอนุญาตให้ลาโดยถูกต้องจากประธานสภา อบจ. ก็ไม่อาจฟังได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีบวชเป็นภิกษุแล้ว จะทำให้ไม่เป็นลักษณะต้องห้าม คำสั่งของ ผวจ. ที่ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะบวชเป็นภิกษุระหว่างดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อบจ. ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองจึงชอบด้วยกฎหมาย

5) เหตุจากสภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

อบต.หนองกระเทียม (อ. 108/2547)

- (1) ผู้ฟ้องคดีเป็น ส.อบต. เคยถูกสภา อบต.ลงมติสามในสี่ให้พ้นจากตำแหน่งมาครั้งหนึ่งแล้ว และได้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดฯ วินิจฉัยว่า การเรียกประชุมสภาฯ ไม่ชอบฯเนื่องจาก นายอำเภอ **ไม่ได้อนุญาตให้เปิดประชุมวิสามัญ** ทำให้การลงมติไม่ชอบฯ ผู้ฟ้องคดีจึงกลับมาดำรงตำแหน่งใหม่
- (2) ต่อมาสภาฯขออนุมัติเปิดวิสามัญฯ สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเสนอญัตติเพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งข้อหาเดียวกับที่เคยยื่นญัตติมาแล้ว (ความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสียฯ ขอบร้องเรียน ทำการวัดขนาดงานก่อสร้างยามวิกาล ใช้ถ้อยคำในการประชุมไม่เหมาะสม) **สภาฯมีมติเกินสามในสี่ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง** ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดฯ



มติสภาไม่ชอบเพราะ กาก้องกัน

- ยื่นข้อหาซ้ำซ้อน
 - สภาลงมติโดยไม่มีการสอบสวน กล่าวหาเลื่อนลอย
 - การขออนุญาตเปิดวิสามัญต่อ นอ. ไม่ได้ระบุว่าจะลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง
 - ข้อกล่าวหาว่าชอบร้องเรียนไม่เป็นความจริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ
 - ข้อกล่าวหาใช้คำพูดไม่เหมาะสม ไม่ปรากฏในญัตติชัดเจน
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยตามความเห็นัยการการวินิจฉัยครั้งก่อนเป็นเรื่องอำนาจการเรียกประชุม แต่ครั้งนั้นมีประเด็นว่ามติสภาชอบหรือไม่ ไม่ซ้ำซ้อนกัน
- (4) การเรียกประชุมถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
 - ประเด็นพิจารณา “มติสภา และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบหรือไม่”
 - ข้ออ้างว่าเป็นการพิจารณาซ้ำเรื่องที่เคยพิจารณามาแล้ว **ไม่อาจรับฟังได้** เพราะครั้งก่อนยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาสาระของมติ จึงไม่ต้องห้ามตาม **“หลักการห้ามพิจารณาลงโทษซ้ำในการกระทำเดียวกัน”**
 - ข้ออ้างที่ว่าขอเปิดประชุมโดยไม่ได้รับรู้เรื่องการลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เห็นว่า **กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการขอเปิดวิสามัญต้องระบุเรื่องที่จะพิจารณาไว้ด้วย ข้ออ้างจึงไม่อาจรับฟังได้**



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- ข้ออ้างที่ว่า การลงมติไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยให้มีโอกาสโต้แย้ง เห็นว่าข้อบังคับฯ **ข้อ 64 สมาชิกมีสิทธิขออภิปรายจนหมดข้อสงสัย ห้ามมิให้รวบรัดอภิปรายเพื่อลงมติ..** การประชุมสภาในคดีนี้ มีการแจ้งข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีสอบถามถึงพยานหลักฐาน **สมาชิกคนหนึ่งตอบว่า ไม่ต้องหาพยานหลักฐานใด ๆ ศาลเห็นว่ามียาละเอียดการอภิปรายสั้น เสี่ยงต่อการไม่เคารพต่อ “หลักการให้สิทธิโต้แย้ง” ตามข้อ 64 แต่เมื่อประธานถามว่า “จะมีผู้ใดอภิปรายต่อหรือไม่” ไม่ปรากฏมีผู้ขออภิปรายอีก เท่ากับผู้ฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิโต้แย้ง/อภิปรายต่อ ข้ออ้างจึงไม่อาจรับฟังได้อย่างแข็งข้อ**

- ข้ออ้างที่โต้แย้งเนื้อหาของมติ
 - o การร้องเรียน - วัดขนาดโครงการยามวิกาลเป็นความประพฤติที่นำความเสื่อมเสีย ประโยชน์ของ อบต. หรือไม่เห็นว่าเป็นที่รับกันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ร้องเรียน และการวัดขนาดโครงการเป็นความสนใจ เอาใจใส่ตรวจสอบการทำงาน อบต. ไม่มีลักษณะตามข้อกล่าวหา
 - o การใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสมในการประชุม เห็นว่า ข้อบังคับกำหนดเรื่องการรักษาระเบียบการประชุมไว้ต่างหากจากหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่ อบต.

(5) การที่สภา อบต. มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยอาศัยข้อกล่าวหาดังกล่าว **จึงเป็นมติหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (6) ที่ฟ้องว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบฯ เห็นว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องพิจารณาทุกข้อที่ยกขึ้นอุทธรณ์ รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ตามที่มีการพิพาทกัน ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยเพียงบางประเด็น ต้องถือโดยปริยายว่า ประเด็นอื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ เป็นการยืนยันผลการวินิจฉัยสั่งการหรือมติฯ กรณีจึงถือว่าเป็นการยกอุทธรณ์และยืนยันตามมติสภาฯ จึงเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษาให้เพิกถอนมติสภา อบต. และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

6) เหตุเนื่องจากมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

สมาชิกสภา อบต. เล่นการพนัน นายอำเภอวินิจฉัยว่า มีพฤติกรรมเสื่อมเสียให้พ้นจากตำแหน่ง ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเป็น 2 แนวทาง

- (1) เล่นการพนันที่กฎหมายไม่ได้ห้ามเล่นเด็ดขาด ไม่ได้เป็นเจ้ามือ/เจ้าสำนัก หรือมีพฤติกรรมหมกมุ่น หรือเล่นเป็นอาชีพ ยังไม่ถึงขนาดที่คนในชุมชนจะยอมรับไม่ได้ **จึงไม่เป็นพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรม** (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 445/2546)
- (2) เล่นการพนันเป็นความผิดตามกฎหมาย จะถือว่าเป็นความประพฤติที่ดีไม่ได้ **การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรมจึงชอบด้วยกฎหมาย** (คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 184/2547)

อบต. กุดคำว

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- พฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม ต้องพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม ค่านิยมของสังคม และข้อเท็จจริงประกอบเป็นกรณีไป
- การเล่นการพนันแม้เป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีและผิดกฎหมายแต่ไม่ถึงกับเป็นพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ โดยยังมีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายได้หากได้รับอนุญาต และยังเป็นประเพณีท้องถิ่น การเล่นการพนันโดยตัวเองจึงไม่ใช่สิ่งชั่วร้าย **หากไม่ได้เล่นอย่างทุ่มเทหรือเป็นอาชีพ**
- พฤติกรรมการเล่นการพนันจึงยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- ศาลปกครองเคยตอบข้อหาหรือว่า การจะถือว่าเสื่อมเสียทางศีลธรรมนั้น ควรเป็นเรื่องที่ประชาชนทั่วไปยอมรับ และถือเป็นประเพณีปฏิบัติ เช่น ชู้สาว ช่มชู้ ทำอนาจาร ฯลฯ การเล่นการพนันเป็นการกำหนดโดยกฎหมายที่ห้าม เว้นแต่ได้รับอนุญาต จึงไม่อาจถือเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรมจนขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน
- สมาชิกสภา อบต. มีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยกว่าผู้ใหญ่บ้าน จึงควรต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามใกล้เคียงกัน โดยการเล่นการพนันอันเป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งจะ**ต้องเป็นกรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก** ถ้าเพิ่งแค่เป็นผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรม การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่า ไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นสมาชิก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สภา อบต. จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว

ข้อสังเกต

- (1) พฤติกรรมการเล่นการพนันยังไม่ถึงขนาดเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (2) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

3.4.2 คำสั่งเกี่ยวกับการยุบสภาท้องถิ่น

1) แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการยุบสภาเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการสั่งยุบสภาเทศบาลให้จังหวัดต่างๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ สรุปได้ ดังนี้

- 1.1) กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับเฉพาะ ที่ 103/2481 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2481 และที่ มท 0413/ว1371 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2530 ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในทำนองเดียวกัน รวมทั้งได้ระบุเหตุแห่งการยุบสภาเทศบาล รวม 4 ประการ คือ⁶

- (1) สภาเทศบาลได้ดำเนินการหรือเชื่อแน่ว่าจะดำเนินการไปในทางที่จะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (2) สภาเทศบาลได้กระทำการละเมิดต่อพระราชบัญญัติเทศบาลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เทศบาลทำการปรีกษาหารือกันในเรื่องการเมืองแห่งรัฐหรือจงใจกระทำละเมิดต่อกฎหมายอื่น

⁶ ศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์, “เอกสารเผยแพร่ เรื่อง ปัญหาและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกิจการของสภาเทศบาล” เอกสารโรเนียว, 2543, หน้า 18-21



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (3) เมื่อมีเหตุผลปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้ชอบด้วยระเบียบการประชุมได้ หรือเมื่อปรากฏว่าสภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการของสภาเทศบาลต่อไปได้อันมิใช่เนื่องจากเหตุนอกเหนืออำนาจ
- (4) สภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ บังคับไว้ให้ต้องกระทำ

เพื่อให้เห็นภาพของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในสภาเทศบาลที่มีชอบหรือไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้มีคำสั่งเพิกถอนการปฏิบัติหรือยุบสภา จึงขอแนะนำตัวอย่างเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยเคยวินิจฉัยสั่งการมาเสนอดังต่อไปนี้

1.2) กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ มท 0413/141

ลงวันที่ 25 มีนาคม 2528 พิจารณากรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลได้เสนอญัตติต่อสภาเทศบาลขอความเห็นชอบให้ยกเลิกหรือปลดหนี้ให้แก่นายกเทศมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่เทศบาลตามคำพิพากษาของศาล และสภาเทศบาลได้ลงมติเห็นชอบตามญัตติที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอ โดยได้วินิจฉัยว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล จึงไม่มีอำนาจพิจารณาและลงมติ การที่สภาเทศบาลได้ลงมติให้ยกเลิกหรือปลดหนี้ให้แก่นายกเทศมนตรี เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกับคำปฏิญาณของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 17 ตอนหนึ่งว่า **“...จะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น”** ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่จะทำให้เทศบาลต้องเสียประโยชน์ที่เทศบาลพึงจะได้รับจากการชำระหนี้ดังกล่าว จึงถือได้ว่ามีความประพฤตินทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา 19(7)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) สรุปคำสั่งยุบสภาเทศบาล

2.1) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 875/2519 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2519 ให้ยุบสภาเทศบาลตำบล ห.

โดยมีสาเหตุเนื่องจากสภาเทศบาลเกิดการขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัว และแบ่งเป็นฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด แม้จะมีการประชุมสภาเทศบาลถึง 3 ครั้ง แต่การประชุมก็ไม่อาจดำเนินไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลฯ เพราะสภาเกิดการอลเวง จนประธานสภาเทศบาลต้องสั่งปิดการประชุมก่อนหมดระเบียบวาระ ซึ่งหากปล่อยให้เหตุการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและท้องถิ่น ทั้งยังจะทำให้ภาพพจน์ของการปกครองท้องถิ่นพลอยเสียหายไปด้วย

2.2) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 90/2531 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2531 ให้ยุบสภาเทศบาลเมือง ร.

โดยมีสาเหตุเนื่องจากสภาเทศบาลได้ดำเนินการประชุมโดยจงใจปฏิบัติการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลหลายครั้ง

2.3) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 403/2532 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2532 ให้ยุบสภาเทศบาลเมือง ส.

โดยมีสาเหตุเนื่องจากได้มีเหตุการณ์วุ่นวายและปฏิบัติการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับการประชุมจนประธานสภาเทศบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาเทศบาลได้ สภาเทศบาลได้ประชุมและลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรี โดยฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุม นอกจากนี้ยังปรากฏว่าสภาเทศบาลได้ประชุมเพื่อพิจารณาให้ความ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เห็นชอบในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีหลายครั้งแล้ว แต่ก็ไม่สามารถแต่งตั้งคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้

2.4) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 177/2533 ลงวันที่ 5 เมษายน 2533 ให้ยุบสภาเทศบาลตำบล ก.

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากสมาชิกสภาเทศบาลมีพฤติการณ์จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล จนไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญรวม 2 ครั้ง ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เพื่อให้สามารถดำเนินการประชุมสภาเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่มาประชุมสมาชิกสภาเทศบาลตามที่นายอำเภอได้เรียกประชุมตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อีก 2 ครั้ง พฤติกรรมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมุ่งที่จะเอาชนะกันโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอได้พยายามให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแล้ว แต่ก็ยังไม่ปฏิบัติตาม

2.5) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 513/2535 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 ให้ยุบสภาเทศบาลตำบล ม.

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากสภาเทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการของสภาเทศบาลต่อไปได้ เนื่องจากเกิดความแตกแยกออกเป็นสองฝ่ายและไม่อาจจะดำเนินการประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ โครงการในแผนพัฒนาเทศบาลและงบประมาณอุดหนุนเทศบาลต้องตกไปก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.6) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 700/2537 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2537 ให้ยุบสภาเทศบาลเมือง พ.

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากสภาเทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการของสภาเทศบาลต่อไปได้ เนื่องจากเกิดความแตกแยกเป็นสองฝ่ายและไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2538 ต้องตกไป ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.7) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 26/2538 ลงวันที่ 19 มกราคม 2538 ให้ยุบสภาเทศบาลเมือง ม.

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากสภาเทศบาลไม่สามารถและไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ 2538 ต้องตกไป ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.8) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 99/2541 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 ให้ยุบสภาเทศบาลเมือง ส.

โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากสภาเทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการของสภาเทศบาลต่อไปได้ เนื่องจากเกิดจากความแตกแยกแบ่งออกเป็นสองฝ่าย และไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังไม่สามารถดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการตามแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง 5 ปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 เพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

**2.9) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 502/2544 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลตำบล
บ. เขตอำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย ลงวันที่ 3 ธันวาคม
2544**

สมาชิกสภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันให้ชอบด้วย
ระเบียบการประชุม รวมทั้งไม่อาจดำเนินการของสภาเทศบาลต่อ
ไป เนื่องจากไม่สามารถเปิดประชุมสภาเทศบาลได้ เพราะสมาชิกสภา
เทศบาลไม่ยอมเข้าร่วมประชุมทำให้ไม่ครบองค์ประชุมจึงไม่สามารถ
เลือกคณะเทศมนตรีเพื่อบริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

**2.10) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 23/2545 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลตำบล ค.
อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา ลงวันที่ 29 มกราคม 2545**

การที่สภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการบริหารงานต่อไปได้โดยปกติ
เนื่องจากสภาเทศบาลมีมติเลื่อนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไปโดยไม่มีเหตุผลและไม่มีการกำหนด
เวลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารได้ใช้งบประมาณเพื่อ
ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดอุปสรรคในการบริหารงาน

**2.11) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 232/2545 เรื่อง การยุบสภาเทศบาล
เมือง ม. อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม
2545**

สภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการบริหารงานต่อไปได้โดยปกติ อันเนื่อง
มาจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลลงใจมิให้นายกเทศมนตรีแถลง
นโยบายต่อสภาเทศบาล โดยใช้วิธีการเลื่อนพิจารณาระเบียบวาระการ
แถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี การไม่เข้าร่วมประชุมสภาหรือเข้า
ประชุมแล้วออกจากที่ประชุมเพื่อให้เหลือสมาชิกสภาเทศบาลไม่ครบ
องค์ประชุม อันเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารราชการต่อไป
ได้ รวมทั้งไม่สามารถประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประจำปีได้ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างชัดเจน

2.12) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ /2546 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลตำบล น. อำเภอนือคลอง จังหวัดกระบี่ ลงวันที่ 17 มกราคม 2546

สมาชิกสภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการประชุมร่วมกันได้ เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีพฤติการณ์ตั้งใจไม่เข้าร่วมประชุมและเป็นเหตุให้ไม่สามารถเลือกคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่เพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งได้ภายในกำหนดเวลา

2.13) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 259/2546 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลเมือง ล. อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2546

สมาชิกสภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามการตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดไว้ (มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) และสภาเทศบาลไม่อาจดำเนินการของสภาต่อไปได้

2.14) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 272/2546 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลเมือง บ. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546

การที่สมาชิกสภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามการตามอำนาจหน้าที่เนื่องจากมีเจตนามิให้นายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติตนและแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อมิให้นายกเทศมนตรีเข้าบริหารราชการ ซึ่งมีผลทำให้การบริหารงานของเทศบาลอันประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีอันต้องสะดุดหยุดลง และย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างชัดเจน

2.15) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 396/2546 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลตำบล น. อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ลงวันที่ 16 กันยายน 2546



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การที่สมาชิกสภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดไว้ (มาตรา 17 และมาตรา 18) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) และการที่สภาเทศบาลไม่อาจดำเนินกิจการของสภาต่อไปได้ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องจากเหตุนอกเหนืออำนาจ อันเนื่องมาจากการที่ประธานสภาเทศบาลไม่บรรจุญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลโดยไม่ปรากฏเหตุผลโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุการณ์ที่แสดงถึงเจตนาที่จะไม่ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลที่จ้องได้ตามระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถประกาศใช้บังคับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและการพัฒนาประเทศชาติเป็นส่วนรวมอย่างชัดเจน

2.16) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 402/2546 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลเมือง บ. อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ลงวันที่ 17 กันยายน 2546

สมาชิกสภาเทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนด (ตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) และไม่อาจดำเนินกิจการของสภาเทศบาลต่อไปได้ อันมีสาเหตุเนื่องจากเหตุนอกเหนืออำนาจ เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม หรือเข้าร่วมประชุมแล้วออกจากที่ประชุมจนไม่ครบองค์ประชุมทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถสภาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นใช้บังคับได้ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและการพัฒนาประเทศชาติเป็นส่วนรวมอย่างชัดเจน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การยุบสภาเทศบาล
อาจกระทำได้ในกรณีอื่น ๆ ที่มีได้
เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก
สภาเทศบาลที่มีชอบหรือไม่เหมาะสม
ดังเช่นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้มี
คำสั่งมี 330/2541 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม
2541 ให้ยุบสภาเทศบาลตำบลปาดทอง สภา
เทศบาลตำบลลัดหลวง และสภาเทศบาลตำบล
อ้อมน้อย เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลตำบล
ดังกล่าว ได้รับเลือกตั้งมาก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ ซึ่งจะมีวาระ 5 ปี ตามมาตรา 16 แห่ง
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ
ปัจจุบันใช้บังคับแล้ว มาตรา 285 วรรคห้า ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการ
ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวมีวาระครบ
สี่ปีแล้ว จึงจำเป็นต้องยุบสภาเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540







คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 4



บทบาทและการดำเนินงานของ สมาชิกสภาท้องถิ่น



อย่างไรก็ตามจากประวัติศาสตร์และพัฒนาการของ
การปกครองท้องถิ่นของไทย พบว่า
การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของประเทศไทยนั้น
ประเทศไทยได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้ว
ยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง”
โดยรูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)
ถูกนำมาใช้ในการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



บทบาทและการดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีลักษณะอย่างไรนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับรูปแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการอธิบายถึงรูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบสภาและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และ

ส่วนที่ 2 เป็นการอธิบายบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นภายใต้ระบบสภาและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ประกอบด้วย 1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ 2) บทบาทด้านควบคุมการบริหารงาน และ 3) บทบาทด้านความสัมพันธ์กับประชาชน

4.1 รูปแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจขององค์กรฯ เพราะช่วยทำให้เกิดความชัดเจนในบทบาทและหน้าที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การแบ่งงานการรับผิดชอบ รวมทั้งก่อให้เกิดการประสานงานกันและสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งเป็น 4 รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่

4.1.1 รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)

รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งหมายถึง การแยกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสภา – ฝ่ายบริหาร ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

- 1) **รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)** รูปแบบนี้จะไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในเชิงอำนาจหน้าที่พบว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเกือบทุกเรื่อง
- 2) **รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)** เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีการแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น รูปแบบนี้เป็นการเพิ่มอำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจดำเนินการในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการยับยั้ง “มติสภา” สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และด้วยการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าว ทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่สามารถที่จะแทรกแซง หรือควบคุมฝ่ายบริหารได้ สำหรับประเทศไทย เริ่มประยุกต์ใช้รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ในการบริหารกรุงเทพมหานคร และต่อมามีการปรับปรุงให้องค์กรปกครองส่วนทุกประเภทเป็นไปตามรูปแบบนี้

4.1.2 รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้ ในเชิงโครงสร้างแล้วจะไม่มีแบ่งแยกอำนาจ เพราะคณะกรรมการจะใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจบริหารในเวลาเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่าง ๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้าน ๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากอง หรือ ฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหาร และ อำนาจในการออกกฎหมายสามารถจบได้ในองค์กรเดียว

แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบคณะกรรมการก็ยังมีข้อเสียในหลายประการ อาทิ คณะกรรมการแต่ละคนมักจะให้ความสำคัญและสนใจในปัญหาและงบประมาณในภารกิจที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น ขาดการมองภาพรวมของท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อชุมชนหรือท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ปัญหาและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ก็ซับซ้อนและเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรูปแบบคณะกรรมการจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ได้

4.1.3 รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)

รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง ได้รับอิทธิพลของแนวคิดในเชิงการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบายออกจากการบริหาร และมีความเชื่อโดยพื้นฐานว่าการที่จะให้เมือง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีนั้น ต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ผ่านการระบบสัญญาจ้าง ผู้จัดการเมืองนี้รับผิดชอบการนำนโยบายของนายกเทศมนตรีและฝ่ายสภาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติและรับผิดชอบในผลงาน ส่วนการกำหนดนโยบายเป็นความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น”

4.1.4 รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด และนับเป็นรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพราะประชาชนในท้องถิ่นทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับพื้นที่ หรือ เมืองที่มีขนาดเล็ก และมีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น

อย่างไรก็ตามจากประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย พบว่าการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้ว ยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง” โดยรูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ถูกนำมาใช้ในการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล โดยคณะกรรมการสุขาภิบาล มี 2 สถานะ ได้แก่ เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ดังนั้น ในการบริหารงานของสุขาภิบาล จึงไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม และไม่มีการเปิดอภิปราย เพราะไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

รูปแบบสภา - ผู้จัดการเมือง นั้นถูกนำมาทดลองใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองพัทยา ซึ่งมุ่งเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ และเป็นการทดลองรูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง โดยเมืองพัทยาแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) สภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมาจากการแต่งตั้ง และ 2) ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี หากแต่การบริหารงานเมืองพัทยาใน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รูปแบบเมืองพัทยามีปัญหาหลากหลายประการ อาทิ เช่น การสรรหาผู้จัดการเมืองที่มีความสามารถ การแทรกแซงการทำงานของผู้จัดการเมือง เป็นต้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จนมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารเมืองพัทยาเป็นรูปแบบการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรง ดังปรากฏในปัจจุบัน

รูปแบบสภา - ฝ่ายบริหาร ในแบบผู้บริหารอ่อนแอ โดยถูกนำมาทดลองใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ในหลายช่วงเวลา อาทิ กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิม พ.ศ. 2498 แบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นจนมาถึง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้เรียกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่า “**นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด**” และมาจากการเห็นชอบของสภาจังหวัด นอกจากนี้กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง เดิมเมื่อแรกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2537 ก็กำหนดให้กำนันทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมาจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จากนั้นในปี พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้ต้องมีเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน และให้มีคณะกรรมการบริหารมาจากการเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กรณีของเทศบาล พบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายสภาเทศบาล โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสภา หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเห็นชอบของสภาเทศบาล จากนั้นหลังจากปี 2543 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกำหนดทางเลือกให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลว่า สามารถมีฝ่ายบริหาร ได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ นายกเทศมนตรี และ คณะเทศมนตรี แต่ทั้งนี้เทศบาลจะเลือกรูปแบบใดขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยในมาตรา 285 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น¹ โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือ ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้² และด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในแวดวงการปกครองท้องถิ่น โดยสุขาภิบาลได้หายไปจากรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างของสุขาภิบาลบริหารในรูปคณะกรรมการ ไม่มีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายสภาท้องถิ่นออกจากกัน จึงได้มีการประกาศยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมืองพัทยา ก็เช่นกันด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องเปลี่ยนจากรูปแบบสภาท้องถิ่น – ผู้จัดการเมือง มาสู่รูปแบบสภาท้องถิ่น – ฝ่ายบริหาร โดยสภาเมืองพัทยา และ นายกเมืองพัทยาถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่น – ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นแบบผู้บริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายผู้บริหาร เกิดการต้อรองกันทางการเมืองเพื่อตำแหน่ง **“ผู้บริหาร”** เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในการบริหาร เรียกได้ว่า เป็นช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพอย่างมาก ดังนั้น จึงเกิดการทบทวนหลักการของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบที่เรียกว่า **“ผู้บริหารอ่อนแอ”** มาสู่ยุค **“ผู้บริหารเข้มแข็ง”** พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

¹ มาตรา 285 วรรค 1 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

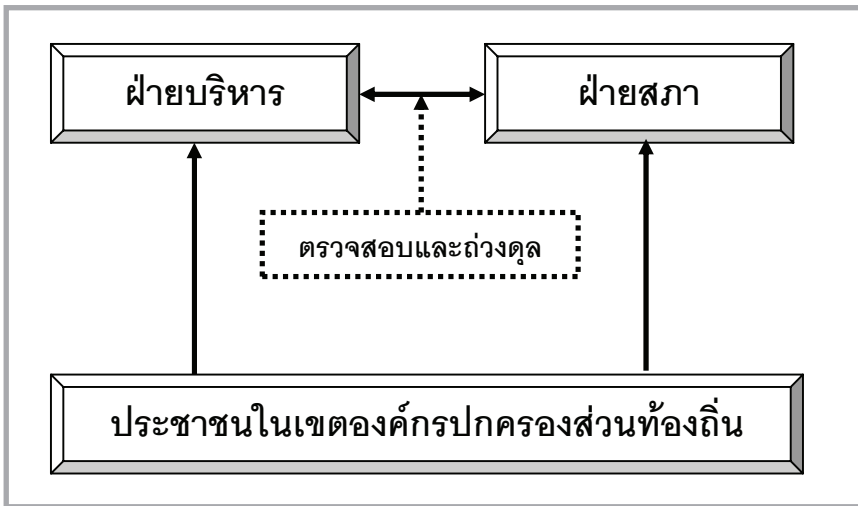
² มาตรา 285 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

หลักการภายใต้รูปแบบ “**ผู้บริหารเข้มแข็ง**” เน้นการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน (Separation of power) โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และ สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างสองฝ่ายจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1 แสดงรูปแบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง



4.2 บทบาทและการดำเนินการของสมาชิกสภาท้องถิ่น

รูปแบบสภาท้องถิ่น-ฝ่ายบริหารเข้มแข็งนั้น ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากทั้งในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และยังถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer) หัวใจที่สำคัญของรูปแบบนี้ คือ การมีกลไก

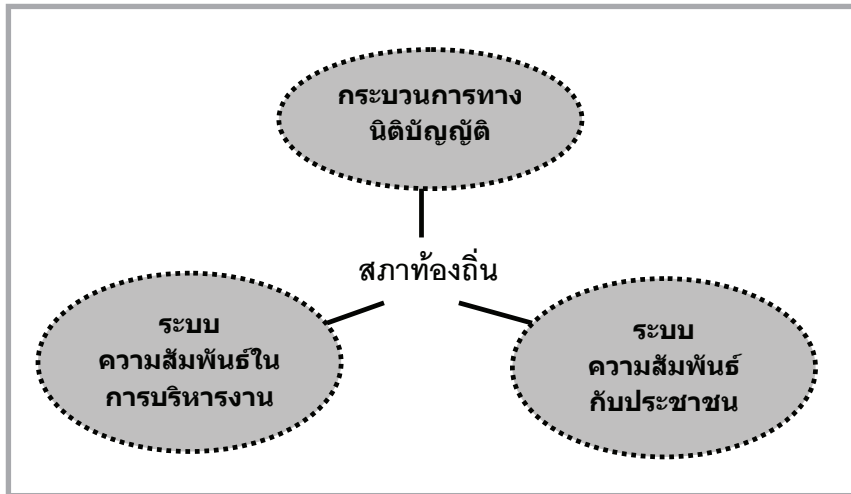




คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ซึ่งก็คือ สภาท้องถิ่น³ มิเช่นนั้นอาจเกิดความเสี่ยงของการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขาดการถ่วงดุล หรือ การทำงานโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สภาท้องถิ่นควรดำเนินงานใน 3 บทบาท (แผนภาพที่ 4.2) ดังนี้ คือ

แผนภาพที่ 4.2 แสดงบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสามด้าน



4.2.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ

บทบาทแรกของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับประเทศ จุดเด่นประการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นตน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใน

³ นอกจากสภาท้องถิ่นแล้ว ยังมีกลไกตรวจสอบอีกหลายประเภท อาทิ เช่น ภาคประชาชน หน่วยงานกำกับดูแล และองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การตราขึ้น หรือ เรียกโดยทั่วไปว่า “**ข้อบัญญัติท้องถิ่น**” ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า⁴ ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ องค์ประกอบของท้องถิ่น แต่ละประเภทจะเรียกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้แตกต่างกัน ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังนี้ คือ

- 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถ**เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น**สู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับ อย่างไรก็ตามก่อนการเสนอ สมาชิกสภาต้องมีการศึกษาว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์ประกอบของท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์ประกอบของท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่ และ เนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทใน**การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น**ที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและประชาชน ปัจจุบันช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาทำได้ 3 ทาง คือ 1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) เสนอโดยฝ่ายบริหาร และ 3) เสนอโดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้

⁴ สามารถศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย และการยกเว้นกฎหมายได้ในบทที่ 6 ของคู่มือฯนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารงาน และนอกจากนั้นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมักเป็นข้อบัญญัติที่ออกตามกฎหมายหลัก เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเหมือนกันหมดทุกแห่ง จนนักวิชาการบางท่าน เรียกข้อบัญญัติเหล่านี้ว่า **"ข้อบัญญัติสามัญประจำบ้าน"** ซึ่งหมายความว่าทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อบัญญัติเหล่านี้

ข้อเสนอในการดำเนินบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น มีดังนี้ (แสดงในแผนภาพที่ 4.3)

- 1) เนื่องจากไม่ค่อยพบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นยกยกร่างและนำเสนอร่างข้อบัญญัติ จึงเสนอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการยกยกร่างและเสนอร่างข้อบัญญัติที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณา โดยการดำเนินการนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการยกยกร่างข้อบัญญัติด้วย เช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในระหว่างการยกยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากนั้นสภาท้องถิ่นอาจขอคำแนะนำในการยกยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่ และบทที่ 6 ของคู่มือนี้มีข้อมูลความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย กระบวนการพิจารณาและการยกยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ด้วย
- 2) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่นควรพิจารณาและกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นอนุกรรมการพิจารณาด้วย หรืออาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม รวมทั้งเป็นการสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชน มิเช่นนั้นประชาชนจะทราบข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อ

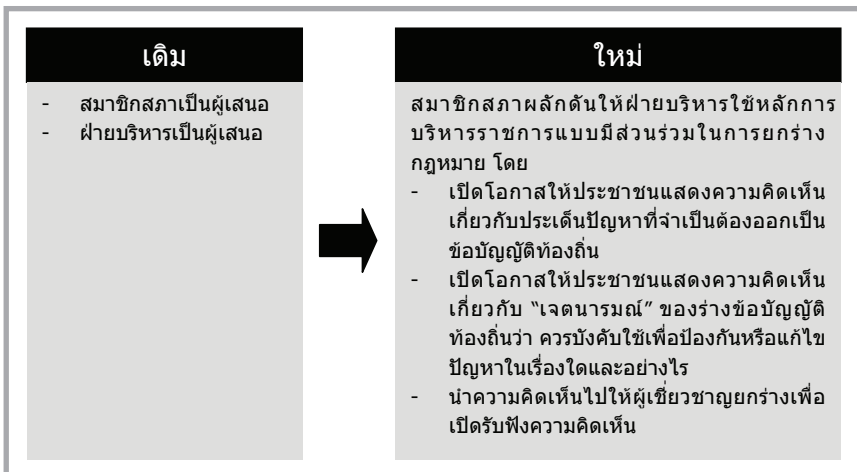


คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตนเอง เมื่อผ่านออกมาเป็นข้อบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว

- 3) ด้วยกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ สภาท้องถิ่นควรจัดให้มีหน่วยงานงานหรือบุคคลที่ให้คำปรึกษาหารือ หรือ คำแนะนำให้การจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาแก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
- 4) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ และตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่า และเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น หากเป็นโครงการต่อเนื่องควรดูแลดำเนินการที่ผ่านมา นอกจากนั้นควรมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

แผนภาพที่ 4.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติ





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4.2.2 บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร

บทบาทลำดับต่อมาของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญของบทบาทนี้ คือ ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้าน เหมือนในการเมืองระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่การ



เปลี่ยนหัว ฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทของสภาท้องถิ่นคือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียงและแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนหัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ หากนายทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาออก ก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นอย่าเน้นบทบาทฝ่ายค้าน หรือ ค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ควรดำเนินการ สมาชิกสภาควรสนับสนุน

สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะ ดังนี้ คือ

1) การควบคุมการบริหารงาน

กฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่าน 4 กลไก ดังแสดงในรูปที่ 4

1.1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดว่าก่อนที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แจ้งให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบายดังกล่าวจะไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

1.2) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือ นโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือ บังคับปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือ ไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

1.4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ - คณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือ การกระทำกิจกรรมต่าง ๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญ คือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำ กิจการ หรือ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในงานของสภาท้องถิ่น และสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และ บุคคลอื่นๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อ ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ระบบคณะกรรมการสามัญ และ คณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของ สภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิง นโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นในวันประชุมสภาครั้งแรก

แผนภาพที่ 4.4 กลไกควบคุมการบริหารของสภาท้องถิ่น

รูปที่ 4 กลไกควบคุมการบริหารของสภาท้องถิ่น

- 1 การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหาร
- 2 การตั้งกระทู้ถาม
- 3 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป
- 4 การตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ

แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และแต่ละส่วนก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้

ดังนั้น ในบางเรื่อง หรือ บางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารควรจะทำให้มีความสำคัญ หรือ ให้ความสนใจก็สามารถที่จะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือ เสนอทางออกเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

3) การสนับสนุน หรือ ให้ความเห็นกับขอฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น

สภาท้องถิ่น มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือ ในเรื่องของการจัดทำประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน

ดังนั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือ กิจการที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบ หรือ อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ซึ่งการจัดรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รายละเอียดอยู่ในบทที่ 9



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4) ข้อเสนอแนะสมาชิกสภาท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทควบคุมการบริหาร

สมาชิกสภาท้องถิ่นในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือ การทำงานของ คณะกรรมการฯ ของสภาท้องถิ่นที่ผ่านมาเน้นการตั้งรับ คือ มักดำเนินการเมื่อเกิดปัญหา แล้ว หรือ เกิดความผิดพลาดแล้ว ซึ่งนำมาซึ่งความเสียหายต่อท้องถิ่น ดังนั้นการบริหาร หรือการติดตามตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงานสมัยใหม่ จึงหันมาให้ความสำคัญ กับการวิเคราะห์ความเสี่ยง หรือ ในภาษาง่ายๆ **“โอกาสพลาด”** เพื่อจะได้เตรียมการ ป้องกันแก้ไขล่วงหน้า ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.5 นอกจากนั้นการดำเนินการในการ ควบคุมฝ่ายบริหารควรดำเนินการอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ อย่างรอบด้าน ซึ่งจะทำให้สภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือ รวมทั้งเปลี่ยนความคิดของฝ่าย บริหารจากเห็นฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นพวกจับผิดมาสู่การเป็นกัลยาณมิตร ช่วยกันทำงาน เพื่อท้องถิ่นในบทบาทที่แตกต่างกัน

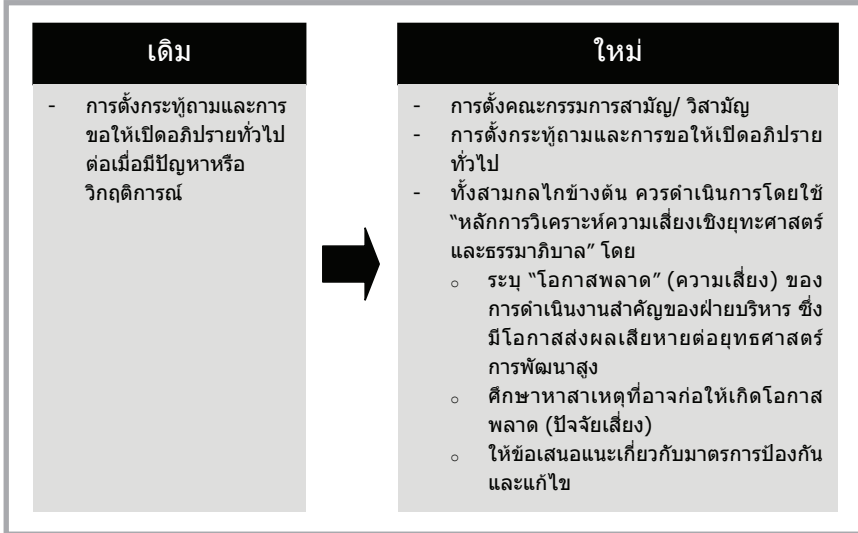
การวิเคราะห์ความเสี่ยงในที่นี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภาครัฐ จึงได้ประยุกต์ แนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาลมาใช้⁵ สมาชิกสภา ท้องถิ่นสามารถใช้ประเด็นความเสี่ยงเหล่านี้ในการวิเคราะห์ประเด็นเพื่อการตั้งกระทู้ การอภิปราย และการทำงานของคณะกรรมการสภาในการติดตามงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร

⁵ ศึกษาแนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาล จาก ดร.อริญ ใสดิพนันท์ และคณะ. 2550. โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบตรวจ ราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล ระยะที่ 1. สำนักตรวจราชการ สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 4.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการควบคุมฝ่ายบริหาร



ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาล คือ เหตุการณ์หรือการกระทำใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ และจะส่งผลกระทบต่อประเด็นนโยบาย โครงการและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ความเสี่ยงจะช่วยลดมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือลดโอกาสที่จะทำให้ประเด็นนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาล

ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังตารางที่ 4.1 ต่อไปนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 4.1 แสดงประเภทความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล

ประเภทของความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์	สาเหตุ	ความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล
1. ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)	1.1) เนื้อหาของแผนงาน-โครงการไม่ตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1.2) ขาดการประสานการดำเนินงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จอย่างยั่งยืนของแผนงาน-โครงการ	* หลักการรับผิดชอบ * หลักการมีส่วนร่วม
2. ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)	ขาดความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณจำนวนมากให้เกิดความคุ้มค่าโดยมีกลไกที่พอเพียงในการตรวจสอบประเมิน จนอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบจากสื่อมวลชนได้	* หลักคุณธรรม * หลักความโปร่งใส * หลักความคุ้มค่า * หลักนิติธรรม
3. ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	3.1) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อแผนงาน-โครงการ 3.2) การดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ มิได้กระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ขอบธรรมไปยังภาคส่วนที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง	* หลักการมีส่วนร่วม * หลักความคุ้มค่า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ตัวอย่างของประเภทความเสี่ยง

ประเภทความเสี่ยง (Strategic Risk)	ตัวอย่าง
1. ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)	* การจัดทำแผนพัฒนา และโครงการมีความเสี่ยงต่อความสอดคล้อง และ/หรือเสี่ยงต่อการสนับสนุนเป้าหมายในยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น * ความเสี่ยงต่อการทำงานแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพของประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกันหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น ภาคประชาสังคม และธุรกิจเอกชน และภาคราชการในพื้นที่
2. ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)	* ผลกระทบจากสื่อเชิงลบ * ไม่รักษาคุณค่าและจริยธรรมของการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณที่ได้รับ
3. ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	* ความไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีส่วนได้ส่วนเสีย * ไม่ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

4.2.3 บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

บทบาทสุดท้ายของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดย





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1) การสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในฐานะที่สภาท้องถิ่น เป็นองค์กรศูนย์รวมของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทหนึ่งของสภาท้องถิ่น คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเอง ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ฉะนั้น การรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชนจึงควรเป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็น “ผู้แทน” ของตนเองในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย เทคนิคและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถศึกษาเพิ่มเติมในบทที่ 9 ของคู่มือนี้

2) จุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วม เป็นหัวใจที่สำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น ในเบื้องต้น เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสารสภาท้องถิ่น ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็นหมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสาร แผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เจ้าขององค์กร” และการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน จะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

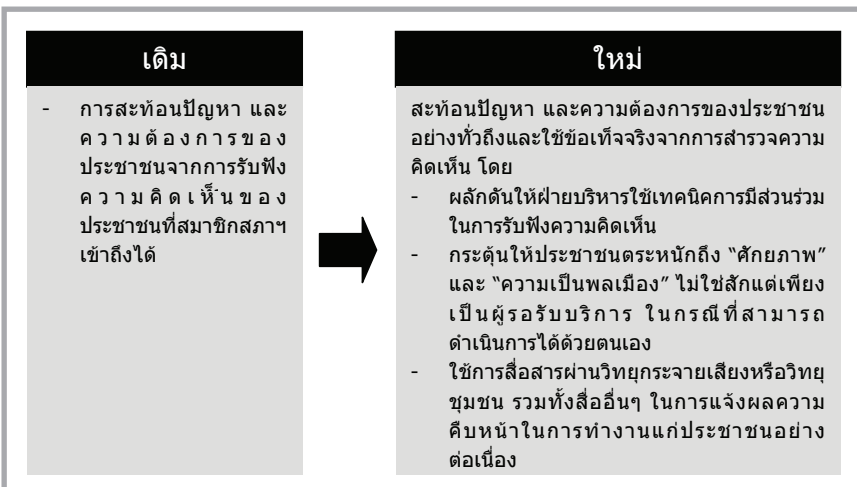
ในกรณีเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่น ก็จะเป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

ข้อเสนอแนะในการดำเนินบทบาทด้านเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น (ดังแสดงในแผนภาพที่ 4.6) คือ

- 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นควรผลักดันให้ฝ่ายบริหารเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะประชาชนในวันนี้มีความคิดเห็นแตกต่างหลากหลายและได้รับผลกระทบจากประเด็นการพัฒนาแตกต่างกัน เสียงของประชาชนจึงมีความสำคัญ สมาชิกสภาท้องถิ่นถึงแม้มาจากการเลือกตั้งก็ไม่สามารถผูกขาดความคิดเห็นหรือ **"คิดแทน"** ประชาชนได้

แผนภาพที่ 4.6 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาชิกสภา ในบทบาทเป็นตัวแทนประชาชน

- 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นควรมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยตรง เพื่อจะได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหา และความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นสมาชิกสภาและสภาท้องถิ่นควรริเริ่มให้มีกิจกรรมที่ทำร่วมกับประชาชน รวมทั้งการมีช่องทางการสื่อสารการทำงานของสภาท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ เช่น มีข้อมูลการทำงานของสภาท้องถิ่นในวารสารของเทศบาล เผยแพร่ผลการประชุมสภาท้องถิ่นให้สาธารณะทราบ ทางสื่อที่เหมาะสมและมีในท้องถิ่น อาทิ เช่น เสียงตามสาย วิทยุชุมชน เป็นต้น

- 3) สมาชิกสภาท้องถิ่นควรกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงศักยภาพของประชาชนและเสริมสร้างความเป็นพลเมือง รวมทั้งจิตสำนึกจะร่วมทำงานกับชุมชน เพราะความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นคือการให้ประชาชนดูแลท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ใช่รอรับความช่วยเหลือเท่านั้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 5



การประชุมสภาท้องถิ่น

ตามข้อ 5 วรรคสอง บัญญัติว่ากรณีที่มีปัญหาได้แจ้ง
การปฏิบัติตามระเบียบ หรือระเบียบไม่ได้กำหนดไว้ก็ให้
ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัยและใช้บังคับไปพลางก่อน
แล้วให้ประธานสภาท้องถิ่นนำข้อโต้แย้งนี้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
เพื่อวินิจฉัยสั่งการ หรือใช้บังคับเฉพาะในการประชุมคราวนั้น
และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย
พิจารณา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้เสนอต่อนายอำเภอทราบ
เพื่อวินิจฉัยสั่งการหรือใช้บังคับเฉพาะในการประชุมคราวนั้น
และให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
เพื่อเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การประชุมสภาท้องถิ่นอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามข้อ 5 วรรคหนึ่งได้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการมีอำนาจตีความ วินิจฉัย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

กรณีที่มีปัญหาโต้แย้งการปฏิบัติตามระเบียบ หรือระเบียบไม่ได้กำหนดไว้ก็ ให้ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัยและใช้บังคับไปพลางก่อน แล้วให้ประธานสภาท้องถิ่นนำข้อโต้แย้งนี้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยสั่งการ หรือใช้บังคับเฉพาะในการประชุมคราวนั้น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้เสนอต่อนายอำเภอทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการหรือใช้บังคับเฉพาะในการประชุมคราวนั้น และให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา (ตามข้อ 5 วรรคสอง)

5.1 การประชุมสภาครั้งแรก

ตามระเบียบ ข้อ 6 ให้นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดให้สมาชิกสภามีการประชุมสภาครั้งแรก ภายใน 15 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกครบตามจำนวนแล้ว สิ่งที่ต้องทำในการประชุมสภาครั้งแรก คือ





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1. ปฏิญาณตนในที่ประชุม
2. เลือกประธานสภาท้องถิ่น
3. เลือกรองประธานสภาท้องถิ่น
4. เลือกเลขาธิการสภาท้องถิ่น
5. กำหนดสมัยประชุมสามัญของปีนั้น และกำหนดสมัยประชุมสามัญครั้งแรกของปีถัดไป

5.1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราว

ตามระเบียบ ข้อ 7 ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก กำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งชั่วคราว ดังนี้

1) ประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราว

ให้สมาชิกสภาที่มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมสภาเป็นประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราว แต่หากผู้ที่มีคุณสมบัติตาม (1) ไม่ยอมทำหน้าที่ให้ผู้มีอายุสูงสุดรองลงมาทำหน้าที่แทน และในกรณีที่สมาชิกสภาที่มีอายุสูงสุดเท่ากันมากกว่า 1 คน ให้ใช้วิธีจับสลาก

1.1) หน้าที่ของประธานสภาชั่วคราว

- (1) นำสมาชิกกล่าวคำปฏิญาณตน (เฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล)
- (2) ดำเนินการเลือกประธานสภาท้องถิ่น
- (3) รายงานผลการเลือกตั้งประธานสภาท้องถิ่นให้นายอำเภอทราบในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ว่าราชการจังหวัดทราบในกรณีของเทศบาล ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาลงมติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.2) การพ้นจากตำแหน่งประธานสภาชั่วคราว

การพ้นจากตำแหน่งประธานสภาชั่วคราวนั้น กำหนดให้พ้นจากตำแหน่งในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสร็จแล้ว
- (2) เทศบาล เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งประธานสภาเทศบาล และ
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) เลขานุการสภาท้องถิ่นชั่วคราว

ให้ปลัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการสภาท้องถิ่นในครั้งนั้น

5.1.2 การเลือกประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น และเลขานุการสภาท้องถิ่น

1) การเลือกประธานสภาท้องถิ่น

การเลือกประธานสภาท้องถิ่น ประกอบไปด้วยวิธีการ การเสนอชื่อ การลงคะแนน การตรวจนับคะแนน การรายงานผล โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.1) การเสนอชื่อ

ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดให้สมาชิกสภาสามารถเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานสภา ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) สมาชิกสภา 1 คน สามารถเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานสภาได้เพียง 1 ชื่อ
- (2) ผู้ที่ถูกเสนอชื่อจะต้องมีสมาชิกสภาออกเสียงรับรองอย่างน้อย 2 คน
- (3) หากมีการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานสภาเพียง 1 คน ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก (ตามระเบียบข้อ 14)

1.2) การลงคะแนน

ให้สมาชิกสภาเขียนชื่อตัว และชื่อสกุลของผู้ถูกเสนอ จำนวน 1 ชื่อ และให้สมาชิกสภาหย่อนบัตรที่เขียนชื่อเหมือนการลงคะแนนลับ ตาม ข้อ 75 วรรคสาม โดยประธานสภาเป็นผู้เรียกสมาชิกสภาตามลำดับอักษรนำของมาใส่ในหีบที่จัดไว้ต่อหน้าประธานที่ประชุม

1.3) การตรวจนับคะแนน

ประธานชั่วคราวเชิญสมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 2 คน มาช่วยนับ โดยที่ผู้ได้รับเลือกมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด
 - (2) หากมีผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ลงคะแนนใหม่โดยวิธีเดิมอีกครั้ง (ตาม 1.2)
 - (3) หากคะแนนยังเท่ากันอีกให้ใช้วิธีการจับสลาก โดยวิธีการจับสลากนี้ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อ 8 วรรคสาม ดังนี้
- (3.1) ประธานชั่วคราวจัดให้ตกลงกันว่าใครจะจับสลากก่อน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(3.2) ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานชั่วคราวจับสลากว่าใครจะจับสลากก่อน

(3.3) บัตรสลาก ต้องมีชนิด สี ขนาด เหมือนกัน มีจำนวนเท่าคนที่มีความเห็นสูงสุดเท่ากัน และเขียนว่า “ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น” 1 บัตร นอกนั้นเป็น “ไม่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น”

1.4) การรายงานผล

ประธานชั่วคราวมีหน้ารายงานผล ภายใน 7 วัน นับแต่วันเลือกตั้งนี้

- (1) กรณีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้รายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้รายงานผลต่อนายอำเภอ

2) การเลือกรองประธานสภาท้องถิ่น

เมื่อมีการเลือกประธานสภาได้แล้ว ให้สภาท้องถิ่นดำเนินการเลือกรองประธานสภา และเลขานุการสภา ซึ่งการเลือกรองประธานสภาและเลขานุการสภาจะต้องเลือกในการประชุมสภาครั้งแรก

จำนวนรองประธานสภาสามารถมีได้ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีรองประธานสภาได้ จำนวน 2 คน (โดยให้เลือกรองประธานสภาคนที่ 1 ก่อน)
- เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีรองประธานสภาได้ จำนวน 1 คน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.1) การเสนอชื่อ

วิธีการเลือกครองประธานสภา ให้ใช้วิธีเดียวกับการเลือกประธานสภา ตามระเบียบข้อบังคับ ข้อ 8 วรรคหนึ่ง แต่กรณีที่มีคะแนนเท่ากันเป็นครั้งที่ 2 ให้ประธานเป็นผู้ชี้ขาด

2.2) การรายงานผล

ประธานชั่วคราวมีหน้าที่รายงานผล ภายใน 7 วัน นับแต่วันเลือกตั้งดังนี้

- (1) กรณีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้รายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้รายงานผลต่อนายอำเภอ

3) การเลือกเลขานุการสภาท้องถิ่น

วิธีการเลือกเลขานุการสภา ให้ประธานสภาใช้วิธีเดียวกับการเลือกครองประธานสภา ตามระเบียบข้อบังคับ ข้อ 13 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ

การเลือกเลขานุการสภา ให้เลือกจากสมาชิกสภา หรือพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น) และเมื่อได้เลขานุการสภาแล้ว ให้เลขานุการสภาชั่วคราวพ้นจากตำแหน่ง

4) กรณีตำแหน่งว่างลง

ตามระเบียบ ข้อ 15 ได้กำหนดว่าเมื่อประธานสภาท้องถิ่นหรือรองประธานสภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งก่อนครบอายุสภา ให้สภาดำเนินการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาแทนในตำแหน่งที่ว่าง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.2 อำนาจหน้าที่

5.2.1 ประธานสภาท้องถิ่น

ตามระเบียบ ข้อ 16 ประธานสภาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) เป็นประธานของที่ประชุมสภาท้องถิ่น เว้นแต่ในขณะที่ยกเลิกการอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านญัตติ ในที่ประชุมสภาท้องถิ่น
- 3) บังคับบัญชาการงานในสภาท้องถิ่น
- 4) รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาท้องถิ่น
- 5) เป็นผู้แทนสภาท้องถิ่นในกิจการภายนอก
- 6) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

5.2.2 รองประธานสภาท้องถิ่น

ตามระเบียบข้อ 17 รองประธานสภาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยประธานสภาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ของประธานสภาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้ารองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่หนึ่งไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.2.3 เลขานุการสภา

ตามระเบียบข้อ 18 เลขานุการสภา มีหน้าที่ดังนี้

- 1) แจ้งนัดประชุมสภาท้องถิ่นตามคำสั่งของประธานสภาท้องถิ่น
- 2) ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือสั่งการ หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น
- 3) ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นจัดทำระเบียบวาระการประชุมสภาท้องถิ่น
- 4) เชิญประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่
- 5) จัดทำรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น
- 6) เก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร หรือเอกสารของสภาท้องถิ่น แต่จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภาท้องถิ่น
- 7) ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
- 8) ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาท้องถิ่น
- 9) หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือกระทำการอื่นตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย

ในการประชุมสภา ถ้าไม่มีเลขานุการสภา หรือมีแต่ไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภาเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการสภาชั่วคราว โดยใช้วิธีการเลือกตามระเบียบข้อ 13



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.3 การประชุมสภาท้องถิ่น

การประชุมสภาท้องถิ่นมี 4 ประเภท คือ 1) การประชุมสภาสมัยแรก 2) การประชุมสามัญ 3) การประชุมวิสามัญ และ 4) การเรียกประชุมกรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุม โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



ในส่วนของการกำหนดจำนวนสมัยประชุมสามัญประจำปี ระยะเวลาและวันเริ่มต้นประชุม สมัยประชุมสามัญประจำปีของแต่ละสมัยในปีนั้น วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของปีถัดไป และระยะเวลาของสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไป ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำปรึกษาในที่ประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของแต่ละปี ดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของแต่ละสมัย และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไป
- 2) เทศบาล ให้สภาเทศบาลกำหนดว่าการประชุมสมัยสามัญประจำปีแต่ละสมัยในปีนั้นจะเริ่มเมื่อใด แต่ละสมัยในปีนั้นมีการกำหนดกี่วัน และให้กำหนดวันเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไปและมีการกำหนดกี่วัน
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดว่าปีนั้นจะมีสมัยประชุมสามัญประจำปีกี่สมัย แต่ละสมัยในปีนั้นจะเริ่มเมื่อใด แต่ละสมัยในปีนั้นมีการกำหนดกี่วัน และให้กำหนดวันเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกของปีถัดไปและมีการกำหนดกี่วัน

เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติ แล้วให้ประธานสภาท้องถิ่นทำเป็นประกาศของสภาท้องถิ่น และปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กรณีที่ไม่ได้กำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีไว้ หรือไม่ได้กำหนดวันเริ่มประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกในปีถัดไป หรือมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสมัยประชุมสามัญประจำปี หรือวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีที่กำหนดไว้แล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำปรึกษาในสมัยประชุมสามัญประจำปีอื่น หรือในสมัยประชุมวิสามัญก็ได้

การประชุมสภาท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 3 ประเภท ดังนี้

5.3.1 การประชุมสภาครั้งแรก

ได้กล่าวรายละเอียดไปแล้วตามหัวข้อ 5.1

5.3.2 การประชุมสามัญ

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 22 ได้กำหนดให้มีจำนวนสมัยประชุมได้ปีละ 2 สมัย และตามมาตรา 22 วรคส. แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติให้

- (1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดสมัยประชุมสามัญให้มีกำหนดไม่เกิน 45 วัน
- (2) แต่กรณีจำเป็นประธานสภาสามารถสั่งขยายได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกิน 15 วัน

2) เทศบาล ตามมาตรา 24 ได้กำหนดให้มีจำนวนสมัยประชุมได้ปีละ 4 สมัย มาตรา 24 วรคส. แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติให้

- (1) สภาเทศบาลกำหนดสมัยประชุมสามัญให้มีกำหนดไม่เกิน 30 วัน
- (2) แต่กรณีจำเป็นสามารถขยายเวลาได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 53 ได้กำหนดให้มีจำนวนสมัยประชุมได้ปีละ 2-4 สมัย มาตรา 53 วรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)) ได้บัญญัติให้

- (1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดสมัยประชุมสามัญให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน
- (2) แต่กรณีจำเป็นสามารถขยายเวลาได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

5.3.3 การประชุมวิสามัญ

เป็นการประชุมนอกสมัยการประชุมสามัญ โดยมีความจำเป็นของการประชุมเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติให้

- (1) ประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้
- (2) ผู้ขอประชุมอาจเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่
- (3) หลังจากมีคำร้องขอให้เปิดประชุม ประธานสภาต้องเรียกประชุมภายใน 15 วันนับจากวันที่มีการร้องขอ โดยมีกำหนดการประชุมไม่เกิน 7 วัน
- (4) หากต้องการขยายวันประชุมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สภาจังหวัด ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ และขยายวันประชุมเพิ่มเติมได้ไม่เกิน 7 วัน

2) เทศบาล ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติให้

(1) ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอเปิดประชุมจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมวิสามัญ

(3) สมัยประชุมมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน

(4) หากต้องการขยายวันประชุมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

3) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติให้

(1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอเปิดประชุมจากนายอำเภอ

(2) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมวิสามัญ

(3) สมัยประชุมมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน

(4) หากต้องการขยายวันประชุมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอก่อน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.3.4 การเรียกประชุมกรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุม

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติว่า กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดและปิดประชุม
- 2) เทศบาล ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติว่า กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดและปิดประชุม
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติว่า กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดและปิดประชุม

5.4 การเรียกประชุมสภาท้องถิ่น

- 1) ให้ประธานสภาทำหนังสือแจ้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า และทวิตประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนกำหนดวันเปิดสมัยประชุม ไม่น้อยกว่า 3 วัน ยกเว้นการประชุมเร่งด่วนจะแจ้งกำหนดให้ปิดประกาศได้น้อยกว่า 3 วัน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุม





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) บอกนัดในที่ประชุม และให้ส่งหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ไม่ได้มาประชุมให้ทราบล่วงหน้าด้วย

3) กรณีประชุมเร่งด่วน สามารถนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า 3 วันได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุม และต้องระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือด้วย

4) การประชุมโดยไม่มีกำหนดไม่ถือว่าเป็นการประชุมของสภาท้องถิ่น

5.4.1 สิ่งที่ต้องปฏิบัติในการเรียกหรือนัดประชุม

- 1) ส่งระเบียบวาระไปพร้อมกัน เว้นแต่ มีเหตุรีบด่วนให้แจ้งในขณะเปิดประชุม
- 2) ประชาสัมพันธ์กำหนดวัน เวลา และเรื่อง ให้ประชาชนทราบ

หมายเหตุ การจัดระเบียบวาระเป็นไปตามข้อ 27

5.4.2 สิทธิของประชาชนในการเข้าฟังการประชุม

ตามระเบียบข้อ 24 วรรคสอง กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาท้องถิ่นกำหนด (เป็นระเบียบของสภาท้องถิ่น)

5.4.3 สิ่งที่ต้องดำเนินการในการประชุมสภา

ตามระเบียบข้อ 25 กำหนดให้

- 1) เมื่อถึงกำหนดเวลานัด เลขานุการสภาให้สัญญาณเรียกสมาชิกสภาเข้าห้องประชุม
- 2) ให้ประธานตรวจดูว่าสมาชิกสภาเข้าประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) การนับองค์ประชุม

- (1) หากสมาชิกสภาไม่ได้ลงชื่อ แต่เข้าร่วมประชุมให้ถือว่ามาประชุม
- (2) หากสมาชิกสภาลงชื่อไว้ แต่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมไม่ให้นับ และถือว่าขาดประชุม
- 4) ถ้าไม่ครบองค์ประชุมและพ้นกำหนดเวลานัด 1 ชั่วโมง ให้ดำเนินการดังนี้
 - (1) ให้ประธานสภาสั่งเลื่อนการประชุม
 - (2) ให้ถือว่าสมาชิกไม่อยู่ขาดประชุม
- 5) การแจ้งเลื่อนการประชุมให้ใช้วิธีเกี่ยวกับการนัดประชุม

5.4.4 ประธานในที่ประชุมสภา

- 1) ปกติให้ประธานสภาและรองประธานสภาตามลำดับเป็นประธานที่ประชุม
- 2) ในกรณีประธานสภาและรองประธานสภาไม่อยู่หรือ ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่
 - (1) ให้สมาชิกอายุสูงสุด หรือรองลงมาตามลำดับ
 - (2) เป็นประธานชั่วคราวเพื่อเลือกสมาชิกกันเองเป็นประธานที่ประชุมคราวนั้น
 - (3) วิธีการเลือก ให้เสนอชื่อ แล้วลงคะแนนโดยวิธียกมือ
- 3) เมื่อประธานสภา / รองประธานสภา / ยอมเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ในระหว่างการเลือก ให้ระงับการเลือก ถ้าเลือกได้แล้วให้ผู้ที่ได้รับเลือกทำหน้าที่ และให้ประธานสภา/ รองประธานสภา เป็นประธานที่ประชุมต่อไป



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.4.5 การประชุมตามระเบียบวาระ

- 1) **ให้ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ** เว้นแต่ ที่ประชุมสภาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่นในการประชุมคราวนั้น และโดยทั่วไปวาระการประชุมจะเรียงลำดับก่อนหลัง ดังนี้
 - (1) เรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
 - (2) รับรองรายงานการประชุม
 - (3) ญัตติแถลงนโยบายของผู้บริหาร
 - (4) เรื่องด่วน
 - (5) ญัตติข้อบัญญัติชั่วคราว
 - (6) กระทุ้งถาม และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รวมถึงข้อสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย
 - (7) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่ค้างพิจารณา
 - (8) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
 - (9) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่เสนอใหม่
 - (10) ญัตติอื่นๆ
- 2) **การสั่งปิดประชุม** ประธานจะสั่งปิดประชุมก่อนหมดระเบียบวาระไม่ได้ เว้นแต่กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน ตามระเบียบข้อ 121 หาก
 - (1) ถ้าประธานฝ่าฝืน (สั่งปิดก่อน) ให้สมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งที่มีอยู่ในที่ประชุม เห็นว่าให้เปิดประชุมต่อไป ให้ประชุมต่อไปตามระเบียบวาระจนหมด และให้รองประธานสภาเป็นประธานที่ประชุม ถ้ารองประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สมาชิกเลือกตนเองเป็นประธานที่ประชุม (วิธีการตามระเบียบข้อ 26)

- 3) **วาระการประชุมที่ยังไม่ได้ประชุม** ให้ประธานสภาจัดวาระนั้นเข้าในระเบียบวาระการประชุมในครั้งต่อไป

5.5.6 การพักประชุม

ตามระเบียบข้อ 30 จะพักการประชุมได้ต้อง

- 1) ประธานสภาเห็นเป็นการสมควร
- 2) สั่งพักการประชุมไว้ชั่วคราวก็ได้ (ควรกำหนดเวลาให้ชัดเจน)

5.5.7 การประชุมโดยเปิดเผย - ลับ

การประชุมปกติเป็นการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่

- 1) กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ประชุมลับ เช่น ประชุมเพื่อพิจารณาความประพฤติของสมาชิกสภา (แต่ผู้ที่ถูกอภิปรายอาจขอให้ประชุมเปิดเผยได้)
- 2) ผู้บริหาร / สมาชิก ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของที่ประชุมร้องขอให้ประชุมลับ โดยทำเป็นหนังสือ / เสนอด้วยวาจาในการประชุม (ระเบียบข้อ 31 วรรคสอง) (ไม่ต้องขอมติ)

การประชุมลับ

ประธานสภาสั่งให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องออกจากที่ประชุม จนพ้นระยะที่จะฟังการประชุมได้

ตามระเบียบ ข้อ 32 ระบุว่าการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ หรือเรื่องที่สมาชิกสภาท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามความในหมวด 9 แห่งระเบียบนี้ให้ประชุมลับ เว้นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมเปิดเผย

5.5.8 รายงานการประชุม

- 1) ต้องให้คณะกรรมการตรวจรายงานได้ตรวจสอบ
- 2) ทำสำเนารายงานที่ได้ตรวจสอบแล้ว (อย่างน้อย 2 ฉบับ) ให้สมาชิกตรวจดูก่อนเวลาประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน เพื่อให้สภาท้องถิ่นรับรองรายงานการประชุมนั้น
- 3) การแก้ไขถ้อยคำในรายงานการประชุมให้กระทำโดยมติของที่ประชุมสภาท้องถิ่นรายงานการประชุมสภาท้องถิ่นทุกครั้ง อย่างน้อยจะต้องมีรายชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาประชุม ลาประชุม และขาดประชุม
- 4) ให้ประธานสภาลงชื่อเป็นหลักฐานว่าสภารับรองแล้ว
- 5) การเปิดเผยรายงานการประชุมลับ เป็นไปตามมติของสภา โดยให้เลขานุการสภาท้องถิ่นปิดประกาศรายงานการประชุมที่สภาท้องถิ่นมีมติรับรองแล้วในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบ
- 6) ข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจเสนอญัตติด้วยวาจาขอมิให้โฆษณา ถ้าที่ประชุมสภาท้องถิ่นมีมติเห็นชอบก็ให้เป็นไปตามที่ร้องขอ
- 7) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่นที่คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมยังไม่ได้ตรวจสอบ หรือสภายังไม่ได้รับรอง หรือที่สภาท้องถิ่นได้รับรอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แล้วแต่ประธานสภาท้องถิ่นยังไม่ได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เพราะเหตุครบอายุของสภาท้องถิ่นหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ให้เลขาธิการสภาท้องถิ่นบันทึกเหตุการณ์นั้นไว้และเป็นผู้รับรองรายงานการประชุมนั้น

8) การเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ให้เป็นไปตามมติของสภาท้องถิ่น

5.6 การเสนอญัตติ

ญัตติมี 2 ประเภท คือ 1) ญัตติเกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่น และ 2) ญัตติร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติมีระเบียบ ดังนี้

- 1) การเสนอญัตติต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น และมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อย 2 คน เว้นแต่มีสมาชิกละแวกกว่า 8 คน ให้สมาชิกรับรอง 1 คน
- 2) กรณีสมาชิกเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องให้ผู้บริหารรับรองด้วย (ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามระเบียบข้อ 44)
- 3) การเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติใด ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ต้องมีผู้รับรอง
- 4) ญัตติที่อาจเสนอด้วยวาจา แต่ต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง ดังนี้

(1) ขอให้รับรองรายงานการประชุม

(2) ขอให้รับรองรายงานอื่นๆ ของคณะกรรมการ

(3) ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติขอให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติสามวาระรวดเดียว ตามระเบียบข้อ 45



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (4) ญัตติที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 40 วรคหนึ่ง
 - (5) ญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาตการบรรจุญัตติที่เสนอด้วยวาจาตามวรรคห้า ให้ประธานสภาท้องถิ่นบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมคราวนั้น
- 5) วิธีการเสนอญัตติ
- (1) ยกมือขึ้นพ้นศีรษะเมื่อประธานอนุญาตจึงกล่าวได้ ณ ที่ของตน หรือที่จัดไว้
 - (2) การรับรอง : วิธียกมือขึ้นพ้นศีรษะ
- 6) การบรรจุญัตติ
- (1) ประธานสภาต้องบรรจุญัตติที่เสนอมารับเข้าระเบียบวาระภายในเวลาอันสมควร ในสมัยประชุมนั้น
 - (2) ญัตติที่เสนอด้วยวาจา ประธานสภาต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระในการประชุมคราวนั้น
 - (3) กรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ไม่สามารถบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาได้ ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมในสมัยประชุมถัดไป และให้แจ้งเหตุจำเป็นนั้นต่อสภาท้องถิ่นในสมัยประชุมนั้น
- 7) ห้ามมีการเสนอญัตติอื่น ในขณะที่สภาท้องถิ่นกำลังประชุมเพื่อปรึกษาญัตติใดอยู่ ยกเว้น
- (1) ขอแปรญัตติร่างข้อบัญญัติที่ไม่ใช่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
 - (2) ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ตามหมวด 8 แห่งระเบียบนี้
 - (3) ขอให้ลงมติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (4) ขอให้แยกประเด็นพิจารณา หรือแยกประเด็นลงมติ
- (5) ขอให้เปิดอภิปราย
- (6) ขอให้เปิดอภิปรายต่อไป
- (7) ขอให้เลื่อนการปรึกษา
- (8) ขอให้ประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาใช้อำนาจตามข้อ 118 ข้อ 120 หรือข้อ 121 ตามระเบียบนี้
- (9) ขอให้บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
- (10) ขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ถ้าที่ประชุมมีมติหรือเห็นชอบในญัตติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ญัตติเดิมเป็นอันตกไป เว้นแต่ญัตตินั้นเป็นญัตติเกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติ

5.7 ร่างข้อบัญญัติ

ร่างข้อบัญญัติต้องแบ่งเป็นข้อและมีบททัก ประกอบด้วย

- 1) หลักการของร่างข้อบัญญัติ
- 2) เหตุผลที่เสนอร่างข้อบัญญัติ

5.7.1 การเสนอร่างข้อบัญญัติ

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับญัตติร่างข้อบัญญัติที่เสนอมา และตรวจเห็นถูกต้องตามระเบียบการประชุมนี้แล้ว ต้องส่งสำเนาให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนการประชุม ยกเว้นกรณีประชุมรีบด่วน ต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ชั่วโมง ก่อนเวลาประชุม

สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว ต้องนำเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวนั้นเข้าระเบียบวาระก่อนร่างข้อบัญญัติอื่น

5.7.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

- 1) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมสภาจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวได้ โดยผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนผู้ที่อยู่ในที่ประชุมจะเป็นผู้เสนอก็ได้ เมื่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวแล้ว การพิจารณาวาระที่ 2 ให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นเป็นกรรมการแปรญัตติเต็มสภา โดยให้ประธานที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการแปรญัตติ
- 2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระ โดยจะพิจารณารวดเดียวไม่ได้ และในวาระ 2 ต้องกำหนดเวลาเสนอคำแปรญัตติไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง นับแต่สภามีมติรับหลักการ
- 3) วาระการพิจารณา
 - (1) วาระที่ 1 เรื่อง รับหรือไม่รับหลักการ และห้ามให้มีการลงมติก่อนที่จะสมาชิกสภาได้อภิปรายเรื่องนั้นพอสมควรแล้ว หรือสภาจะให้คณะกรรมการสภาพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้
 - (2) วาระที่ 2 ควรตั้งคณะกรรมการแปรญัตติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ

ถ้าสภาไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

- 1) ให้ประธานสภานำปรึกษาเพื่อเลือกสมาชิกเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาขอยุติ (ใช้วิธีเลือกทรงประธานสภา)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) แจ้งมติ และรายชื่อกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทราบ ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่สภาไม่รับหลักการ
- 3) แจ้งมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในวันถัดจากวันมีมติ

5.7.3 ร่างข้อบัญญัติตกไป

- 1) ร่างข้อบัญญัติที่สภาไม่รับหลักการ
- 2) ร่างข้อบัญญัติที่สภาลงมติไม่ให้ตราเป็นข้อบัญญัติ

ผลเมื่อร่างข้อบัญญัติตกไป

- 1) ถือว่าร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น
- 2) ห้ามเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันในสมัยประชุมนั้นอีก เว้นแต่ประธานสภาอนุญาตเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

5.7.4 การถอนญัตติ คำแปรญัตติ แก้ไขข้อความ หรือขอถอนชื่อ

การขอถอนญัตติหรือคำแปรญัตติ จะกระทำเมื่อ

- 1) ต้องการแก้ไขข้อความในญัตติร่างข้อบัญญัติที่เปลี่ยนหลักการ
- 2) ขอถอนชื่อจากการเป็นผู้รับรองหรือผู้ร่วมเสนอญัตติ

จะกระทำเมื่อใดก็ได้ เว้นแต่ ได้จัดเข้าระเบียบวาระแล้วจะทำได้ต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมสภา หรือที่ประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ (คำแปรญัตติขึ้นคณะกรรมการ)

กรณีถือว่าถอนญัตติ

- 1) ถึงวาระพิจารณาแล้ว ผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปราย หรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภา ให้ถือว่าได้ถอนญัตติ / คำแปรญัตตินั้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) กรณีผู้บริหารเสนอญัตติ/แปรญัตติ อาจมอบหมายให้รองนายกฯ เลขานุการที่ปรึกษาฯ เป็นผู้อภิปรายชี้แจงหรือแถลงแทนก็ได้ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ

5.8 การอภิปราย

5.8.1 การกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภา

- 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำใดต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นอนุญาตแล้วจึงกล่าวได้ โดยให้ยื่นกล่าว ณ ที่ของตนหรือ ณ ที่ซึ่งจัดไว้ก็ได้ และต้องกล่าวกับประธานสภาท้องถิ่น ให้ใช้เวลาตามสมควร หากใช้เวลาเกินสมควรและมีผู้อื่นจะอภิปรายต่อไป ประธานอาจสั่งให้หยุดได้ เมื่ออภิปรายมา 10 นาทีแล้ว (ตามระเบียบข้อ 67)
- 2) การอภิปรายเฉพาะเรื่องที่กำลังปรึกษาห้ามกล่าวข้อความซ้ำหรือนอกประเด็น
- 3) ห้ามใช้คำหยาบคายใส่ร้ายป้ายสีผู้ใด
- 4) ห้ามกล่าวถึงชื่อบุคคลใดๆ เว้นแต่หากจำเป็น
- 5) ห้ามนำเอกสารมาอ่านในที่ประชุมฟัง เว้นแต่จำเป็น
- 6) ห้ามนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดง เว้นแต่ประธานอนุญาต

5.8.2 การอนุญาตให้อภิปราย และลำดับการอภิปราย

- 1) ให้ผู้เสนอญัตติ หรือผู้แปรญัตติอภิปรายก่อน กรณี มีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายครั้งละ 1 คน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) ผู้คัดค้าน (ถ้ามี)
- 3) ผู้สนับสนุนผู้เสนอ หรือผู้แปรญัตติ
- 4) ผู้สนับสนุนผู้คัดค้าน ให้อภิปรายสลับกัน ถ้าไม่มีอีกฝ่ายก็ให้ฝ่ายนั้น อภิปรายต่อเนื่องได้

5.8.3 การปิดอภิปราย

การปิดอภิปรายจะกระทำได้เมื่อ

- 1) ไม่มีผู้ใดจะอภิปรายต่อไป
- 2) ประธานเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้วประธานเสนอให้วินิจฉัยว่า ควรปิดอภิปรายหรือไม่ เว้นแต่ อภิปรายกรณีสมาชิกถูกกล่าวหา ตามข้อ 72 ให้อภิปรายจนหมดข้อสงสัย ห้ามรวบรัดอภิปราย
- 3) เมื่อปิดอภิปรายแล้วให้ประธานเสนอให้ลงมติ

5.8.4 การรักษาระเบียบการประชุม

- 1) เมื่อประธานเตือน สมาชิกต้องปฏิบัติตามทันที (ตามระเบียบข้อ 66)
- 2) เมื่อเห็นว่าผู้ทำผิดระเบียบการประชุม สมาชิกสภาอาจยืนหรือยกมือ ร้องขอต่อประธานให้วินิจฉัย
- 3) คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดและห้ามอภิปรายในเรื่องนี้อีก (ตามระเบียบข้อ 70)
- 4) ขณอภิปราย ถ้าประธานยื่น ให้สมาชิกระงับการอภิปรายแล้วนั่งลงทันที และสมาชิกต้องฟังประธาน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.9 การลงมติสภา

5.9.1 วิธีการออกเสียงลงคะแนน

- 1) เปิดเผย ให้ใช้วิธียกมือพ้นศีรษะ เว้นผู้บริหาร / สมาชิกไม่น้อยกว่า 3 คน เสนอให้ใช้วิธีอื่นขึ้น หรือ เรียกชื่อตามลำดับอักษร และที่ประชุมเห็นชอบ
- 2) ลับ
 - (1) ในกรณี กม. กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนลับ
 - (2) ในกรณี ผู้บริหาร / สมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ที่อยู่ในที่ประชุมเสนอให้ออกเสียงลับและสภาเห็นชอบ
- 3) วิธีการ เขียนเครื่องหมายบนกระดาษใส่กล่องที่จัดให้ แล้วประธานเรียกชื่อตามลำดับอักษรนำซองมาใส่หีบด้วยตนเองต่อหน้าประธาน

5.9.2 การลงมติ

- 1) ก่อนลงมติ ประธานต้องตรวจสอบว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ถ้าไม่ครบลงมติไม่ได้
- 2) หลัก “หนึ่งคนหนึ่งเสียง”
- 3) ประธานที่ประชุมออกเสียงในฐานะสมาชิก โดยไม่ต้องลงจากที่นั่งประธานก็ได้
- 4) ให้ลงมติในมติสุดท้ายก่อน และให้ถือเอาคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นเกณฑ์
- 5) กรณี ประธานถามและไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นถือว่าเห็นชอบ
- 6) กรณีสมาชิกเข้ามาเมื่อเริ่มลงคะแนนแล้ว



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) กรณีเปิดเผย - มีสิทธิออกเสียงร่วมกับฝ่ายที่ยังนับคะแนนไม่เสร็จได้
- (2) กรณีลับ - มีสิทธิออกเสียงได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนน

5.9.3 การนับคะแนนและประกาศลงคะแนน

- 1) เมื่อนับเสร็จแล้วประธานต้องประกาศคะแนนทันที ให้ประกาศด้วยวาจาได้ คะแนนข้างมากครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่
- 2) ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น กรณีคะแนนเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มอีกหนึ่งเสียงชี้ขาด และอาจบอกเหตุผลด้วยหรือไม่ก็ได้

5.10 กระฎุมภ์

5.10.1 ความหมายและประเภทกระฎุมภ์

กระฎุมภ์ คือ คำถามซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อสอบถามผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น กระฎุมภ์มี 2 ประเภท คือ 1) กระฎุมภ์ทั่วไป 2) กระฎุมภ์ด่วน

5.10.2 หลักเกณฑ์การตั้งกระฎุมภ์

- 1) แต่ละกระฎุมภ์ผู้ตั้งและซักถามได้เพียงคนเดียว
- 2) ในการประชุมครั้งหนึ่ง คนหนึ่งตั้งได้ 1 กระฎุมภ์ ยกเว้นประธานสภาอนุญาต
- 3) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม 8 ประการ ดังนี้
 - (1) มีข้อความเชิงประชด เลียดสี หรือแกล้งกล่าวล้อว้าย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2) เคลือบคลุม หรือเข้าใจยาก
 - (3) ในเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือได้ชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ หรือที่ตกไป
 - (4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
 - (5) เพื่อให้ออกความเห็น
 - (6) ในปัญหาข้อกฎหมาย
 - (7) ในเรื่องไม่เป็นสาระสำคัญ
 - (8) เพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใดๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ
- 4) ทำเป็นหนังสือ (แบบทำระยะเบียบ) และยื่นต่อประธานสภา เพื่อเสนอล่วงหน้า และให้ประธานส่งกระทู้ให้ผู้บริหารเตรียมตอบ พร้อมบรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน นับแต่ส่งกระทู้ให้ผู้บริหาร

5.10.3 กระฎุมภ์ถามด่วน

- 1) กระฎุมภ์ถามด่วนต้องเป็นเรื่องเกี่ยวประโยชน์สำคัญหรือเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนกระทบประชาชนอย่างร้ายแรงที่จะต้องรีบชี้แจง และดำเนินการโดยทันที
- 2) ประธานต้องรีบส่งให้ผู้บริหารเตรียมตอบ พร้อมกับกำหนดเวลาตามความสำคัญและความสนใจของประชาชน
- 3) ประธานต้องอนุญาตให้ถามกระฎุมภ์ถามด่วนก่อน (ตามลำดับ)
- 4) เมื่อผู้บริหารตอบแล้ว ผู้ตั้งกระฎุมภ์ถามได้อีก 3 ครั้ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.10.4 การสืบผลของกระทู้ถาม

- 1) การถอนกระทู้ถาม
 - (1) ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนเมื่อใดก็ได้และห้ามผู้นั้นยื่นกระทู้ถามในเรื่องนั้นอีก
 - (2) ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม/ไม่อยู่เมื่อถึงระเบียบวาระให้ถือว่าถอนกระทู้ถามนั้น
- 2) กระทู้ถามตกไป เมื่อสมาชิกภาพของผู้ตั้งกระทู้ถามสิ้นสุดลง ให้ถือว่ากระทู้ถามตกไป

5.10.5 การตอบกระทู้ถาม

- 1) ผู้บริหารมีสิทธิไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของทางราชการ โดยต้องให้สภาทราบภายใน 7 วัน
- 2) ผู้บริหารขอเลื่อนการตอบได้ และขอในที่ประชุมโดยต้องชี้แจงเหตุผลพร้อมกำหนดเวลาที่จะตอบ หากนานเกินไป (สภามีสิทธิกำหนดเวลาให้ตอบได้)

5.10.6 กระทู้ถามที่ยังไม่ตอบระงับไป

- 1) ครบวาระสภาท้องถิ่น
- 2) ยุบสภาท้องถิ่น
- 3) ปิดสมัยประชุม
- 4) ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.11 คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

คณะกรรมการสภาท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ

- 1) คณะกรรมการสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น มีจำนวน 3-7 คน
- 2) คณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น มีจำนวน 3-7 คน
 - (1) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการวิสามัญทั้งคณะไม่ได้
 - (2) การตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

5.11.1 หน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในกิจการของสภาท้องถิ่น แล้วรายงานต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณากิจการของสภาท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการสภาท้องถิ่นสามารถตั้งคณะอนุกรรมการสภาท้องถิ่นได้ตามสมควร

5.11.2 การเลือกคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

- 1) การเลือกคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ได้
- 2) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ไม่น้อยกว่า 2 คน ส่วนกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

- 3) การเสนอชื่อให้เสนอได้โดยไม่จำกัดจำนวน เว้นแต่ที่ประชุมมีมติเป็นอย่างอื่น
- 4) สภาท้องถิ่นมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่นชุดต่างๆ ตามความจำเป็นแก่กิจการในหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ดังนี้
 - (1) คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (2) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
 - (3) คณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติ
 - (4) คณะกรรมการอื่นๆ ตามที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควร

5.11.3 การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

คณะกรรมการสภาท้องถิ่นจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- 1) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาท้องถิ่น
- 2) ตาย
- 3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นของผู้นั้นสิ้นสุดลง
- 4) เลือกคณะกรรมการสภาท้องถิ่นขึ้นใหม่ หรืองานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลง
- 5) สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากหน้าที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5.11.4 ดำเนินงานของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

- 1) อาจดำเนินกิจการนอกสมัยประชุมได้ ตามที่ที่ประชุมลงมติแต่ไม่ให้ประชุมเกิน 3 ครั้ง เว้นแต่การมีเหตุจำเป็นและต้องได้รับอนุมัติจากประธานสภา
- 2) ต้องแจ้งกำหนดนัดประชุมให้ผู้บริหาร/สมาชิกที่เสนอญัตติและผู้แปรญัตติทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนเวลานัด
- 3) หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่สภากำหนด
 - (1) ให้ประธานกรรมการรายงานต่อประธานสภาท้องถิ่นโดยด่วน
 - (2) ผู้มีอำนาจขยายเวลาดำเนินการ คือ
 - (2.1) สภาท้องถิ่น หากยังอยู่ในสมัยประชุม
 - (2.2) ประธานสภา
 - กรณีอยู่นอกสมัยประชุมและคณะกรรมการมีอำนาจประชุมนอกสมัยได้
 - เมื่ออนุญาตแล้วรายงานให้สภาทราบในการประชุมสมัยต่อไป



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่

6



**ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและ
การร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น**

กฎหมายหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้นั้น
ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่ออกมาเพื่อวางแนวทาง
การปฏิบัติ และกำกับพฤติกรรมของคนในสังคม
ซึ่งมีได้หลายรูปแบบ ในทุกประเทศมีกฎหมายสูงสุดที่เรียกว่า
“รัฐธรรมนูญ” ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเขียนไว้เป็น
ลายลักษณ์อักษรเสมอไป





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



กฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ ที่ออกมา บังคับใช้นั้นตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่ออกมาเพื่อวางแนวทางการปฏิบัติ และกำกับพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งมีได้หลายรูปแบบ ในทุกประเทศมีกฎหมายสูงสุดที่เรียกว่า **“รัฐธรรมนูญ”** ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลำดับรองลงมา โดยมีองค์อำนาจหรือบุคคลที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองลงมาเพื่อใช้บังคับ องค์อำนาจที่ว่าคือ

- 1) พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีอำนาจส่วนพระองค์โดยเฉพาะในการออกกฎมณเฑียรบาล และพระบรมราชโองการต่างๆ ทั้งนี้ไม่นับรวมกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนจึงจะบังคับใช้ได้ เช่น พระราชกำหนด
- 2) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจนถึงรัฐบาลระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถตรากฎเกณฑ์ได้หลายรูปแบบ หลายลักษณะ ได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งมีสถานะในการใช้บังคับต่างกันไป
- 3) ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาหรือรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือประมวลกฎหมายก็ได้ ซึ่งมีสถานะของกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

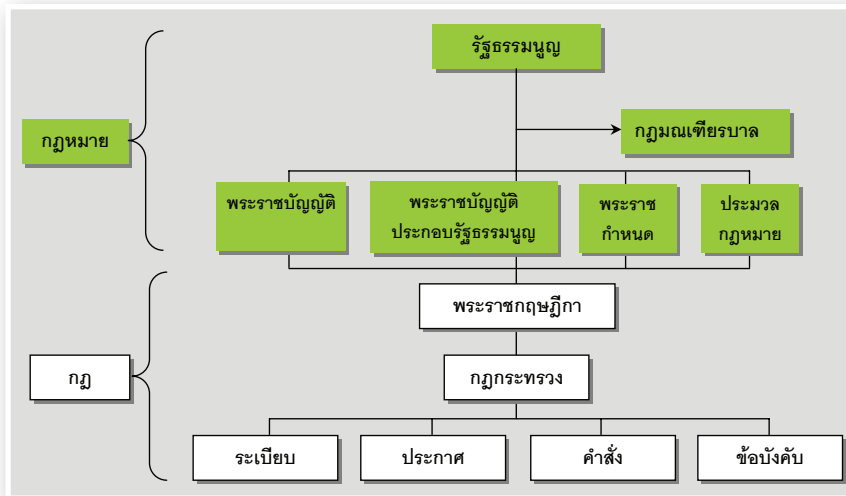


คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.1 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หมายถึง ลำดับฐานะความสูงต่ำของกฎหมาย มีความสำคัญในการตีความ และการใช้กฎหมายบังคับ เพราะกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่ามิได้ ประโยชน์ของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายตามศักดิ์มีมากในทางปฏิบัติ ในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายแม่บท เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กระทำโดยตรารัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกพระราชกฤษฎีกาก็ต้องตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ จะออกกฎกระทรวงยกเลิกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เป็นต้น ลำดับศักดิ์ของกฎหมายแบ่งเป็นลำดับ ดังนี้

แผนภาพที่ 6.1 แสดงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย



6.1.1 รัฐธรรมนูญ

หากกล่าวถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ก็สามารถกล่าวได้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้” ทั้งนี้ รวมถึงกฎมณเฑียรบาลและพระบรมราชโองการด้วย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ¹ คือ กฎหมายชนิดหนึ่ง แต่เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระแตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป เพราะจะเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกลไกที่มีความสำคัญมากต่างๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมตลอดถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกเหล่านี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญยังแตกต่างจากกฎหมายชนิดอื่นเพราะโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือการดำเนินการใดๆ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ประเทศทั้งหลายมักจะมีรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้น แต่บางประเทศรัฐธรรมนูญจะไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอังกฤษ บางประเทศเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย

6.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติ, พระราชกำหนด และประมวลกฎหมาย

1) **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ²** คือ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น แต่เป็นกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายชนิดอื่นๆ เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นกฎหมายที่สำคัญรองจาก รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่สัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด เพราะเป็นกฎหมายที่ขยายรายละเอียดที่รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงไว้ ซึ่งก็เป็นธรรมดาเพราะรัฐธรรมนูญนั้นโดยทั่วไปจะกล่าวถึงเฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนรายละเอียดจะไปปรากฏในกฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกโดยหลักแล้วต้องถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกตามไปด้วย

¹ ที่มา : www.kpi.ac.thฐานข้อมูลการเมือง การปกครองไทย หัวข้อ “คำศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย”

² ที่มาเดียวกับ 1.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

2) พระราชบัญญัติ³ คือ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภามีผลใช้บังคับกับประชาชน พระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ถัดลงมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติจะมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากขัดหรือแย้งพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

กระบวนการร่างพระราชบัญญัติ ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระคือ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระบัญญัติ และวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติให้ความเห็นชอบ ประธานสภาจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ต่อไป

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้น ให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้วันแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ

³ ที่มาเดียวกับ 1.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ซึ่งการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

3) พระราชกำหนด⁴ คือ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี เมื่อประกาศใช้แล้วมีผลบังคับทันที เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่ต้องนำไปให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลบังคับต่อไป แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดฉบับนั้นก็สิ้นผลไป โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารประเทศ ไม่มีหน้าที่ในการตราหรือออกกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม โดยความจำเป็นในบางกรณี รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีสามารถออกกฎหมายคือพระราชกำหนดได้ โดยทั่วไปพระราชกำหนดแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

- (1) พระราชกำหนดทั่วไป คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้ว จะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรื้อเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว
- (2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้ระหว่างสมัยประชุม กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินและจะต้องนำเสนอต่อผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁴ ที่มาเดียวกับ 1.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4) **ประมวลกฎหมาย** คือ การรวบรวมกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นใช้บังคับ มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน คล้ายกันหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน มีจำนวนหลายฉบับ จึงได้รวบรวมกฎหมายเหล่านี้ มาจัดเป็นหมวดหมู่ เป็นเรื่องเดียวกัน มีข้อความหรือบทบัญญัติเกี่ยวเนื่องต่อกันอย่างเป็นระเบียบ เพื่อสะดวกในการนำมาศึกษา ค้นคว้า นำมาใช้ นำมาปรับปรุงแก้ไข ง่ายต่อการตีความวินิจฉัยในการตัดสินคดีความ

6.1.3 พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา⁵ คือ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดเนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียด พระราชกฤษฎีกาในลักษณะนี้จะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกาอีกประเภทหนึ่ง คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดระเบียบการบริหารราชการหรือแบบพิธีบางอย่าง หรือเรื่องที่สำคัญบางเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม ขยายเวลาประชุมหรือเปิดประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น หรืออาจจะเป็นพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ และบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

⁵ ที่มาเดียวกับ 1.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.1.4 กฎกระทรวง

กฎกระทรวง คือ กฎหมายลูกบทที่ออกโดยรัฐมนตรีตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทในที่นี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา

6.1.5 ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ และข้อบัญญัติ

1) **ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ** ของกระทรวงทบวงกรม จะต้องออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ

2) **ข้อบัญญัติท้องถิ่น** เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราขึ้นและใช้บังคับภายในเขตอำนาจของตน ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา นอกจากนี้ยังมีความหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9 มาตรา 10 ให้ออกข้อบังคับท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร หรืออำนาจที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ทั้งนี้ การตราข้อบัญญัติต้องตราขึ้นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ต้องตราโดยสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

คำว่า “**ข้อบัญญัติท้องถิ่น**” เป็นคำทั่วไปที่ใช้เรียกกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายของรัฐไว้ให้ ซึ่งถ้าเป็นคำที่ใช้เฉพาะจะเรียกแตกต่างกันไปตามกฎหมายซึ่งจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบัญญัติไว้ ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทศบาล	ใช้ชื่อว่า “เทศบาลัญญัติ”
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติจังหวัด”
องค์การบริหารส่วนตำบล	ใช้ชื่อว่า “ข้อบังคับตำบล”
กรุงเทพมหานคร	ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” และ
เมืองพัทยา	ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”

โดยทั่วไปกฎหมายมักจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับรายละเอียดในทางปฏิบัติมากขึ้น และเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ผ่านขั้นตอนการประกาศใช้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบุคคลใดก็ตามในเขตท้องถิ่นนั้น ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น จะมีความผิดและอาจได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎกติกาของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตาม และหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับใช้ บทบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนั้นก็จะไม่มีผลบังคับ ตามหลักกฎหมายที่ว่า **“ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ”**

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายมีบทบัญญัติให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้กฎหมายแม่บทได้มีผลบังคับสมดังเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นตามสภาพปัญหาที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.2 ประโยชน์ของประเภทกฎหมาย

- 1) ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเลือกใช้ประเภทของกฎหมายได้อย่างเหมาะสมกับสภาพ เนื้อหาของเรื่องที่เราระตราขึ้นใช้บังคับได้ ถ้าจะใช้บังคับทุกหน่วยงานทั่วประเทศก็ออกเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าใช้บังคับในท้องถิ่นหรือเฉพาะเรื่องก็ออกเป็นระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น
- 2) สามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบหรือองค์กรได้อย่างชัดเจนตามลำดับชั้น
- 3) สามารถทราบขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นได้

6.3 ข้อจำกัดการออกกฎหมายลำดับรอง

- 1) ต้องมีกฎหมายแม่บท (รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ) ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย รวมถึงเนื้อหาสาระ กระบวนการในการออกและวิธีใช้บังคับกฎหมาย ต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนด กล่าวคือจะออกกฎหมายได้ต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ถ้ากฎหมายลูกบทออกมาโดยมิได้มีกฎหมายแม่บทระบุไว้จะถือว่ากฎหมายนั้นออกมาโดยมิชอบ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ
- 2) กฎหรือกฎหมายลูกจะมีบทกำหนดโทษไม่ได้ โทษต้องเป็นไปตามกฎหมายแม่บท
- 3) จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายลำดับรองต่อไปอีกไม่ได้ เว้นแต่เป็นเรื่องปฏิบัติ กล่าวคือ กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกกฎหมายลูกบทไว้ แต่กฎหมายลูกบทไม่สามารถให้อำนาจในการออกกฎหมายลูกบทอีกต่อหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ข้อนี้ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการด้วย เช่น ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาลำดับรองปฏิบัติหน้าที่แทน แต่ผู้บังคับบัญชาลำดับรองไม่สามารถปฏิบัติได้และมอบหมายให้เจ้าพนักงานอีกคนปฏิบัติหน้าที่แทน กรณีนี้ผู้รับผิดชอบก็คือผู้บังคับบัญชาระดับรอง เพราะในคำสั่งมอบอำนาจหรือคำสั่งมอบหมายมิได้มีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ทั้งนี้จะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นต่อไปอีกได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.4 กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจประการหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกฎหมายด้วยตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีอำนาจในการออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

6.4.1 ข้อบังคับตำบล

ข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลตราออกใช้บังคับภายในเขตตำบลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

6.4.2 เทศบัญญัติ

เทศบัญญัติเป็นกฎหมายซึ่งเทศบาลต่าง ๆ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ตราออกใช้บังคับภายในเขตเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อสังเกต เดิมมีข้อบังคับสุขาภิบาลเป็นกฎหมายที่สุขาภิบาลออกใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาใน พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็น เทศบาล พ.ศ. 2542 อันมีผลเป็นการยกฐานะของบรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.4.3 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ออกใช้บังคับในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

6.4.4 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายของกรุงเทพมหานครออกใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

6.4.5 ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นกฎหมายของเมืองพัทยาส่งออกใช้บังคับในเขตพัทยา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

อนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะมีอำนาจออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายที่ใช้บังคับในท้องถิ่นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 บัญญัติให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายใช้ในท้องถิ่นหลายกรณี เช่น กำหนดให้กิจการค้าใดเป็นกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจ เป็นที่ต้องห้าม เป็นต้น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.5 หลักในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดมั่นในหลักการแห่งกฎหมาย 3 ประการ ดังนี้

1) มีกฎหมายแม่บทหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีบทกฎหมายที่มีลำดับที่สูงกว่ากฎหมายระดับท้องถิ่นบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 35 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับกิจการตลาดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจข้อกำหนดของท้องถิ่น”

2) ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่สามารถออกข้อบัญญัติได้เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทหรือบทบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ท้องถิ่นจะตราข้อบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมโดยจะกำหนดอัตราที่เกินกว่าอัตราในกฎกระทรวงไม่ได้ หากกระทำลงไป ข้อบัญญัติของท้องถิ่นฉบับนั้นก็ไม่มีผลบังคับใช้

3) ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดเท่านั้น เช่น การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนแล้วจึงประกาศใช้ได้ หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นก็จะไม่มีผลบังคับใช้ เป็นต้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.6 การบวนการตรากฎหมาย

6.6.1 กระบวนการตรากฎหมายแม่บท

1) กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ปัจจุบันผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้ประกอบด้วย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญหมวดสามสิทธิเสรีภาพและหมวดห้าว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(4) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถเสนอได้เฉพาะกฎหมายที่ตนเองรักษาการณ์

2) กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คล้ายคลึงกับการตราพระราชบัญญัติ แต่มีผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายเพียง 3 กลุ่ม คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีได้เพียง 9 ฉบับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเลือกตั้ง สส. สว. ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น สำหรับกระบวนการตรานั้นแตกต่างจากพระราชบัญญัติตรงที่เมื่อพระราชบัญญัติผ่านสองสภาแล้วสามารถนำขึ้นทูลเกล้าได้เลย แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อผ่านสองสภาแล้วยังนำขึ้นทูลเกล้าไม่ได้ จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนว่ากระบวนการหรือขั้นตอนในการตราถูกต้องหรือไม่ และเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าขัดในสาระสำคัญกฎหมายก็จะตกไปทั้งฉบับ ถ้าไม่ขัดในสาระสำคัญก็เฉพาะมาตรานั้นๆ ที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.6.2 กระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง

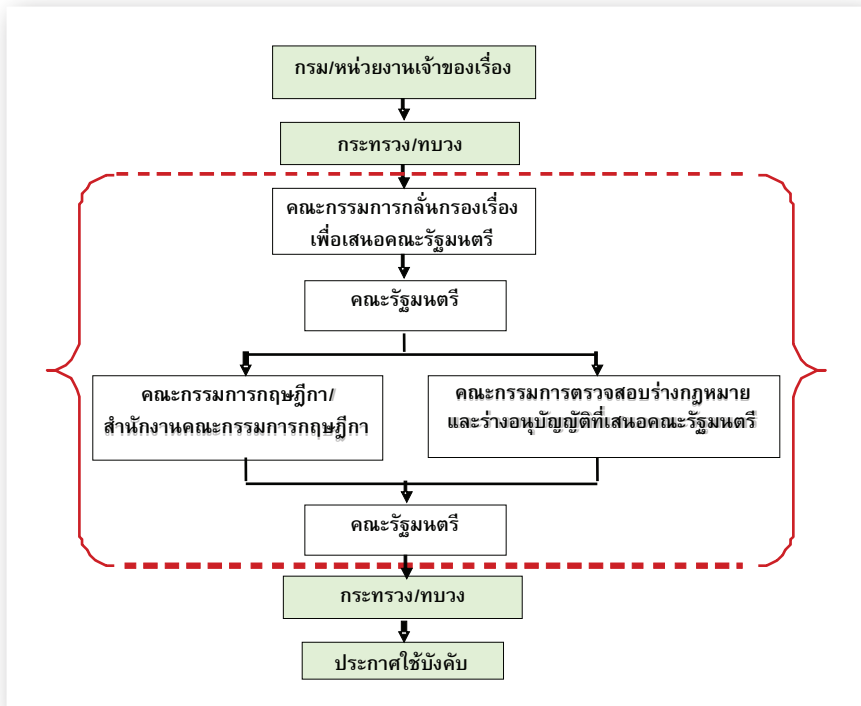
1) กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหาร

เริ่มจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องเสนอขึ้นมาเข้าสู่คณะรัฐมนตรี แต่ก่อนเข้าสู่คณะรัฐมนตรีจะมีคณะกรรมการกฤษฎีกากรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า **“วิปรัฐบาล”** ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากพรรคร่วมรัฐบาล และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรา โดยจะพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอมานั้นเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ ถ้าเป็นไปตามนโยบายก็ความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในหลักการก่อน ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็จะพิจารณาต่อไปว่ากฎระเบียบนั้นมีความสำคัญมากน้อยแค่ไหนว่าจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบที่จะให้มีผลบังคับทั่วไป จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถ้าเป็นกฎที่เป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติใช้เฉพาะหน่วยงานหรือท้องถิ่นนั้น คณะรัฐมนตรีก็จะส่งไปให้คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองคณะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ และมีประสบการณ์ ตรวจสอบพิจารณาแก้ไขและเสนอให้ ครม. เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณา และประกาศบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้สามารถดูกระบวนการตราได้ดังแผนภาพที่ 6.2



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6.2 สรุปขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหาร



ที่มา : เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อวิชา “การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดย อาจารย์กาญจน์นารัตน์ ลีวีโรจน์ หลักสูตร “การพัฒนาความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2551

2) กระบวนการตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกระบวนการตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมี ความคล้ายคลึงกับการตราพระราชบัญญัติเหมือนกันคือ ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้สามารถพิจารณากระบวนการตราข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามลำดับ

ขั้นตอนในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายอาจแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

2.1) ขั้นตอนการเสนอร่าง

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีคณะกรรมการบริหารเป็นส่วนที่บริหารจัดการให้ภารกิจของราชการส่วนท้องถิ่นบรรลุผลต่อประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายจึงกำหนดให้ คณะกรรมการบริหารท้องถิ่น มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนกฎหมาย จึงกำหนดให้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้

นอกจากนี้ ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอ “ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น” ได้ด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 287 “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย” ซึ่งรายละเอียดในการปฏิบัติเป็นไปตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2) ขั้นตอนการพิจารณา

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นที่จะพิจารณา เพราะโดยหลักการแล้ว “ประชาชนเท่านั้นที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อมาใช้บังคับประชาชนเอง” ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น สภาท้องถิ่นจึงเป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

องค์กรที่ชอบธรรม ที่จะมีอำนาจในการพิจารณาตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นนั้นๆ

2.3) ขั้นตอนการลงนามตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการตรากฎหมายทุกระดับชั้นต้องมีผู้ที่มีอำนาจในการตราเช่น พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เป็นต้น กฎหมายระดับท้องถิ่นก็เช่นกัน กฎหมายก็กำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้ตราโดยจะมีผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผู้อนุมัติ หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี

2.4) ขั้นตอนการประกาศใช้

เมื่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านกระบวนการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในการประกาศใช้เพื่อให้มีผลใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้น กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการไว้ เพื่อให้มีหลักประกันว่าได้ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเรียบร้อยแล้ว เช่น การกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือกำหนดให้ต้องติดประกาศโดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน หรือ 15 วัน หรือ 30 วัน แล้วแต่กรณีซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นมีหลายรูปแบบตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และมีขั้นตอนการบัญญัติหรือออกประกาศให้แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขณะนี้ไม่มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตามบทบัญญัติมาตรา 7(4) “(4) กฎมณเฑียรณตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผนนโยบายและการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง” ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หากไม่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 8 บัญญัติว่า “ข้อมูลที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7(4) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร”



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

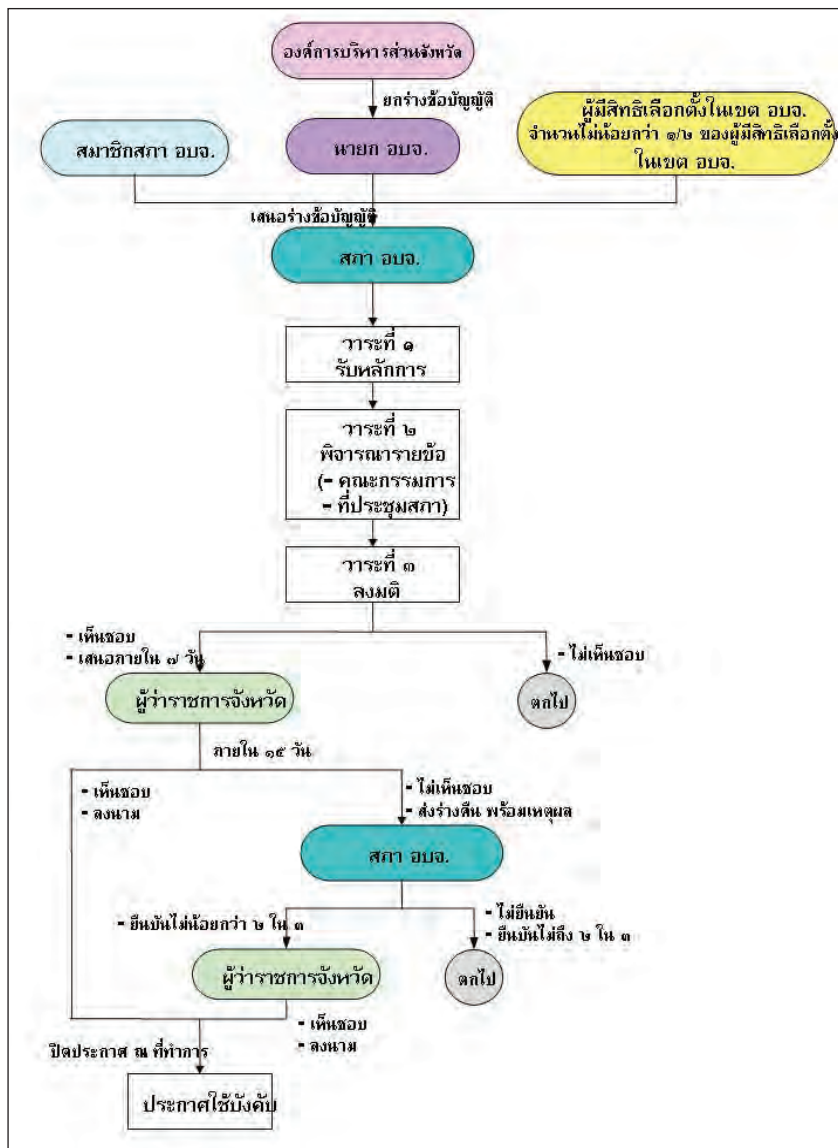
ดังนั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาทุกฉบับ รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกให้มีผลเป็นการทั่วไป ต่อเอกชนด้วย ไม่เช่นนั้น ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นอาจ不会有ผลบังคับใช้ที่สมบูรณ์

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นใดจึงจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวไว้ในตารางข้างต้น หากไม่เป็นไปตามขั้นตอนดังกล่าว ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ก็จะเป็นอันเสียไป ไม่มีผลบังคับใช้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ด้วย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6.4 กระบวนการตรารื้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

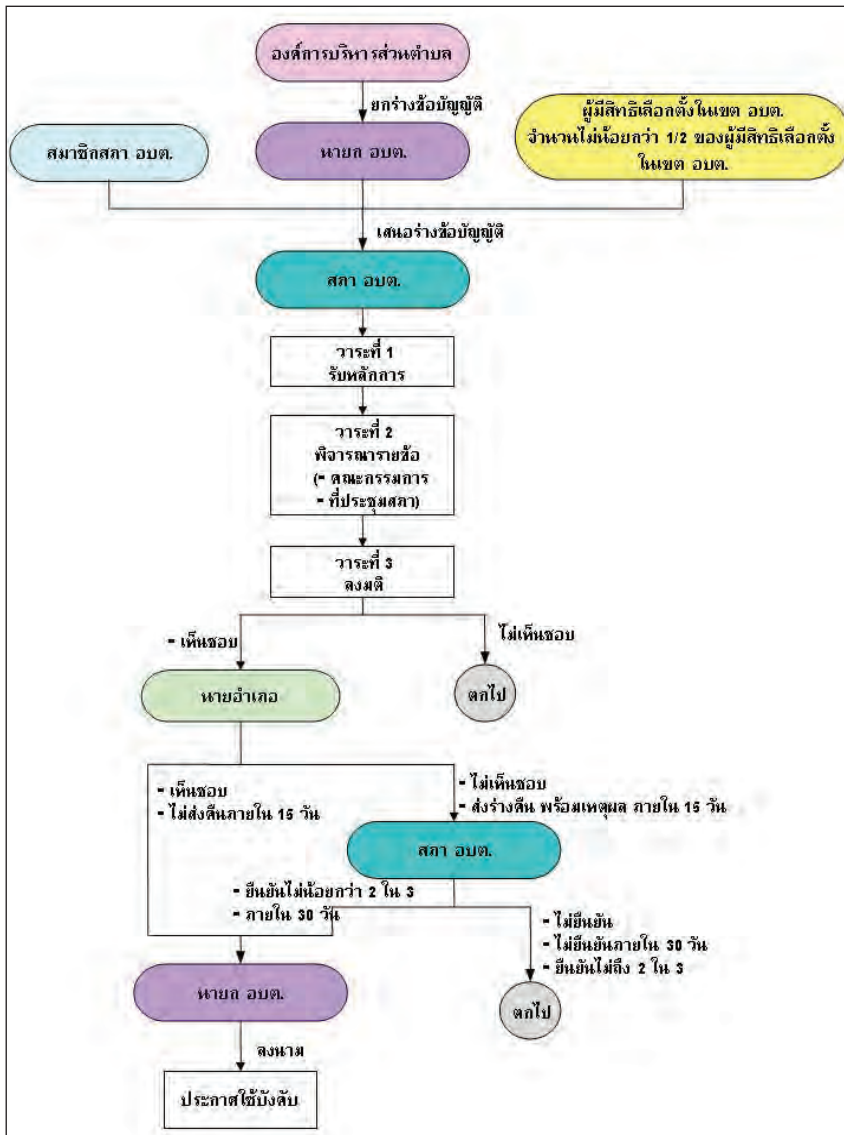


ที่มา : แหล่งที่มาเดียวกับแผนภาพที่ 6.2



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6.5 กระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

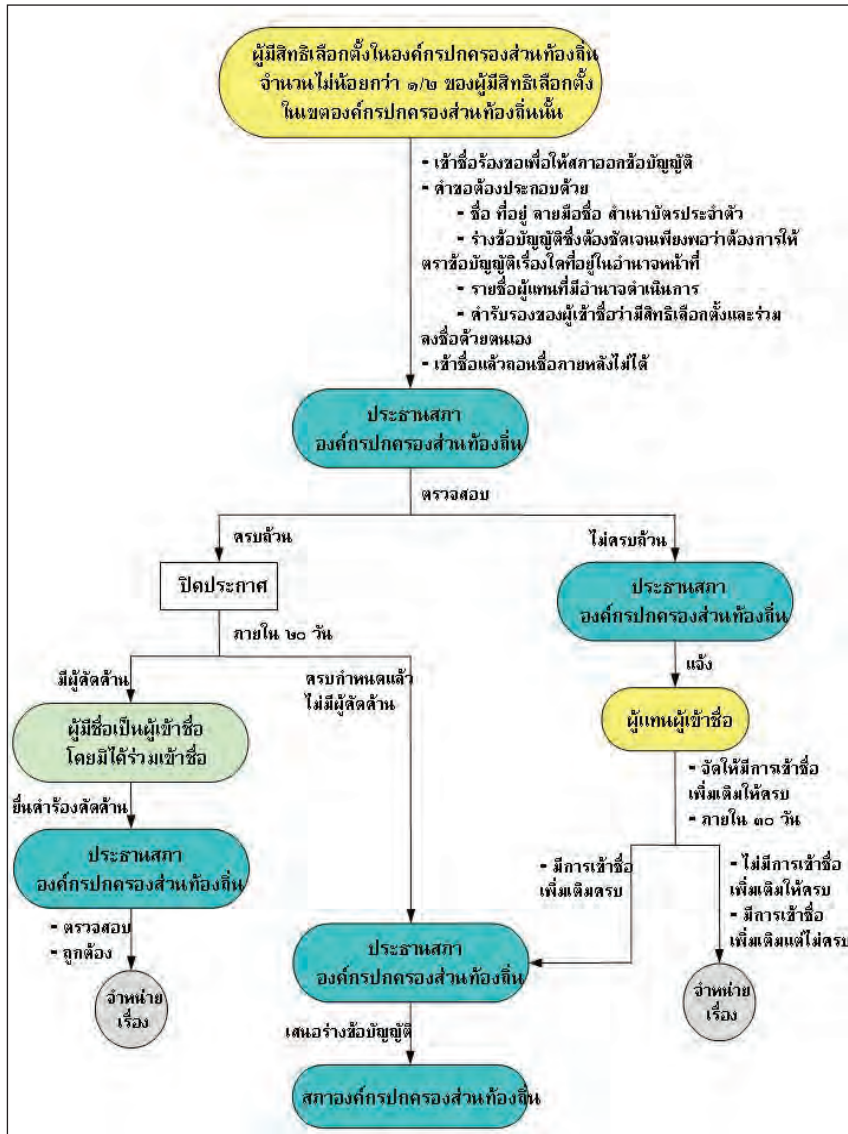


ที่มา : แหล่งที่มาเดียวกับแผนภาพที่ 6.2



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนภาพที่ 6.6 กระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น



ที่มา : แหล่งที่มาเดียวกับแผนภาพที่ 6.2



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.7 หลักเบื้องต้นในการร่างกฎหมาย⁶

6.7.1 รวบรวมเนื้อหา

โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้เนื้อหาหรือข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน และนำมาวิเคราะห์ ถึงข้อดี ข้อเสีย

1) **ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน** คือ เหตุผลความจำเป็นที่จะตรากฎหมายนั้น เนื้อหาของเรื่องที่จะบรรจุไว้ในกฎหมายมีอะไรบ้าง ดูว่าซ้ำซ้อนหรือมีอยู่แล้วในกฎหมายอื่นหรือไม่ หรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้วหรือไม่

2) **สิ่งที่ต้องวิเคราะห์** หลักๆ คือ ความพร้อมด้านงบประมาณ อัตราค่าจ้างการยอมรับของสังคม

แบบตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (check list)

- (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
- (2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
- (3) มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
- (4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- (6) ความพร้อมของรัฐ

⁶ สรุปจาก เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อวิชา “การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดย อาจารย์กาญจนาภรณ์ สิริโรจน์ หลักสูตร “การพัฒนาความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2551



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- (8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- (9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่ หลักข้อนี้ปัจจุบันเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น เพราะบางครั้งกฎหมายแม่บทระบุให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อน หรือบางเรื่องโดยเนื้อหาอาจจะต้องรับฟังความคิดเห็นก่อน แม้มีได้กำหนดเป็นเงื่อนไข เช่น การกำหนดประมวลจริยธรรม

6.7.2 การวางโครงสร้าง

นำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงวางโครงสร้างให้มีความชัดเจน แน่นนอน ไม่สับสน โดยใช้หลักตรรกวิทยา ลำดับเหตุการณ์ สำหรับเนื้อเรื่อง จัดหมวดหมู่ สำหรับโครงสร้าง และจะต้องเขียนให้อ่านเข้าใจง่าย และสามารถค้นหาง่าย เพื่อให้ง่ายต่อการอ้างอิง

6.7.3 จัดหมวดหมู่

อันประกอบด้วย หมวด ส่วน มาตรา หรือข้อ วรรค อนุมาตรา หรืออนุข้อ และในการเขียนแต่ละข้อไม่ควรที่จะมีวรรคหรือย่อหน้ามากจนเกินไป เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนได้ และในแต่ละข้อจะต้องมีเนื้อความที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

ในการเขียนแต่ละข้อไม่ควรที่จะมีวรรคหรือย่อหน้ามากจนเกินไป เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนได้ และในแต่ละข้อจะต้องมีเนื้อความที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

1) การจัดเรียงลำดับวรรค ในหนึ่งข้อหรือในหนึ่งมาตรามีการเรียงตามวรรค ในการเรียกลำดับวรรคที่หนึ่งนั้นสามารถเรียกได้ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคแรก ส่วนวรรคสุดท้ายนั้นหากเรียกว่า “วรรคสุดท้าย” จะก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อท้าย อาจก่อให้เกิดความสับสนได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อ 10..... (วรรคหนึ่ง วรรคแรก).....

 (วรรคสอง).....

 (วรรคสาม).....

 (วรรคสี่ วรรคสุดท้าย).....

2) การจัดเรียงลำดับหัวข้อหรืออนุมาตรา มีความสำคัญเช่นกัน เพราะอาจมี
 ปัญหาในการอ้างอิง ในกรณีที่มิใช่อนุมัติหรืออนุข้อแทนการแบ่งเป็นวรรค อนุที่หนึ่งให้
 ใช้ (1) ถ้ามีย่อยลงไปอีกให้ใช้ (ก) ถ้ามีย่อยลงไปอีกให้ใช้ 1)

ข้อ 10
 (1)
 (ก)
 1)
 2)
 ก)
 ข)
 (ข)
 1)
 2)
 (2)
 (3)

3) การจัดเรียงลำดับข้อที่เพิ่มเติม ในสมัยก่อนข้อที่เพิ่มเติมจะใช้คำว่า
 ทวิ ตริ จัตวา เบญจ เป็นต้น ซึ่งเข้าใจยาก จึงเปลี่ยนระบบใหม่เป็น 10/1 10/2 เพื่อให้
 เข้าใจง่าย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- ข้อ 10
- ข้อ 10/1
- ข้อ 10/2
- ข้อ 10/3
- ข้อ 10/4
- ข้อ 10/5

6.7.4 ข้อพิจารณาในการร่างกฎหมาย

1) หลักการ

- (1) ความถูกต้องของสาระตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด
- (2) ความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับกฎหมายแม่บท
- (3) ความถูกต้อง ครบถ้วน สอดคล้อง ของเนื้อหาในตัวเอง
- (4) ความขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทและลูกบทอื่น

“หลักการ” ในอีกความหมายหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ หลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นการบังคับ และสภาใช้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการเสนอกฎหมายให้อยู่ในกรอบ

- (1) เป็นการวางกรอบหรือ **“ทิศทาง”** ของร่างกฎหมายนั้น เพื่อให้ทราบว่า จะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องใด
- (2) เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา
- (3) โดยทั่วไปจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ในชั้นที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องทำการร่าง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น



หลักการถ้าไม่มีสภาจะไม่รับ เนื้อหาของหลักการจะต้องบอกว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดในเรื่องอะไร รัฐสภาใช้เป็นกลไกสำคัญในกรณีที่กฎหมายใดเสนอหลักการเรื่องใดไปแล้ว ถ้าสภามีมติวาระที่ 1 รับหลักการของกฎหมายนั้นไปแล้ว ในการแก้ไขเนื้อหากฎหมายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากหลักการตามที่สภามีมติรับหลักการไปแล้วมิได้เด็ดขาด ทั้งในทางขยายขอบเขตให้กว้างกว่าและลดให้แคบกว่าคลาดเคลื่อนไม่ได้เด็ดขาด ถ้าเป็นเช่นนั้นกฎหมายฉบับนั้นอาจจะตกไปหรือไม่ผ่านสภาได้ อีกทางหนึ่งคือ สภาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญไม่ให้มีการเพิ่มเติม หรือลดเนื้อหาตามหลักการไม่ได้ ถ้าเป็นอย่างนั้นจะต้องเสนออีกร่างขึ้นมาใหม่ นอกจากนี้ในหลักการจะต้องมีการระบุเลขมาตราที่แก้ไขหรือเพิ่มเติมอีกด้วยจะไปแก้ที่อื่นไม่ได้

เหตุผล จะเป็นส่วนที่อธิบายความเป็นมา ความจำเป็น เจตนารมณ์ ความสำคัญ และที่มาที่ไปของกฎหมายฉบับนั้นๆ โดยจะประกาศอยู่ในตอนท้ายของราชกิจจานุเบกษา และเป็นประโยชน์ในการตีความ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบันทึกหลักการและเหตุผล

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ถือสิ่งของต่าง ๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐาน ในคดีอาญาก่อนคดีถึงที่สุด มีอำนาจใช้ดุลพินิจมอบคืนให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้อื่น ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิเรียกหรือคืนสิ่งของดังกล่าวรับสิ่งของนั้น ไปดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ระหว่างการดำเนินคดีอาญา (เพิ่มมาตรา ๔๕/๑)

(๒) กำหนดให้พนักงานอัยการร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นอุทธรณ์คดีพินิจ เมื่อได้มีการชั้นอุทธรณ์คดีพินิจในกรณีที่มีความสงสัยเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่า ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติ ราชการตามหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสามแล้ว (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๑ วรรคสี่)

(๓) กำหนดให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ในคดีที่มีความสงสัยเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้คดีขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (เพิ่มมาตรา ๑๕๔/๑)

หลักการ

เหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจเจ้าพนักงาน ผู้ถือสิ่งของต่าง ๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้จนกว่าคดีถึงที่สุด นางกรณิศจึงต้องยึดสิ่งของดังกล่าวไว้เป็นเวลานาน ทำให้สิ่งของนั้นชำรุดบกพร่อง เสื่อมประโยชน์ หรือเสื่อมราคา ก่อความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้อื่น ซึ่งมีสิทธิเรียกหรือคืนสิ่งของนั้น สมควรกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจใช้ดุลพินิจมอบคืนให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้อื่น ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิเรียกหรือคืนสิ่งของดังกล่าวรับสิ่งของนั้น ไปดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ระหว่างการดำเนินคดีพินิจก่อนคดีถึงที่สุดเป็นการบรรเทาความเสียหายและเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกละเมิด ตลอดจนภาระหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการดูแลรักษาสิ่งของนั้น ประกอบกับการทำสำนวนชั้นอุทธรณ์คดีพินิจในกรณีที่มีความสงสัยเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ และการสอบสวนในคดีดังกล่าวรวมทั้งคดีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้คดีขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เป็นคดีที่มีผลกระทบเชิงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างสำคัญ สมควรให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวน ในการทำสำนวนชั้นอุทธรณ์คดีพินิจและการสอบสวนคดีดังกล่าวด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เหตุผล

2) รูปแบบ

ต้องเป็นไปตามรูปแบบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ และต้องประกอบด้วย

- (1) ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย
- (2) ชื่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (3) คำปรารภ
- (4) บทจำกัดสิทธิ์
- (5) บทอาศัยอำนาจ
- (6) วันใช้บังคับ
- (7) เนื้อหา
- (8) บทเฉพาะกาล
- (9) ผู้รักษาการ
- (10) ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย และผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

6.8 รูปแบบมาตรฐานในการร่างกฎหมาย⁷

รูปแบบมาตรฐานในการร่างกฎหมาย ที่เป็นรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ต้องมีการระบุให้ครบถ้วนทั้ง 10 ประการ

6.8.1 ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายต้องมีการจัดเรียงตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญ
- 2) กฎมณเฑียรบาล

⁷ สรุปจาก เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อวิชา “การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดย อาจารย์กาญจนารัตน์ สิริโรจน์ หลักสูตร “การพัฒนาความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2551



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 4) พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด
- 5) พระราชกฤษฎีกา
- 6) กฎกระทรวง
- 7) ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

6.8.2 ชื่อกฎหมาย

โดยหลักชื่อเป็นคำนามให้มีสาระสำคัญ แต่ต้องมีสาระสำคัญที่พอทำให้รู้ว่ากฎหมายนั้นว่าด้วยเรื่องอะไร ถ้ามีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหลายเรื่องในกรอบของเรื่องนั้น จะขึ้นต้นด้วยคำว่า “ว่าด้วย” เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืน การชดเชยค่าทดแทน และกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างชื่อของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช 2486 พระราชบัญญัติธง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534

ถ้าเป็นข้อบัญญัติ โดยปกติจะใช้ชื่อตามเนื้อหาที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจตราขึ้น เช่น

- 1) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542
- 2) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง กิจการโรงแรมองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2546



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่โพธิ์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2549

ตัวอย่างการเขียนข้อบัญญัติ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม)

หน้า ๒๐		
เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๗ ง	ราชกิจจานุเบกษา	๑๕ มกราคม ๒๕๔๘

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม จึงตราข้อบัญญัตินี้ขึ้นไว้ โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม และโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒”

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

เหตุผลที่ตราข้อบัญญัติมีอยู่ 2 แห่ง (ที่หัวกระดาด และที่ข้อ 1)

- เนื้อของข้อบัญญัติจะเริ่มตั้งแต่ประโยคที่ว่า องค์การนั้นหรือกฎหมายฉบับนั้นได้ตราขึ้นอย่างถูกต้องตามกระบวนการ

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงตราข้อบัญญัตินี้ขึ้นไว้โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดดังต่อไปนี้”



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- ชื่อส่วนที่อยู่บนหัวกระดาษ เป็นส่วนที่ไม่ได้อยู่ในเนื้อหาของสาระของข้อบัญญัติ ชื่อที่อยู่ในส่วนนั้นจึงเป็นเพียงการเขียนลอยๆ ไม่มีความหมาย แต่เขียนไว้เพื่อเป็นประโยชน์ในการค้นหาอ้างอิงได้ง่าย
- การเขียนชื่อไว้ที่ข้อ 1 เป็นการรับรองไว้ในเนื้อหาของข้อบัญญัติว่าข้อบัญญัตินั้นชื่ออะไร

6.8.3 คำปรารภ

เป็นการเขียนว่ากฎหมายนั้นมีไว้เพื่ออะไร มีการดำเนินการอย่างไร เช่น เพื่อเพิ่มเติม แก้ไข เพื่อแทรก เพื่อออกข้อบัญญัติใหม่

6.8.4 บทจำกัดสิทธิ์

- 1) บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ แต่สามารถมีเนื้อหาดังกล่าวได้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้ ในการตราจะต้องระบุมาตราในรัฐธรรมนูญไว้ด้วย
- 2) มีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 3) แนวทางในการเขียนบทจำกัดสิทธิ์ คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้เขียนเป็นอักษย่อหน้าหนึ่งถัดจากส่วนของคำปรารภ ซึ่งเป็นแนวทางที่ถือปฏิบัติกับทั้งในกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบทจำกัดสิทธิ์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

6.8.5 บทอาศัยอำนาจ

อาศัยอำนาจตามบททั่วไป

อาศัยอำนาจตามบทเฉพาะ

อาศัยอำนาจตามบททั่วไปประกอบกับอำนาจตามบทเฉพาะ

ตัวอย่างบทอาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญ 2540

.... และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นอย่างรอบคอบแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่า สมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของรัฐสภา

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2534 ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

(คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบทกาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญ 2549

โดยที่**หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครอง**ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้**กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ** เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า เหตุที่ทำการ เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล จึงมี**พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม**ให้ใช้**บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว** จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

(คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549)

ตัวอย่างบทกาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง

จึงทรง**พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา** ดังต่อไปนี้

(พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบทอาศัยอำนาจในพระราชกฤษฎีกา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แล้ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 ประกอบกับมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2549

ตัวอย่างบทอาศัยอำนาจในกฎกระทรวง ตามบททั่วไป

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

(มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการและพนักงานตรวจสอบสภาพ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบทอาศัยอำนาจในระเบียบ ตามบทเฉพาะ

อาศัยอำนาจตามความใน**มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การให้คำปรึกษาไว้ ดังต่อไปนี้

(มาตรา 11 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

.....)

ตัวอย่างบทอาศัยอำนาจในประกาศตามบททั่วไปประกอบกับอำนาจตามบทเฉพาะ

อาศัยอำนาจตามความใน**มาตรา 6 และมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

(มาตรา 6 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 37

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจ**ประกาศในราชกิจจานุเบกษา**กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

.....)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างบทवादัยอำนาจในข้อบัญญัติตามบททั่วไปประกอบกับอำนาจตามบทเฉพาะ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์การบริหารส่วนตำบลตะกุกใต้โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะกุกใต้ และโดยอนุมัติของนายอำเภอวิภาวดี จึงตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตะกุกใต้ ดังนี้

6.8.6 วันใช้บังคับ

เป็นการระบุว่ากฎหมายจะใช้บังคับเมื่อไหร่ ถ้ากฎหมายแม่บทระบุไว้ว่าใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกำหนดกฎหมายลูกบทไม่จำเป็นต้องเขียนก็ได้ หรือจะเขียนเหมือนกับที่กฎหมายแม่บทก็ได้ไม่ผิดอะไร หรือกฎหมายแม่บทระบุให้มีผลบังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่อยากให้ประกาศใช้ก่อนแล้วค่อยบังคับใช้ภายหลังก็สามารถทำได้ ตัวอย่างการเขียนวันใช้บังคับมีหลายกรณีดังนี้

ตัวอย่างวันใช้บังคับ

1) ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

.....

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2534 ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

.....

2) ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2545

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

3) ระบุให้ล่วงพ้นไประยะหนึ่งก่อน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

4) ระบุวันที่แน่นอน ซึ่งอาจเป็นวันในโอกาสหรือวันที่ย้อนหลัง

(1) การกำหนดวันใช้บังคับในโอกาส

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นไป

(2) การกำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง

พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

5) กำหนดวันสิ้นสุดการใช้บังคับไว้ด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี

6) กำหนดวันใช้บังคับประกอบกับท้องที่

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

7) กำหนดให้ใช้บังคับเป็นส่วนๆ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา 3 ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามปี นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมรถจักรยานยนต์ต้องเป็นไปตาม

มาตรฐาน พ.ศ. 2547

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เว้นแต่รถจักรยานยนต์ที่มีความจุกระบอกสูบตั้งแต่ 110 ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8) กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่น เช่น ให้ตราพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2541

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ออกใช้บังคับเป็นต้นไป

9) กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่นเช่น ให้ประกาศ

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติหมวด 3 จะให้ใช้บังคับเมื่อใดในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ให้ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

10) กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่น เช่น กำหนดเวลาล่วงหน้า

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2540

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติมาตรา 3 ให้ใช้บังคับสำหรับเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป

11) กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่น เช่น กำหนดโดยมีเงื่อนไขอื่น

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติมาตรา 4 มาตรา 7



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ถึงมาตรา 16 มาตรา 17 ถึงมาตรา 31 มาตรา 262 มาตรา 263 มาตรา 318 ถึงมาตรา 320 และมาตรา 332 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อประกาศรัฐสภาตามมาตรา 16 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นความในมาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีของข้อบัญญัติงบประมาณที่บางปีไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าเป็นกำหนดการเร่งรัดที่ควรทำให้ทันตามเวลา ถ้าไม่ทันตามกำหนดเวลา โดยมีเหตุผลไม่สมควรให้ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าไม่ทันจริงๆ และมีเหตุผลอันสมควรก็สามารถอนุโลมได้

6.8.7 เนื้อหา

1) คำนิยาม

- 1.1) ถ้อยคำหรือภาษาที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ความหมายเฉพาะที่แตกต่างจากภาษาธรรมดาทั่วไป หรือประสงค์จะให้ความหมายพิเศษ
- 1.2) การกำหนดหรือจำกัดความหมายที่แน่นอน⁸
- 1.3) วัตถุประสงค์

(1) ทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ซึ่งอาจเป็นไปเพื่อ

⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 590



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1.1) กำหนดความหมายให้เข้าใจชัดเจนขึ้น
- (1.2) ขยายความหมายให้กว้างขึ้น
- (1.3) จำกัดความหมายให้แคบ เพื่อให้ตรงตามความต้องการ
- (2) หลีกเลี่ยงการใช้คำยาวๆ ซ้ำกันๆ ในหลายๆ ที่ เช่น **“คณะกรรมการ”** หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น
- 1.4) หลักเกณฑ์ในการเขียนคำนิยาม
 - (1) สร้างคำนิยามขึ้นเฉพาะเมื่อมีความจำเป็น
 - (2) เมื่อสร้างคำนิยามแล้ว ต้องใช้คำนิยามนั้นในความหมายนั้นในกฎหมายทั้งฉบับ ไม่ควรจะเปลี่ยนความหมาย
 - (3) ต้องเขียนคำนิยามให้ผู้อ่านรู้เรื่องจริงๆ และเข้าใจได้อย่างที่ต้องการ เพราะถ้าเป็นคำที่รู้จักกันทั่วไปแล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนนิยาม
 - (4) ไม่นำคำที่มีความหมายอย่างหนึ่ง ไปนิยามให้มีความหมายอีกอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะในความหมายที่ผิดธรรมชาติ
 - (5) ไม่เขียนคำนิยามให้มีความหมายครอบคลุมไปเสียทุกอย่างเว้นแต่จำเป็นและตั้งใจอย่างนั้นจริงๆ แต่ต้องเขียนให้ชัดเจน
 - (6) ถ้าคำที่จะนิยามนั้นมีที่ใช้แห่งเดียว ไม่ต้องนิยาม แต่ให้เขียนอธิบายในมาตรานั้น

ข้อสังเกต

“หมายความว่า” หมายถึง แปลความว่า



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

“หมายความว่ารวมถึง” โดยปกติไม่ได้แปลว่าอย่างนั้น หรือไม่ได้เป็นสิ่งนั้น แต่เฉพาะครั้งนี้หรือเรื่องนี้ ให้แปลว่าอย่างนั้นด้วย

2) บทยกเลิกกฎหมาย

- 2.1) บทบัญญัติหรือข้อความที่เนื้อหาระบุให้บทบัญญัติหรือเนื้อหาเดิมของกฎหมายนั้น ล้มผลไป
- 2.2) ถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ ต้องเขียนรวมไว้ในที่เดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแต่ละมาตรา ต้องเรียงกันไปทีละมาตรา
- 2.3) การยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ มีวิธีเขียน 3 แบบ

แบบที่ 1 ระบุชื่อกฎหมายอย่างชัดเจนเป็นรายฉบับ

พระราชบัญญัติการประกอบโรค ศิลปะ พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช 2479
- (2) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2480
- (3) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2483
- (4) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2490



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (5) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490
- (6) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504
- (7) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2509
- (8) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511
- (9) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519
- (10) พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2530

แบบที่ 2 ระบุชี้ อภิปรายอย่างชัดเจนเป็นรายฉบับและมี Sweeping clause⁹ (บทครอบคลุม “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”) ด้วย

⁹ Sweeping = ครอบคลุม (ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2541, หน้า 301



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493

(2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

แบบที่ 3 เขียนแบบมีเฉพาะ Sweeping clause

พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

เหตุผลที่ต้องระบุงยกเลิกกฎหมายทุกฉบับเป็นรายฉบับ เพราะแม้สาระสำคัญในกฎหมายฉบับต่อๆ มาจะถูกนำไปแทรกในกฎหมายฉบับแรกแล้วก็ตาม แต่ในกฎหมายฉบับต่อๆ มาหลายฉบับนั้น จะมี **เนื้อหาบางส่วนที่เป็นเอกเทศ** (ไม่ได้ถูกนำไปแทรกหรือไม่สามารถนำไปแทรกในกฎหมายฉบับแรกได้) อยู่ในตัวเองเสมอ เช่น ชื่อ วันใช้บังคับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเฉพาะกาล หากไม่ยกเลิกกฎหมายนั้นเป็นรายฉบับ เนื้อหาของกฎหมายในส่วนนั้นจะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ จึงต้องระบุให้ยกเลิกไปด้วย

เหตุผลที่ไม่ควรเขียน

1) มีหลักกว่าในเรื่องเดียวกัน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- กฎหมายที่ออกภายหลัง ย่อมใช้บังคับเหนือกฎหมายที่ออกก่อน
 - กฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะ ย่อมเหนือกว่ากฎหมายทั่วไป
- 2) การเขียนเหตุผลที่ไม่ควรเขียน อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาว่า กฎหมายในส่วนนั้นๆ ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ กฎหมายมีเจตนاتแท้จริงที่จะยกเลิกข้อความในส่วนที่ขัดหรือแย้งกันนั้นหรือไม่
- 3) ผู้ใช้กฎหมายจะเกิดความสับสน เนื่องจากไม่อาจทราบได้ว่า กฎหมายอะไร ในส่วนใด ได้ถูกยกเลิกไปบ้าง

คำที่ควรรู้

“ยกเลิก” =	เลิกไปทั้งหมด ไม่ใช้อีกต่อไป
“แก้ไข” =	ของเดิมยังคงใช้อยู่ แต่มีการแก้บางส่วน เพื่อให้เหมาะสม (ให้ยกเลิก.... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน = แก้ไข)
“แก้ไขเพิ่มเติม” =	ของเดิมยังคงใช้อยู่ แต่มีการแก้บางส่วนและเพิ่มเข้าไปใหม่บางส่วน เพื่อให้เหมาะสม (ให้ยกเลิก..... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน = แก้ไขเพิ่มเติม)
“ปรับปรุง” =	เลิกของเดิมไปทั้งหมด และกำหนดของใหม่ขึ้นใช้แทนของเดิม

3) เนื้อหาสาระ

3.1) ส่วนที่จะนำไปใช้

- (1) มีข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน
- (2) มีข้อมูลมากเพียงพอที่จะตัดสินใจได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (3) มีการศึกษามาแล้วอย่างรอบด้าน
- (4) มีการเปรียบเทียบหรือยกตัวอย่าง
- (5) มีข้อเสนอแนะเบื้องต้นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

3.2) ส่วนที่เขียน

- (1) ถูกต้อง ครบถ้วน
- (2) สอดคล้องกับแม่บทและไม่เกินอำนาจ
- (3) ไม่ขัดหรือแย้งกับแม่บทและกฎหมายอื่น
- (4) สั้น กระชับ ชัดเจน ไม่ยาวเยิ่นเย้อ
- (5) จัดเรียงตามลำดับ (ใช้หลักตรรกวิทยา - ลำดับเหตุการณ์ สำหรับเนื้อเรื่อง และจัดหมวดหมู่ สำหรับโครงสร้าง)
- (6) ใช้การอ้างอิงไปมา ไม่เขียนซ้ำ ซ้ำซาก

6.8.8 บทเฉพาะกาล

สำหรับบทเฉพาะการนี้ บางครั้งกฎหมายใหม่อาจไม่จำเป็นต้องมี

1) บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับบทกฎหมายนั้น¹⁰

2) การเขียนบทเฉพาะกาลจึงเป็นการวิเคราะห์กฎหมายนั้นทั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง และที่จะมีการแก้ไขใหม่เพื่อจะใช้ต่อไปในภายหน้า เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหรือขาดความต่อเนื่องในการใช้กฎหมาย

¹⁰ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน บริษัทเพื่อนพิมพ์ จำกัด พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2537 หน้า 71



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) ข้อพิจารณาในการให้มีบทเฉพาะกาล

- 3.1) ความจำเป็นที่จะต้องมีบทเฉพาะกาล
- 3.2) ความพร้อมหรือไม่พร้อมของการบังคับใช้กฎหมาย
- 3.3) ลักษณะของเนื้อหาสมควรเป็นบทเฉพาะกาลหรือบทถาวร

ตัวอย่างบทเฉพาะกาล

(1) การรับรองสิทธิหรือสถานะเดิมของบุคคล

พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

มาตรา 62 ใบอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2478 ให้ถือว่าเป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้ใช้ได้จนกว่าจะสิ้นอายุใบอนุญาต

(2) เพื่อรองรับให้ใช้ลูกบทเดิมไปพลางก่อนได้

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542

มาตรา 14 บรรดากฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวข้าราชการพนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานองค์การของรัฐที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(3) เพื่อให้กระบวนการต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 139 ข้าราชการพลเรือนซึ่งโอนมาจากพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประเภทอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้ใด มีกรณีกระทำความผิดวินัยหรือกรณีที่สมควรให้ออกจากงานหรือให้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือระเบียบข้าราชการนั้นอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น หรือดำเนินการสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 111 และมาตรา 123 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(4) การเปลี่ยนแปลง ถ้ายโอนองค์กร เปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กร

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528

มาตรา 66 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณขององค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2507 ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของ กกท.

(5) เพื่อให้การกระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมายใหม่

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528

มาตรา 65 คณะบุคคลหรือบุคคลใดซึ่งใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือมีอักษรหรือเครื่องหมายใด แสดงว่าเป็นสมาคม สโมสร หรือคณะบุคคล ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทยอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ขอรับอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา 59 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(6) เพื่อสืบทอดอำนาจหน้าที่ขององค์กร (คณะกรรมการ) เดิม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 86 ให้คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้แล้วเสร็จ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการตุลาการตามวรรคหนึ่งว่างลง และมีกรรมการตุลาการเหลืออยู่ไม่พอที่จะเป็นองค์ประชุม ก็ให้กรรมการตุลาการที่เหลืออยู่ดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ เฉพาะการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้เสียหายแก่ราชการ

(7) เพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการโดยเร็ว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 66 ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตามมาตรา 8 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

กำหนดวันดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของวุฒิสภา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(8) เพื่ออุดช่องว่างในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 126 ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มี ประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 7 มี จำนวนสิบสี่คนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้ เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

(9) เพื่อให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปให้ครบถ้วน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

มาตรา 43 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 327 (9) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกฉบับที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะที่ยกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตรา ขึ้นใหม่ประกาศใช้บังคับ ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาให้แตกต่างกันตามสภาพความ พร้อมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องมีให้เกิน ห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(10) เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่ยังไม่มีความพร้อม

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 169 ในเขตท้องที่จังหวัดใดในระหว่างที่ยังไม่มีขนส่งจังหวัดให้อำนาจและหน้าที่ของขนส่งจังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนกลาง

6.8.9 ผู้รักษาการ

เป็นการกำหนดเพื่อให้ทราบว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ เพื่อให้มีเจ้าของเรื่องแน่นอน ทำให้ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย สามารถพิจารณาได้ว่าสมควรให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามนั้น สามารถทำการตรวจสอบควบคุมได้สะดวกขึ้น และทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถติดต่อดำเนินการได้ถูกต้อง

ตัวอย่างผู้รักษาการ

1) รักษาการคนเดียวโดยไม่ได้กำหนดเรื่องอำนาจอื่น

พระราชบัญญัติ การเฉลี่ยความเสียหายทั่วไปจากภัยอันตรายในการเดินเรือ พ.ศ. 2547

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

2) รักษาการคนเดียวโดยกำหนดเรื่องอำนาจอื่นไว้ด้วย

พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้
บังคับได้

3) รักษาการมากกว่า 1 คน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. 2543

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในส่วนที่เป็นกิจการในทางการเงิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการร่วมกัน และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กบออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และออกประกาศตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อสังเกตในการกำหนดให้มีผู้รักษาการ

- 1) กฎหมายที่มีเนื้อหามุ่งเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยไม่ได้เพิ่มภาระ หน้าที่ขึ้นใหม่ ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการอีก (เพราะยังอยู่ในกรอบที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) ถ้าในการแก้ไขเพิ่มเติมมีการกำหนดบทบัญญัติเอกเทศ (มาตรา เอกเทศ) เช่น บทเฉพาะกาล มีผลเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ไปจากกรอบที่กำหนดไว้เดิม ต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ตัวอย่าง การกำหนดผู้รักษาการ

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	

6.8.10 ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย และผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

1) ความหมายของคำต่างๆ

“ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย” หมายความว่า ผู้ที่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจออกกฎหมายอื่นหรือกฎหมายลูกบทอื่น

“ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ” หมายความว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ได้ลงนามกำกับกับการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ถือว่าเป็นการรับรองว่าเป็นพระปรมาภิไธยอันแท้จริงของพระมหากษัตริย์ และเพื่อแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการตามคำแนะนำและยินยอมของผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงทำผิดไม่ได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) สิ่งที่ต้องรับสนองพระบรมราชโองการ

- (1) กฎหมายต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา
- (2) พระราชหัตถเลขา ได้แก่ เอกสารที่พระมหากษัตริย์มีไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
- (3) พระบรมราชโองการ ได้แก่ คำสั่งของพระมหากษัตริย์ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ เช่น พระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นต้น
- (4) เรื่องอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เช่น การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่สำคัญ

4) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มีหลักในการพิจารณาดังนี้

- (1) ต้องเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการนั้นๆ โดยตรง เช่น นายกรัฐมนตรี ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี
- (2) ต้องเป็นเจ้าของเรื่องหรือเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่รู้เรื่องดังกล่าวดี
- (3) ต้องไม่เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรืออาจพาดพิงถึงเบื้องพระยุคลบาท เช่น ประธานองคมนตรี เป็นต้น

5) ผลของการรับสนองพระบรมราชโองการทำให้บทกฎหมาย

พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย เพราะได้ดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 195 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะต้องรับผิดชอบ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น เพราะถือว่าพระมหา-กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมของบุคคลดังกล่าว โดยความรับผิดชอบนี้มี 3 ประการ คือ

- (1) รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการ ของเรื่องที่ทรงลงพระปรมาภิไธย เช่น กระบวนการตรากฎหมาย หรือกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด เป็นต้น
- (2) รับผิดชอบในความถูกต้องของข้อความในเอกสารนั้น
- (3) รับผิดชอบในเนื้อหาของสาระของข้อความที่ได้ถวายคำแนะนำและยินยอมว่าจะทรงปฏิบัติอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างองค์ประกอบของพระราชบัญญัติ





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตัวอย่างองค์ประกอบของข้อบัญญัติท้องถิ่น (ต่อ)

เนื้อหา

หน้า ๒๓

ฉบับ ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๕-๕

ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ มกราคม ๒๕๕๕

ข้อ ๑๐ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ให้เสียค่าอันเป็นโทษ นำมาชดเชยค่าเสียหายที่สมเหตุสมผล หรือยื่นบัญชีรายการอันเป็นเท็จ เพื่อจะไม่เสียภาษี ก็ควรระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ ๑๑ ให้ความคิดตามข้อบัญญัตินี้เป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ที่อำนาจเปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เงินค่าปรับตามวรรคสอง ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ ๑๒ เมื่อกรมสรรพสามิต ซึ่งได้รับมอบให้รับผิดชอบเก็บภาษีตามข้อ ๕ เรียกเก็บภาษีแทนก่อนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้หักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ให้ส่งมอบภาษีที่เหลือทั้งจำนวนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ ๑๓ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม เป็นผู้รักษาตามข้อบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกประกาศ และระเบียบปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวันให้ถือว่าใช้ได้

ผู้รักษาการ

ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย

ประกาศ ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

สมชาย นันทิเกียรติกุล

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

คำปรารภ

หน้า ๖๐

ฉบับ ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๕-๕

ราชกิจจานุเบกษา

๑ มีนาคม ๒๕๕๕

เหตุผล :- เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีนครินทร์ ซึ่งมีพื้นที่บางส่วนติดแนวเขตสายบินสุวรรณภูมิ บริเวณคลองหนองสูงและพื้นที่ซึ่งของสถานีบริการน้ำมันอากาศยานแห่งแรก ซึ่งรัฐบาลบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นเจ้าของกิจการ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง อนุมัติให้มีผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นที่สร้างคลังน้ำมันภายนอกเขตท่าอากาศยานสุวรรณภูมิทำการเชื่อมต่อดังระบบท่อส่งน้ำมัน (Hydram) ที่บริษัทไทยเชื้อเพลิงการบินจำกัด (TAECO) เป็นผู้ประกอบกิจการ ณ บริเวณจุดเชื่อมท่อที่เกาะระตมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการขนส่ง การให้บริการเชื้อเพลิงอากาศยานให้ด้านราคาและคุณภาพ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและลดความเสี่ยงกรณีที่มีเหตุขัดข้องน้ำมันจากภายนอกที่เชื่อมต่อเชื่อมท่อแล้ว ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลศรีนครินทร์จึงจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติให้จัดหรือแจ้งกับกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารพาณิชย์ หรือแนวประเภทในพื้นที่บริเวณในท้องที่เขตปกครองนี้ เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำนาจพลี ที่จะถอนอาคารพาณิชย์หรืออาคารพาณิชย์ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๕๕



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.9 ก้อยคำ หรือเทคนิคหรือศิลปะในการเขียน

6.9.1 หลักในการเขียน

- 1) ถูกต้อง ครบถ้วน
- 2) สั้น กระชับ ชัดเจน ไม่ยาวเยิ่นเย้อ
- 3) จัดเรียงตามลำดับ (ลำดับเหตุการณ์ สำหรับเนื้อเรื่อง จัดหมวดหมู่ สำหรับโครงสร้าง)
- 4) ใช้การอ้างอิงไปมา ไม่เขียนย่ำ ซ้ำซาก

6.9.2 การใช้ก้อยคำ

- 1) ใช้ภาษาในเชิงยืนยันมากกว่าปฏิเสธ เช่น ไม่ควรเขียนกฎหมายขึ้นต้นด้วยคำว่า “ห้ามมิให้....”
- 2) ไม่ใช้คำฟุ่มเฟือย เลือกใช้คำเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพราะส่วนใหญ่เป็นการเขียนหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้คนใช้บังคับ ไม่จำเป็นต้องอธิบาย
- 3) ใช้คำเดียวกัน คือเจตนาจะให้ความหมายเหมือนกัน



ในภาพรวมต้องดูก่อนว่ากฎนั้นมีเจตนาอย่างไร จะเขียนอย่างไรให้คนเข้าใจ เช่น “**พระพุทธศักราช**” ใช้ในปี 2456-2471 “**พุทธศักราช**” ใช้ปี 2472-2489 “**พ.ศ.**” ปี 2490-ปัจจุบัน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.10 ภาษาที่ใช้ในกฎหมาย

6.10.1 ภาษาธรรมดาทั่วไป

ถ้อยคำหรือภาษาตามที่คนทั่วไปใช้หรือเข้าใจ เช่น “**ต้องคำพิพากษาให้จำคุก**” มีการแปลความว่า “**ต้องถูกจำคุกจริง ๆ**” ความหมายเปลี่ยนไป

6.10.2 ภาษากฎหมาย หรือภาษาทางเทคนิค

ถ้อยคำหรือภาษาที่มีความหมายพิเศษ กว้างขวาง ลึกซึ้ง แตกต่างไปจากภาษาธรรมดาที่ใช้ทั่วไป แต่เป็นภาษาที่บรรดานักกฎหมายใช้และเข้าใจกัน เช่น “**รังราวทรัพย์**” คนทั่วไปเข้าใจว่าต้องมีการวิ่งเอาทรัพย์ไป แต่ภาษากฎหมาย หมายถึง “**การลักทรัพย์โดยฉกฉวยเอาซึ่งหน้า**” ซึ่งอาจจะไม่มีการวิ่งเลยก็ได้ เช่น หยิบเอาของเขาไป แล้วก็เดินออกไปต่อหน้า ก็อาจเป็นการวิ่งราวทรัพย์ได้

6.10.3 คำนิยาม

ถ้อยคำหรือภาษาที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ความหมายเฉพาะที่แตกต่างจากภาษาธรรมดาทั่วไป หรือประสงค์จะให้ความหมายพิเศษ ต้องไม่เขียนกว้างเกินไป

การตีความ แบ่งเป็นการตีความตามลายลักษณ์อักษรและการตีความตามเจตนารมณ์ ซึ่งส่วนใหญ่ปัจจุบันมักมองข้ามการตีความตามเจตนารมณ์ มักพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรมากกว่า ในการตีความต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และตีความเพื่อให้ปฏิบัติได้ รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดตามมา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.11 บทกำหนดโทษ (มาตรการบังคับ)

1) มาตรการบังคับทางแพ่ง
เป็นการบังคับเอาค่าเงินหรือ
ทรัพย์สิน การยึดหรืออายัด

2) มาตรการบังคับทางอาญา
เป็นเรื่องของการลงโทษ
ได้แก่

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน



3) มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นเรื่องที่ตั้งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด
ดังนี้

- (1) เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง
- (2) สั่งให้กระทำการ
- (3) สั่งห้ามกระทำการ
- (4) สั่งให้ชำระเงินหรือทรัพย์สิน
- (5) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่
- (6) สั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

ข้อสังเกต การเพิกถอนกฎ คือ กฎเกณฑ์นั้นใช้บังคับมาไม่ได้ตั้งแต่ต้น
กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการกำหนดได้เลย
คล้ายคลึงกับการยกเลิก คือมีคำสั่งหรือกำหนดมาว่าให้ยกเลิกอะไร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

6.12 การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

มีวิธีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้ง 2 อย่าง ดังนี้

- 1) นำขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีแนวปฏิบัติว่า ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะต้องทำการสอบถามและรับรองความถูกต้องก่อน
- 2) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กฎหมายข้อมูลข่าวสารมาตรา 7 ระบุว่า

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ถึงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (๒) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้รับการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

โดยเฉพาะ (4) ถ้ามีผลบังคับเป็นการทั่วไป ต้องส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยเฉพาะ (4) ถ้ามีผลบังคับเป็นการทั่วไป ต้องส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 7



ความรู้เกี่ยวกับ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

แนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์
นอกจากจะเป็นแนวทางในการวางกรอบเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว
แต่ยังเป็นการพัฒนาศักยภาพที่เดิมติดอยู่แล้ว
พัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีกด้วย
ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้สูงสุด





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น¹

แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้บรรลุตามเป้าหมายที่ฝ่ายบริหารได้วางไว้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนท้องถิ่น และ แผนพัฒนาสามปี นอกจากนี้ ยังกำหนดให้จัดทำแผนดำเนินงานประจำปี ซึ่งแต่ละแผนตามระเบียบนี้ก็จะกำหนดให้มีการจัดทำระบบติดตามและประเมินผลงานด้วย

7.1 แผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 แผนหลัก คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนท้องถิ่น

เป็นการบอกทิศทางว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใดให้ประสบผลสำเร็จ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

¹ สรุปการบรรยาย หัวข้อวิชา “การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น” หลักสูตรหลักสูตรวุฒิบัตรการพัฒนาความสามารถผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี โดย ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สุวรรณ ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ตุลาคม 2551



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) แผนพัฒนาสามปี

เป็นการกำหนดว่าในแต่ละปี เราจะทำโครงการใดก่อน โดยการเอาโครงการในปีแรกมากำหนดทำข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นโครงการภายใต้แนวทางของแผนยุทธศาสตร์

3) แผนดำเนินงาน

เป็นการบอกขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละโครงการ

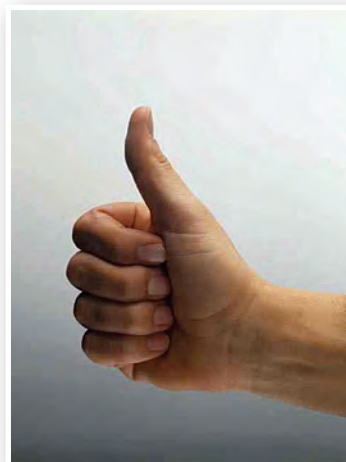
4) แผนติดตามและประเมินผล

เป็นการบอกความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรค ของโครงการแต่ละโครงการ ว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนหรือไม่อย่างไร เสมือนเป็นระบบเตือนภัยในการนำมาปรับขั้นตอนการดำเนินให้เป็นไปตามแผนการที่ได้กำหนดไว้

7.2 แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

7.2.1 ความหมายของแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หมายความว่า แผนที่ใช้เป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการต่อสู้เพื่อเอาชนะกับศัตรู หรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางในการนำมาปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่คาดหวังในอนาคตอย่างเป็นระบบ โดยเน้นทั้งวิธีการในเชิงรุกและเชิงรับ รู้อดีตแล้วนำมาคิดให้เป็นปัจจุบัน เพื่อสร้างความยั่งยืนในอนาคต โดยมีการพัฒนาที่ควบคู่กับการสร้างแนวทางป้องกัน





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์ คืออะไร

เป็นที่ถกเถียงกันถึงคำจำกัดความของแผนยุทธศาสตร์ แต่ที่นิยมนำมาเป็นกรอบหรือแนวทางในการนำมาวิเคราะห์ คือ แนวคิดของมินซ์เบิร์ก (Mintzberg) ซึ่งประกอบด้วย 5P คือ

- 1) **Plan หรือ การวางแผน** คือ การกำหนดขั้นตอนการทำงาน ใครจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ใช้เงินไปเท่าไร ทำแล้วเกิดผลอะไร
- 2) **Ploy หรือ กลลวง** คือ การวางแผนยุทธศาสตร์ ก็คือการต่อสู้เพื่อการอยู่รอด เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์วิธีเพื่อนำไปสู่ชัยชนะหรือความสำเร็จ
- 3) **Pattern หรือ การวางตำแหน่ง** คือ การจัดลำดับขั้นตอนของการทำงาน
- 4) **Position หรือ รูปแบบ** คือ วิธีการที่ได้รับการยอมรับตั้งแต่อดีตว่า เมื่อเจอปัญหาแบบนี้จะต้องแก้ไขอย่างไร ซึ่งในการแก้ไขปัญหาบางพื้นที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีเดียวกันเสมอไป ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ ด้วย
- 5) **Perspective หรือ มุมมอง** คือ แนวความคิดที่นำไปสู่การพัฒนา

7.2.2 ขั้นตอนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ หมายถึงแนวทางในการบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน ดังนั้นจุดมุ่งหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยผู้จัดทำจำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายของหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ออกมานั้นตรงตามความต้องการ และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ขั้นตอนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์มีดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนที่ 1

ขั้นตอนของการกำหนดกรอบแนวทางในการที่ต้องการแก้ไขปัญหา หรือต้องการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นสามารถทำได้โดย นำสาเหตุของแต่ละปัญหาหรือศักยภาพที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ต้องการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นนี้มีความวิเคราะห์สาเหตุหลัก ซึ่งสาเหตุหลักเราเรียกว่า “จุดคานงัด”

2) ขั้นตอนที่ 2

หรือสิ่งที่เราอยากจะแก้ไขนั้นนำไปสู่ความต้องการในการพัฒนา ซึ่งเราจำเป็นต้องทราบข้อมูลพื้นฐานก่อนที่จะนำมาเป็นประเด็นหลักในการพัฒนา เช่น ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3) ขั้นตอนที่ 3

เมื่อเราได้ประเด็นที่ต้องการพัฒนาแล้ว ก็นำมาจัดลำดับความสำคัญ ประเด็นไหนที่มีความสำคัญมากที่สุดก็นำมาเป็นกรอบในการแก้ไขปัญหาเสียก่อน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ SWOT คือ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วมีจุดแข็งและโอกาส มากกว่า จุดอ่อนและอุปสรรคก็จะสามารถนำมาแก้ไขปัญหาเองได้ แต่ถ้าเกิดผลตรงกันข้าม คือ จุดแข็ง โอกาส มีน้อยกว่า จุดอ่อนและอุปสรรค ก็ไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาเองได้ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหา

4) ขั้นตอนที่ 4

เมื่อเราสามารถหาทางแก้ไขปัญหาเองได้ หรือมีการประสานงานกับหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว ก็จะนำมาสู่วิสัยทัศน์ (Vision) คือ เป็นสิ่งที่เราอยากให้เกิดขึ้นโดยมีการการคิดอย่างเป็นระบบ มีการนำข้อมูลมาประมวลผลว่าจะก่อให้เกิดผลอะไรบ้างในอนาคต ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติจะต้องนำมากำหนดจุดมุ่งหมาย / พันธกิจเสียก่อน

5) ขั้นตอนที่ 5

เมื่อกำหนดจุดมุ่งหมาย / พันธกิจแล้ว การที่จะทำให้สำเร็จทุกจุดมุ่งหมายจะต้องนำมากำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ (KPI) แล้วนำมากำหนดระยะเวลาหรือเป้าหมายรายปีว่า เราจะทำอะไร อย่างไร เมื่อไหร่ เท่าไหร่ แล้วจึงนำมากำหนดเป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แนวทางในการพัฒนาเพื่อสร้างเป็นโครงการหรือแผนยุทธศาสตร์เพื่อของบประมาณในการนำมาแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาศักยภาพที่เดิมติดอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

กล่าวโดยสรุป แนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์นอกจากจะเป็นแนวทางในการวางกรอบเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว แต่ยังเป็นการพัฒนาศักยภาพที่เดิมติดอยู่แล้วพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีกด้วย ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้สูงสุด นั่นก็คือวิสัยทัศน์ในการที่จะทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขเพื่อนำมาเป็นแนวทางการพัฒนา แล้วนำมารวมไว้ในจุดเดียวกันรวมกันอยู่ในแผนเดียวกัน ซึ่งเรียกว่าแผนที่ยุทธศาสตร์

7.2.3 การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางในการบรรลุจุดหมายของหน่วยงาน ดังนั้นจุดหมายจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยผู้จัดทำจำเป็นต้องกำหนดจุดหมายของหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ออกมานั้นตรงตามความต้องการ และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ขั้นตอนของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น ประกอบด้วย

1) การกำหนดพันธกิจ (Mission)

พันธกิจ หมายถึง กรอบ หรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดพันธกิจ สามารถทำได้โดย นำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแต่แรกก่อตั้ง มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุมขอบเขตแค่ไหน และแต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง

2) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ให้กับหน่วยงาน

วิสัยทัศน์ หมายถึง สิ่งที่เราต้องการให้หน่วยงานเป็น ภายในกรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยการจัดทำวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ควรกระทำเมื่อเราได้กำหนดพันธกิจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ของหน่วยงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้น จึงนำพันธกิจทั้งหมด มาพิจารณาในภาพรวมว่าหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และเพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุพันธกิจได้ครบถ้วนทุกข้อ หน่วยงานต้องมีความเป็นเลิศในด้านใด หรือควรมุ่งเน้นไปในทิศทางใด

3) การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategy issue)

ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึง ต้องพัฒนา ต้องมุ่งเน้น ประเด็นยุทธศาสตร์นี้ สามารถทำได้โดยการนำพันธกิจแต่ละข้อมาพิจารณาว่าในพันธกิจแต่ละข้อนั้นหน่วยงานต้องการดำเนินการในประเด็นใดเป็นพิเศษ และหลังจากได้ดำเนินการดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต้องการให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

ทั้งนี้ ในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำแผนบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงต้นสังกัดมาเป็นหลักประกอบการพิจารณาด้วย

4) การกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) ของแผนยุทธศาสตร์

เป้าประสงค์ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุ โดยต้องนำประเด็นยุทธศาสตร์มาพิจารณาว่า หากสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละข้อแล้ว ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ และได้รับประโยชน์อย่างไร ยกตัวอย่างเช่น เป้าประสงค์ของกรมสรรพากร ประการหนึ่ง คือ รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพียงพอในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ จากตัวอย่างนี้ ผู้ได้รับประโยชน์ คือ ภาครัฐ โดยได้ประโยชน์คือ สามารถจัดเก็บภาษีได้มากพอที่จะนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ นั่นเอง

5) การสร้างตัวชี้วัด (Key Performance Identification)

ตัวชี้วัด หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้หรือไม่ ขั้นตอนนี้ เราจะต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ดังกล่าว และต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของคำจำกัดความและการระบุขอบเขต เช่น **“จำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการในหนึ่งเดือน”** เป็นต้น โดยตัวชี้วัดนี้จะถูกนำไปใช้ในการกำหนดค่าเป้าหมายในลำดับต่อไป

6) การกำหนดค่าเป้าหมาย (Target)

ค่าเป้าหมาย หมายถึง ตัวเลข หรือค่าของตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่หน่วยงานต้องการบรรลุขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนของการกำหนด หรือ ระบุ ว่า ในแผนงานนั้น ๆ หน่วยงานต้องการทำอะไร ให้ได้เป็นจำนวนเท่าไร และภายในกรอบระยะเวลาเท่าใด จึงจะถือว่าบรรลุเป้าหมาย เช่น ต้องผลิตนักสังคมสงเคราะห์เพิ่มเป็นจำนวน 1,250 คน ภายในระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น

7) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy)

กลยุทธ์ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ โดยกลยุทธ์นี้ จะกำหนดขึ้นจากการพิจารณาปัจจัยแห่งความสำเร็จ (critical success factors) เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้อหนึ่ง ๆ นั้น มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ และเราจำเป็นต้องทำอย่างไร จึงจะไปสู่จุดนั้นได้

ในส่วนของการวางแผนการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น เป็นกระทรวงที่มีลักษณะภาระงานแตกต่างจากหน่วยงานอื่น กล่าวคือ ลักษณะภาระงานของกระทรวงเป็นงานที่อยู่ในภาคตัดตามขวาง (Across the sector) จำเป็นต้องคาบเกี่ยวหรือเกี่ยวข้องกับภาระงานของหน่วยงานอื่นหลาย ๆ หน่วยงานอยู่เสมอ ดังนั้น การทำงานของข้าราชการผู้สังกัดกระทรวงนี้ จึงต้องอาศัยการบูรณาการงาน และการทำงานร่วมกับหน่วยงานเป็นหลัก

ในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งขอบเขตภาระงานของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อน การก้าวถ่าง และการเกี่ยงงานระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องหาจุดเชื่อมโยงระหว่างงานของแต่ละหน่วยงานให้ได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี และให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของทุกหน่วยงาน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งในการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงาน คือ ควรนำภาระงานของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาร่วมกัน ว่าแต่ละหน่วยงานมีโครงการใดบ้างเป็นโครงการต้นน้ำ (Upstream) โครงการกลางน้ำ (Midstream) และโครงการปลายน้ำ (Downstream) จากนั้นจึงค่อยพิจารณาหาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของภาระงานจากจุดนี้ เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติภาระงานของตนได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม

7.3 ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น²

ข้อมูลเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง สิ่งที่เรานำมาใช้ในการวางแผนเพื่อที่จะทำให้ท้องถิ่นของเราดีขึ้น ซึ่งถ้าจะทำให้ดีขึ้น ข้อมูลที่จะต้องรู้ก็คือ อะไรที่ไม่ดี หรืออะไรที่ติดอยู่แล้ว แต่เราอยากจะทำให้มันดียิ่งขึ้น แล้วสิ่งที่ไม่ดีและติดกล่าวนั้น มันอยู่ในสภาวะแวดล้อมทางกายภาพอย่างไร ถ้าหากเราไม่รู้สิ่งดีและไม่ดี ตลอดทั้งสภาวะแวดล้อม เราก็ไม่สามารถที่จะรู้ว่าเราจะทำอะไรดีขึ้น



ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำแผน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548³ ซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 2 ของแผนฯ มีอยู่ด้วยกัน 2 แบบ ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไป และ 2) ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

² ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สุวรรณ “ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น” สถาบันพระปกเกล้า 2551

³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 115 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2548. หน้า 46-57.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.3.1 ข้อมูลทั่วไป

ข้อมูลทั่วไป คือ ข้อมูลเชิงกายภาพที่บอกถึงสภาพทั่วไปของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ได้แก่

1) ข้อมูลด้านกายภาพของท้องถิ่น

ข้อมูลด้านกายภาพของท้องถิ่น คือ ข้อมูลที่บอกถึงสภาพพื้นที่ทั่วไปของท้องถิ่น อันได้แก่ ที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาณาเขตติดต่อ สภาพภูมิอากาศ ลักษณะภูมิประเทศ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของท้องถิ่น การแบ่งเขตการปกครอง

2) ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลที่บอกได้ว่าท้องถิ่นนั้นๆ มีทรัพยากรธรรมชาติใดอยู่บ้าง เช่น ป่า สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ระบบนิเวศน์ แหล่งน้ำบนดินและใต้ดิน พื้นที่ป่าไม้ ลักษณะสภาพของดิน หิน แร่ธาตุ ข้อมูลเหล่านี้ นับเป็น “ข้อมูลที่เป็นต้นทุนการพัฒนา”

3) ข้อมูลทางด้านสังคม

ข้อมูลทางด้านสังคม ข้อมูลที่บอกถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ลักษณะโครงสร้างของประชากร จำนวนประชากรแยกชายเพศและช่วงชั้นอายุ การนับถือศาสนา การศึกษา และอาจหมายถึงความรวมถึง ข้อมูลเกี่ยวกับความสงบสุขในพื้นที่ เช่น เกิดอาชญากรรม การแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นต้น

4) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ คือ ข้อมูลที่บอกถึง การประกอบอาชีพ และรายได้ของประชากร โดยอาจรายงานเป็นรายได้เฉลี่ย ต่อหัว ต่อปี

5) ข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ข้อมูลด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับ ถนน ไฟฟ้า ประปา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โทรศัพท์ ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันอาจรวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานทางด้านระบบข้อมูลสารสนเทศหรือการเข้าถึงการใช้อินเทอร์เน็ตได้ด้วย

6) ข้อมูลผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูลผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ โดยเน้นโครงการที่เป็นผลของการดำเนินงาน ซึ่งต้องสรุปให้เห็นว่าในรอบ 4-5 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการใดที่ประสบผลสำเร็จบ้าง เช่น สร้างถนนได้กี่กิโลเมตร สร้างงานได้กี่ตำแหน่ง ลดปริมาณขยะได้วันละกี่ตัน ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานเราเท่าใด ประชาชนมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร

7.3.2 ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา

ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา คือ ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหา ศักยภาพ และนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินงาน 2 ขั้นตอน คือ 1) การวิเคราะห์นโยบาย และ 2) การทำประชาคม เพื่อกำหนดความต้องการการพัฒนาและกำหนดข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจาก ปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอก โดยจะได้กล่าวรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์นโยบายผู้บริหารท้องถิ่น

นโยบายของผู้บริหาร คือ สิ่งที่ผู้บริหารได้ประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้งว่าจะทำสิ่งใดบ้างเพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่ตัดสินใจเลือกเขาเหล่านั้นเข้ามาบริหารงาน และหลังจากที่ได้รับการเลือก และ กกต. ให้การรับรองการเลือกตั้งแล้ว ผู้บริหารก็ต้องแถลงนโยบายต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าท่านนายกจะทำเรื่องใดบ้าง ควรเริ่มด้วยการปรึกษาหารือกับผู้บริหาร เพื่อกำหนดให้แน่ชัดว่ามีนโยบายกี่ด้าน และด้านใดบ้าง จากนั้น ให้ระบุประเด็นย่อยของนโยบาย และเป้าหมายดำเนินงานนโยบาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) การทำประชาคมเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

การทำประชาคมเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น คือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแจ้งปัญหา คักยภาพ และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้มีโอกาสรวบรวมปัญหาและศักยภาพ และ ตลอดจนทั้งมีโอกาสแจ้งปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายภาครัฐ ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด โรคติดต่อ และกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น ที่จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตต่อประชาชน แล้วหลังจากนั้น ก็แปลงปัญหา คักยภาพ และผลกระทบจากปัจจัยภายนอก ไปสู่สิ่งที่เรียกว่า **“ความต้องการการพัฒนา”** ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่องทางในการรับฟังข้อมูลจากประชาชนนอกจากการประชุมแล้ว ก็อาจจัดให้มีกล่องรับข้อมูล การแจ้งข้อมูลทางโทรศัพท์ การแจ้งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ข้อพึงปฏิบัติในการจัดประชุมประชาคม

- (1) ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเป็นการล่วงหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการอะไรจากการประชุมประชาคม
- (2) ประชาชนจะต้องเตรียมข้อมูลอะไรบ้างเพื่อไปร่วมประชุม
- (3) ต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนว่า การจัดทำประชาคม เป็นการตรวจหาปัญหา และศักยภาพของท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาในระยะยาว แล้วจึงจะมีการพิจารณาร่วมกันกับประชาชนอีกครั้งว่าเราจะร่วมกันแก้ไขหรือทำให้ดีขึ้นร่วมกันอย่างไร เนื่องจากงบประมาณที่มีอย่างจำกัด

7.3.3 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่ได้จากการวิเคราะห์ปัญหา

หลังจากการประชุมประชาคมซึ่งเป็นการรับฟังข้อมูลและปัญหาของประชาชนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับทราบถึงปัญหาว่าปัจจุบันประชาชนในพื้นที่ประสบกับปัญหาในด้านใดบ้าง จากนั้นเมื่อเราทราบข้อมูลแล้วว่ามีปัญหาด้านใดบ้าง เพื่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ให้สามารถทราบถึงสาเหตุของปัญหา ก็มีเทคนิคการง่าย ๆ ในการสอบถามสาเหตุของปัญหา ด้วยวิธีการตั้งคำถามต่างๆ ดังนี้

- 1) ปัญหานี้ตั้งอยู่ที่ไหน
- 2) สภาพหรือลักษณะของปัญหาในรายละเอียดเป็นอย่างไร
- 3) ระยะเวลาที่เกิดมายาวนานเท่าใด
- 4) ครอบคลุมพื้นที่เท่าใด
- 5) สามารถบอกความเสียหายที่เกิดขึ้นได้หรือไม่
- 6) ปัญหานี้เคยเกิดในอดีตมาแล้วหรือไม่ เมื่อใด
- 7) ปัญหานี้เคยได้รับการแก้ไขมาแล้วหรือไม่
- 8) หากว่าเคยได้รับการแก้ไขแล้ว ยังคงจะต้องดำเนินงานเพิ่มเติมส่วนใดบ้าง
- 9) ปัจจุบันมีผู้ได้รับผลกระทบประมาณกี่คนจากกี่ครัวเรือน
- 10) ปัญหานี้มีความรุนแรงมากหรือไม่หากเทียบกับเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว
- 11) ปัญหานี้จะเกิดขึ้นอีกหรือไม่

คำถามทั้งหมดนี้ ไม่จำเป็นต้องได้รับทุกคำตอบ แต่ข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมจากคำถามนี้จะเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดใน “การหาแนวทางแก้ไขปัญหา” นั่นก็คือ “การหาสาเหตุของปัญหา” วิธีการหาสาเหตุมีหลายวิธี แต่มีวิธีการง่าย ๆ ในการตั้งคำถามว่า “ทำไมปัญหานี้จึงเกิดขึ้น” และคำตอบที่ได้รับจะเป็นสาเหตุของปัญหา เช่น

ปัญหา คือ ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

คำถาม คือ ทำไมถนนจึงเป็นหลุมเป็นบ่อ? (เพื่อหาสาเหตุของปัญหา)

คำตอบ อาจได้รับคำตอบ ดังนี้ 1) รถบรรทุกน้ำหนักเกิน 2) ขาดการดูแลบำรุงรักษา 3) แบบที่ใช้ในการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานกับสภาพพื้นที่ 4) ฝนตกหนักทำให้น้ำกัดเซาะผิวถนน 5) สภาพพื้นที่เป็นดินอ่อนทรุดง่าย 6) ขาดงบประมาณมาซ่อมปรับปรุง

สาเหตุหลักของปัญหา เมื่อวิเคราะห์ให้ดีจะพบว่า สาเหตุหลักที่สำคัญของปัญหาหรือจุดคานงัด นี้มี 3 ประการ คือ 1) แบบก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน 2) รถบรรทุกน้ำหนักเกิน และ 3) ขาดการบำรุงรักษา และสาเหตุหลักของปัญหาทั้งสามสาเหตุนี้ คือจุดที่จะต้องเร่งแก้ไข จากนั้น เพื่อให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขให้หมดไป เราต้องทำการวิเคราะห์ต่อว่า เราจะแก้ไขสาเหตุของปัญหาใดก่อนได้ในระยะสั้น และระยะยาว

ข้อมูลที่สามารถบอกสิ่งที่เราจะต้องทำให้ได้ในอนาคตในประเด็นหนึ่งๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเรามีอะไรจำนวนเท่าใด ขาดหรือเกินอยู่เท่าใด แล้วเราจะต้องทำอะไรจำนวนเท่าใด ข้อมูลในภาพรวมนี้เราจะเรียกมันว่า **“ข้อมูลพื้นฐาน (baseline data) เพื่อการพัฒนา”**

กล่าวโดยสรุปในการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานจากปัญหา เริ่มต้นจากการระบุปัญหา และจัดหมวดหมู่ปัญหาเทียบกับประเด็นนโยบายว่าปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายด้านใด หลังจากนั้น ให้วิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา จากสาเหตุให้หาจุดคานงัด และแปลงจุดคานงัดเป็นความต้องการการพัฒนา หลังจากนั้นให้รวบรวมความต้องการให้เห็นในภาพรวมของแต่ละประเด็น ก็จะทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาที่มาจากฐานของปัญหา ทั้งนี้ นโยบายด้านหนึ่งอาจจะมีได้หลายข้อมูลพื้นฐาน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาจจะหมายรวมถึง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ส่วนด้านสิ่งแวดล้อม อาจจะคำนึงถึง ชยะ น้ำเสีย พื้นที่สีเขียว สารเคมี เป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.3.4 ข้อมูลพื้นฐานที่มาจากการวิเคราะห์ศักยภาพ

ศักยภาพ

หมายถึง ต้นทุนทางด้านสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ เทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่ดีอยู่แล้ว สามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นอย่างมีกระบวนการ

วิสัยทัศน์

หมายถึง สภาพการณ์ที่เราปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต

ข้อควรจำ หากเรานึกไม่ออกว่าในพื้นที่ของเรามีศักยภาพใดบ้าง ให้เรานึกถึง “คำขวัญ” เช่น คำขวัญของอำเภอมวกเหล็ก คือ “**เนื้อนุ่ม นมดี กระหิ์ดัง**” เป็นต้น เพราะสิ่งที่ปรากฏอยู่ในคำขวัญเราถือว่าเป็นศักยภาพ เมื่อทราบแล้วว่าเรามีศักยภาพอะไรอยู่บ้าง ก็ให้เราคิดว่าเราต้องการต่อยอดหรือพัฒนาจากศักยภาพที่เรามีอย่างไร หรือที่เรียกกันว่า “ความต้องการการพัฒนาจากศักยภาพ” ในภาษาของนักวางแผนนั่นเอง

การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา เราจะนำข้อมูลที่มีมาแปลงว่า “**ศักยภาพของเราคืออะไร ความต้องการของเรามีอย่างไร ปัจจุบันความต้องการของเราบรรลุไปแล้วเท่าใดและยังขาดเหลืออีกเท่าใด**” ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเกาะทั้งหมด 100 แห่ง มีศูนย์ศึกษา แล้ว 30 แห่ง ต้องดำเนินการสร้างเพิ่มอีก 70 แห่ง อาจจะแสดงได้ตามตารางข้างล่าง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 7.1 ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ศักยภาพ

ศักยภาพ	ความต้องการ	ปัจจุบันมีแล้ว	จะต้องสร้างเพิ่ม
เกาะร้อยแห่ง	ศูนย์ศึกษาฯ 100 แห่ง	30 แห่ง	70 แห่ง

จากการวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพ จะทำให้เราสามารถระบุความต้องการการพัฒนา และจัดทำเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา เพื่อสู่จุดมุ่งหมายที่ว่าเราต้องดำเนินการใดให้สำเร็จให้ได้ กล่าวคือจะต้องทำเพิ่มให้ได้อีก 70 แห่ง ที่กล่าวมานี้คือตัวอย่างหนึ่งของการวิเคราะห์ แต่ในทางปฏิบัติหากท่านลงไปจัดทำประชาคมหรือสำรวจข้อมูลก็จะต้องนำเอาศักยภาพทุกศักยภาพมาวิเคราะห์หาความต้องการและสรุปเป็นข้อมูลพื้นฐานให้ครบทุกประเด็น

7.3.5 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจากปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่อยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นโยบายรัฐบาล กฎหมาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนพัฒนาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มจังหวัด กระแสโลกาภิวัตน์ หรือแม้แต่โรคติดต่อ เป็นต้น ปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบในบริเวณกว้าง ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขปัจจัยภายนอกต้องใช้เวลาและไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จเพียงหน่วยงานเดียว



ผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่เป็นภาพรวม หน่วยงานระดับจังหวัด และระดับชาติมักจะให้ความสนใจ และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การลดอุบัติเหตุทางการสัญจรทางบกหรือทางทะเล การป้องกันโรคเอดส์ การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การลดการใช้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พลังงาน เป็นต้น เมื่อท้องถิ่นเห็นประเด็นของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นแล้ว ให้พิจารณาว่าในประเด็นนั้นๆ เกี่ยวโยงกับท้องถิ่นของตนเองอย่างไร

ตัวอย่างเช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องโยนให้เห็นว่า ปัจจุบันผู้ติดยาเสพติดของประชาชนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการบำบัดมีจำนวนเท่าใด เพื่อชี้ให้เห็นความต้องการ ตัวอย่างเช่น มีผู้ติดยาเสพติดทั้งสิ้น 100 คน ยังไม่ได้รับการบำบัดรักษา 25 คน แสดงว่าท้องถิ่นมีความต้องการที่จะทำการบำบัดผู้ติดยาเสพติดเพิ่มอีก จำนวน 25 คน

ตารางที่ 7.2 ตัวอย่างข้อมูลพื้นฐานการพัฒนา ที่มาจากการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก	ความต้องการ	บำบัดแล้ว	ยังไม่ได้บำบัด
ยาเสพติด	บำบัดให้ 100 คน	75 คน	25 คน

7.3.6 ข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ

นอกจากการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาจากพื้นที่โดยตรงแล้ว บางครั้งเราอาจจะต้องพิจารณาข้อมูลหรือสถิติที่มีหน่วยงานราชการจัดเก็บไว้แล้ว ข้อมูลประเภทนี้ ที่นิยมใช้กันก็ได้แก่ ข้อมูล กชช. 2ค และ จปฐ. ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ข้อมูล จปฐ.⁴ หรือที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า Family Profile ข้อมูล จปฐ. นี้ทำการจัดเก็บทุกปี เป็นข้อมูลที่บ่งบอกว่าประชากรในแต่ละครัวเรือนมีคุณภาพชีวิตในช่วงหนึ่ง ๆ เป็นอย่างไร ซึ่งปกติจะนับช่วงระยะเวลา 5 ปีตามระยะเวลาของแผน

⁴ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) สำหรับใช้ในวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554).



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำการประมวลผลและแสดงรายงานคุณภาพชีวิตของประชากรใน 6 หมวด ได้แก่ สุขภาพดี, มีบ้านอาศัย, ฝึกฝนการศึกษา, รายได้ก้าวหน้า, ปลูกฝังค่านิยมไทย และร่วมใจพัฒนา

ข้อมูล กชช. 2ค⁵ นั้น เป็นข้อมูลที่ใช้บอกสภาพทั่วไปและปัญหาของประชาชน โดยจะมองในระดับหมู่บ้าน ฝรั่งเขาก็เลยเรียกว่า Village Profile ซึ่งข้อมูลนี้จะนำไปใช้ในการจัดระดับการพัฒนาของหมู่บ้านด้วย การจัดเก็บข้อมูล กชช. 2 ค นี้ จะทำการจัดเก็บทุก 2 ปี โดยจะกำหนดเกณฑ์ประเมินเป็นระยะ ๆ ประมาณ 5 ปี ตามระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นเดียวกับข้อมูล จปฐ. สำหรับระยะปี 2550-2554 จะทำการจัดเก็บและประเมินผลสถานะของหมู่บ้านใน 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการประกอบอาชีพและมิงานทำ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านความรู้และการศึกษา ด้านความเข้มแข็งของชุมชน และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.4 การหมายหัวคู่ต่อสู้ของท้องถิ่น จากข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนที่บอกแนวทางการต่อสู้ที่เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อเอาชนะศัตรูของท้องถิ่น ส่วนแผนพัฒนาสามปีเป็นแผนที่บอกเราว่าจะทำโครงการใดก่อนเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ และแผนดำเนินงานจะบอกขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละโครงการ จึงจะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาภายใต้แผนยุทธศาสตร์ก็ล้วนเป็นแผนที่จะต้องทำการต่อสู้เพื่อเอาชนะศัตรูให้ได้ หากว่าเราจะพิจารณาลักษณะของข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเรามีอะไร จำนวนเท่าใด ขาดหรือเกิน อยู่เท่าใด และ **“ท้องถิ่นจะต้องทำอะไรเท่าใด”** การที่ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาบอกว่าจะต้องทำอะไรเท่าใด นั่นคือการ **“หมายหัว”** ว่าท้องถิ่นประสงค์ว่าจะทำสิ่ง

⁵ กรมการพัฒนาชุมชน. คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช. 2ค) สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554).



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

นั่นให้ได้ การหมายหัวนั้นจะบอกทั้งจุดเริ่มต้นดำเนินงานและจุดสิ้นสุดดำเนินงาน ทั้งนี้ ในกรณีที่ท่านได้รับข้อมูลเรื่องเดียวกันจากทั้งการจัดเก็บเอง จากการทำประชาคม และจากแหล่งอื่น ๆ เช่น จปฐ หรือ กชช. 2ค โดยเราจะต้องนำข้อมูลจากทั้งสองแหล่งนี้มา พิจารณาร่วมกันเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ท่านจะได้วางแผนการดำเนินงาน ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชากร

เนื่องจากเราได้ทำการศึกษาประเด็นนโยบายตั้งแต่แรกอยู่แล้ว การสอบถาม และวิเคราะห์เพื่อให้เห็นปัญหา ศักยภาพ และปัจจัยภายนอก เพื่อกำหนดความต้องการ และกำหนดข้อมูลพื้นฐานการพัฒนาเป็นการตั้งคำถามและจัดหมวดหมู่คำถามและการ วิเคราะห์ตามนโยบายอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการทบทวนการจัดระบบข้อมูล พื้นฐานให้เป็นหมวดหมู่ตามนโยบายอีกครั้ง ก็เพียงเป็นการพิจารณาว่าข้อมูลพื้นฐาน ชุดใดสอดคล้องกับนโยบายด้านใดก็ให้จัดไปรวมกลุ่มในนโยบายด้านนั้นๆ เช่น ข้อมูล พื้นฐานด้าน ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ก็ไปรวมเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ข้อมูล พื้นฐานด้านขยะ สารเคมี น้ำเสีย ฝุ่นละออง หมอกควัน มลพิษทางเสียง ก็นำไปรวมใน ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข้อมูลที่รวบรวมไว้นี้ควรจัด เก็บในลักษณะของ **“ฐานข้อมูล คอมพิวเตอร์”** ซึ่งจะเป็นการสะดวกใน การบันทึก ประมวลผล แก้ไข ค้นหา ข้อมูล รวมถึงการจัดทำรายงาน

การตั้งเป้าหมายการพัฒนา ตามแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การ พัฒนาท้องถิ่นจะปรากฏอยู่ในตารางการ แปลงจุดมุ่งหมายการพัฒนาไปสู่การ ปฏิบัติ โดยจะยกกรณีด้านโครงสร้าง พื้นฐานเป็นตัวอย่าง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 7.3 ตารางแปลงจุดมุ่งหมายการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ

จุดมุ่งหมาย (Goals)	ตัวชี้วัด	ข้อมูลพื้นฐาน	เป้าหมาย 5 ปี	เป้าหมายรายปี				
				ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4	ปีที่ 5
มีบริการ โครงสร้าง พื้นฐาน ที่ครบถ้วน	ร้อยละของ ครัวเรือนที่มี น้ำประปาใช้	มีครัวเรือน ทั้งสิ้น 1,000 ครัวเรือนไม่มี น้ำประปาใช้ 300 ครัวเรือน หรือร้อยละ 30	ครัวเรือน มีน้ำประปาใช้ 100%	80%	90%	100%		
	ระยะทาง ถนนที่มีไฟ ส่องสว่าง สาธารณะ ที่เพิ่มขึ้น	มีทาง สาธารณะ ทั้งสิ้น 40 กม. มีไฟส่องสว่าง 10 กม. ยังขาดอีก 30 กม.	เพิ่มอีก 30 กม.	10 กม.	10 กม.	10 กม.		
	ระยะทาง ถนน คอนกรีต ที่เพิ่มขึ้น	มีถนนทั้งสิ้น 40 กม. สร้าง เป็นถนน คอนกรีตแล้ว 5 กม. ยังคง เหลือ 35 กม.	ก่อสร้างเพิ่ม อีก 35 กม.	5 กม.	5 กม.	5 กม.	10 กม.	10 กม.

จากตัวอย่างตารางแปลงจุดมุ่งหมายไปสู่การปฏิบัตินี้จะเห็นได้ว่า ข้อมูลพื้นฐานจะบอกช่องว่างระหว่างจุดที่เราต้องการไปให้ถึงและจุดที่เราอยู่ในปัจจุบันว่ายังห่างกันอยู่เท่าใด จากกรณีตัวอย่าง จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขยายเขตประปาให้ชุมชนอีก 300 ครัวเรือน ต้องติดตั้งเสาไฟสาธารณะอีก 30 กม. และจะต้องสร้างถนนคอนกรีตอีก 35 กม. ข้อมูลที่บ่งชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร จำนวนเท่าใด มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน และการกำหนดสิ่งที่จะต้องทำดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คือ “การหมายหัว” ศัตรูหรือคู่ต่อสู้ของเราที่จะต้องเอาชนะให้ได้หรือทำให้สำเร็จ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงสิ่งที่จะต้องดำเนินงานเพื่อส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเราทราบสิ่งที่เราจะต้องทำแล้ว ขั้นตอนต่อไปเราก็สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์เพื่อดำเนินงานให้บรรลุสิ่งที่เราปรารถนาต่อไป

7.5 สรุประเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

7.5.1 หลักการและแนวคิดในการออกระเบียบฯ

1) พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่.....

- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

1.2) พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 59 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

ข้อ 6.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

7.5.2 หลักการทั่วไปในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

- 1) พัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้มีลักษณะเป็นการผนึกกำลังแบบองค์รวม และมีการบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาเพื่อลด



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ความซ้ำซ้อนและเกิดการประหยัดโดยให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและตรวจสอบติดตามประเมินผล

- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของตนเองระยะยาว เพื่อให้ทราบทิศทางและความต้องการค่าใช้จ่ายในอนาคต
- 3) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการวางแผนของท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 4) เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวถูกนำไปปฏิบัติได้จริง แผนพัฒนาระยะยาวดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำแผนงบประมาณระยะ 3 ปี ที่ยึดผลสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายของการทำงานและมีลักษณะการจัดทำที่มีความต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นแผนก้าวหน้าเพื่อสร้างความมั่นใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนานั้นๆ ในทุกๆ ระยะ 3 ปี

7.5.3 แผนพัฒนา

- 1) **แผนพัฒนา** หมายความว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และพัฒนาสามปี
- 2) **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา** หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3) **แผนพัฒนาสามปี** หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำ ขึ้นสำหรับงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี
- 4) **แผนการดำเนินงาน** หมายความว่า แผนการดำเนินงานขององค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรม ที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นประจำ ปีงบประมาณนั้น
- 5) **โครงการพัฒนา** หมายความว่า โครงการที่มีวัตถุประสงค์สนองต่อแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาของ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเพื่อ ให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้
- 6) **การแก้ไข** หมายความว่า การแก้ไขข้อผิดพลาด โดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์ หรือสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไป
- 7) **การเพิ่มเติม** หมายความว่า การเพิ่มเติมแผนงาน โครงการที่ไม่มีอยู่ใน แผนพัฒนาสามปีให้ปรากฏไว้ในแผนพัฒนาสามปี
- 8) **การเปลี่ยนแปลง** หมายความว่า การทำให้วัตถุประสงค์หรือสาระสำคัญ ของแผนพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

7.5.4 องค์การในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี (ไม่น้อยกว่า

16 คน)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-9 คน (ผู้บริหารท้องถิ่น, รองนายกฯ ทุกคน, สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
- (2) ภาคราชการ ไม่น้อยกว่า 3 คน (ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือก)
- (3) ภาคประชาชน 6-9 คน (ประชาคมเลือกกันเอง 3-6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารคัดเลือก 3 คน)
 1. เปิดโอกาสให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการภาคประชาชน
 2. โครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นควรแตกต่างกันตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีองค์ประกอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม (ไม่น้อยกว่า 6 คน)

- (1) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนที่มีหน้าที่จัดทำแผน, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานที่ได้รับมอบหมาย
- (2) ภาคประชาชน 3 คน (ประชาคมเลือกกันเอง ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้)

7.5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1.1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง
- (2) ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
- (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้เน้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชนโดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด
- (4) กรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
- (5) นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่น
- (6) แผนชุมชน

ในการนำประเด็นข้างต้นมาจัดทำแผนพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงสถานะทางการคลังของท้องถิ่น และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วย

- 1.2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล นำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชน ที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการเองได้มาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1.3) พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน
- 1.4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่าย และรายละเอียดของงาน
- 1.5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนา
- 1.6) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่น เพื่อช่วยปฏิบัติงาน
- 1.7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

มีอำนาจหน้าที่ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงานและจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน

3) ผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อพิจารณาและข้อพึงระวัง

การเปลี่ยนแปลงผู้ทรงคุณวุฒิขณะที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจะทำได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.5.6 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยนำข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลแผนชุมชนมาประกอบด้วย
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) ผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณานุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณานุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

2) การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- (2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูล มาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี
- (5) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

แผนพัฒนาสามปีให้จัดทำและทบทวนให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

7.5.7 การขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ขยายเวลาจัดทำแผนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อขยายเวลา ต้องรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.5.8 การแก้ไข การเพิ่มเติม การเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น

ดังนี้

- 1) การแก้ไขเป็นอำนาจผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) การเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาสามปี มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้
 - (1) คณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำร่างแผนฯ ที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
 - (2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนฯ แล้วเสนอผู้บริหาร
 - (3) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนฯ และประกาศใช้ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอผู้บริหาร)
- 3) การเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้
 - (1) คณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำร่างแผนฯ ที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงพร้อมเหตุผลและความจำเป็นเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น
 - (2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนฯ แล้วเสนอผู้บริหาร
 - (3) ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติร่างแผนฯ และประกาศใช้ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอผู้บริหาร)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.5.9 การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ

1) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ สภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ ฯ และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบภายใน 15 วัน และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนสามปี เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) การจัดทำแผนการดำเนินงาน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการสนับสนุนจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแผนงาน โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดทำร่างแผนการดำเนินงาน เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนการดำเนินงาน แล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่นประกาศเป็นแผนการดำเนินงาน และให้ปิดประกาศแผนการดำเนินงานภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน และต้องปิดประกาศไว้อย่างน้อย 30 วัน

(3) แผนการดำเนินการให้จัดทำเสร็จภายใน เดือนธันวาคมของปีงบประมาณนั้น การขยายเวลาจัดทำและการแก้ไขแผนการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น

7.5.10 การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

1) ให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พัฒนาท้องถิ่น (จำนวน 11 คน) ประกอบด้วย

- (1) ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน) 5 คน
- (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง(ผู้บริหารคัดเลือก) 2 คน
- (3) ภาคประชาชน (ประชาคมคัดเลือกกันเอง) 2 คน
- (4) ทรงคุณวุฒิ (ผู้บริหารคัดเลือก) 2 คน
- 2) ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการทำหน้าที่ประธาน และเลขานุการ กันเอง
- 3) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

7.5.11 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

มีดังนี้

- 1) กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา
- 3) รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน
- 4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.5.12 การมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาได้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

- 1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นจัดทำร่างข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงานที่จะมอบหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการ เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติข้อกำหนด ขอบข่ายและรายละเอียดของงาน
- 3) หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผล
- 4) ให้หน่วยงานหรือบุคคลภายนอกที่ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลรายงานผลการดำเนินการซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลการรายงานผล เสนอความเห็นต่อผู้บริหารท้องถิ่น
- 5) ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอผลการติดตามและประเมินผลต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน
- 6) เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย อาจจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 8



**ความรู้ด้านการคลัง
และรายได้ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

บทบัญญัติที่ว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงมีการกำหนดที่มาของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ
บางประการที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการบริหาร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการจัดหารายได้ของตนเอง เพื่อดำรงความเป็นอิสระของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมาจากหลายส่วนรวมทั้งเงินอุดหนุน บทนี้จึงนำเสนอแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้ง สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย¹

โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ในส่วนของรายได้ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาล โดยกำหนดในรูปของกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบข้อบังคับต่างๆ

การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ อาทิ เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น ปัจจัยทางการบริหารและการเมือง

ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไว้ดังนี้

¹ ดุษฎี สุวัณนิตยากร “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” สถาบันพระปกเกล้า 2551, หน้า 13-31



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8.1.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สิน
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- 5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
- 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

8.1.2 รายได้ของเทศบาล

รายได้ของเทศบาลกำหนดโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ดังนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

มาตรา 66 บัญญัติว่า เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497

มาตรา 10-13 และมาตรา 15 กำหนดรายได้ของเทศบาล ดังนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (8) ภาษีบำรุงเทศบาลจากอากรข้าวและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์จากน้ำมัน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เบนซิน

- (9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- (11) ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ
- (12) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

8.1.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74-82 ดังนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- 5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 6) อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 7) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 8) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 10) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
 - (5) เงินละทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 - (8) รายได้ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.1.4 รายได้ของกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 109-114 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542 และมาตรา 117 ดังนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- 6) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 7) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 8) นอกจากรายได้ตาม (1)-(7) กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
 - (3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
 - (4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
 - (5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
 - (6) ค่าบริการ
 - (7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
 - (8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
 - (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเงินสมทบจากรัฐบาล
 - (10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด
- (15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- (16) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

8.1.5 รายได้ของเมืองพัทยา

รายได้ของเมืองพัทยา กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 80-83 และมาตรา 87-90 ดังนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 3) ภาษีป้าย
- 4) ภาษีอากรการฆ่าสัตว์
- 5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 10) ภาษีบำรุงเมืองพื้จากน้ำมันเบนซิน
- 11) นอกจากรายได้ตาม ข้อ (1)-(10) เมืองพื้หาอาจมีรายรับ ดังนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพื้หา
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพื้หา
 - (3) รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพื้หา
 - (4) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
 - (5) เงินกู้
 - (6) เงินอุดหนุน (รัฐบาลตั้งงบประมาณให้โดยตรง)
 - (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (8) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
 - (9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - (10) รายได้ของทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ เพื่อแสวงหากำไรในเมืองพื้หาตามที่กฎหมายบัญญัติ
 - (11) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพื้หา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8.1.6 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีความชัดเจนและสามารถดำเนินการให้ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นจึงมุ่งเน้นถึงการที่จะทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะจากรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบัญญัติที่ว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกำหนดที่มาของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ บางประการที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว อาทิเช่น การกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บได้, การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ, ค่าใช้น้ำบาดาล, รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รายได้ของเทศบาล องค์. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของอปท. รูปแบบพิเศษ
มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่	มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมได้	มาตรา 25 กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย (4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อ	มาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอย่างอื่นแต่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้เช่นตามมาตรา 23 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเพิ่มเติมที่จังหวัดมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงิน

เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของรูปแบบพิเศษอปท. รูปแบบพิเศษ
จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ	ไม่เก็บลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโกลัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม	บัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโกลัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม	รายได้ตามมาตรา 23 และมาตรา 24
(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราก้าวหน้าที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ	(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณและสิบสตางค์	(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณและสิบสตางค์	
(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสดงมีกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ	(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และ	(6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของอปท. รูปแบบพิเศษ
สามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (10) อากาการฆ่าสัตว์และเลบประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่า	มาตรา 25 (6) แล้วไม่เก็บร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ	(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ (8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิตด้วยสุรา และค่าแสดงบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสุรา เก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพากรนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของอปท. รูปแบบพิเศษ
ลัทธิและเจ้าหน้าที่ (11) อาคารโรงน้ำเกลือตามกฎหมายว่าด้วยอาคารโรงน้ำเกลือ (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากที่ส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสิบแล้วดังต่อไปนี้ (ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ที่ได้รับการบริหาร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต (ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทฉบับตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต	(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน (6) ภาษีเพื่อการศึกษิตตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษิตแห่งชาติ (7) อาคารโรงน้ำเกลือตามกฎหมายว่าด้วยอาคารโรงน้ำเกลือ (8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากที่ส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสิบแล้วดังต่อไปนี้	(9) ภาษีเพื่อการศึกษิตตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน (11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บ	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เรื่องพญา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของรูปแบบพิเศษ
(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงเร็วที่จัดเก็บได้ภายในเขต (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสิบแล้ว ดังต่อไปนี้ (1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต (2) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ	อัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงเร็วที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น (9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น (10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตาม	ภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง (14) อាកการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ (15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม (16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของอปท. รูปแบบพิเศษ
สืบทอดเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต (3) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต (14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (15) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่	กฎหมายว่าด้วยโรงแรม (11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของจังหวัดนั้น บริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อหรือได้รับประโยชน์จากการสาธารณะประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดขึ้น	ทรัพย์สินที่มรดกทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา (ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของรูปแบบพิเศษ
เก็บร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา (ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้รายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วน	(13) รายได้อันตามที่กฎหมายบัญญัติให้ เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	(20) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ให้หรือได้รับประโยชน์จากการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น (21) รายได้อันตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร	



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รายได้ของ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	รายได้ของกรุงเทพมหานคร	รายได้ของอปท. รูปแบบพิเศษ
ตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด (18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด (19) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้ขึ้น (20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล			



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

นอกจากการกำหนดประเภทของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับในเรื่องต่างๆ ไว้ในมาตรา 27 และมาตรา 28 อีกด้วย คือ

“มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ค่าบริการ
- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่าง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประเทศ

- (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินการเพื่อบ่มุงหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจาก องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี"

มาตรา 23-28 ที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เหมาะสมและมีความชัดเจนในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดรายได้และการจัดสรรรายได้ดังกล่าวแล้วโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

“มาตรา 29 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในการนี้ที่กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นนั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นนั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

8.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 แหล่งรายได้หลัก ได้แก่ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ หรือ แบ่งให้ท้องถิ่น และ 3) เงินอุดหนุน และเพื่อจะให้เกิดความเข้าใจในรายละเอียดของรายได้แต่ละประเภท ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8.2.1 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

1) รายได้จากภาษีอากร

1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากทรัพย์สิน คือ เก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง แต่ได้ประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดินนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปให้ผู้อื่นเช่าอาศัยหรือประเภทรูทึกรัก การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้นอยู่กับค่ารายปี อัตราที่เรียกเก็บ คือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมีเครื่องจักรกลเป็นส่วนควบ โดยมีเจตนาเพื่อใช้ผลิตสินค้า จำนวนเงินภาษีที่ต้องเสีย คือ $12.5\% \times 1$ ใน 3 (ค่ารายปีของทรัพย์สิน และของเครื่องจักรที่เป็นส่วนควบ) ส่วนทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินมีหลายประเภท เช่น ทรัพย์สินของรัฐบาลและของศาสนา โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ปิดไว้ตลอดปี เป็นต้น

1.2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากทรัพย์สิน คือ จัดเก็บจากเจ้าของที่ดินไม่ว่าที่ดินนั้นจะทำประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ประชาชนทุกคนที่เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เว้นแต่มีที่ดินเพียงจำนวนเล็กน้อยเพื่ออยู่อาศัย หรือเพื่อทำกินตามกฎหมายกำหนด จึงจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี คนทั่วไปมักเรียกภาษีบำรุงท้องที่ว่าภาษีที่ดิน เพราะเห็นว่าเก็บภาษีจากที่ดิน ซึ่งนับว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างหนึ่ง สำหรับฐานภาษีที่ใช้คือ “ราคาปานกลาง” ของที่ดิน ซึ่งประเมินทุก ๆ 4 ปี โดยคณะกรรมการประเมิน

1.3) ภาษีป้าย

ภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บจาก “ป้าย” ที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ในลักษณะต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบการค้าหรือแสวงหารายได้ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย คือ เจ้าของป้าย อัตราที่เรียกเก็บ จะขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ป้าย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(กว้างที่สุด x ยาวที่สุด) และภาษาที่ใช้สำหรับป้ายชั้นต่ำที่จะต้องเสีย คือ 200 บาท ส่วนป้ายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมียหลายประเภท เช่น ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงแรมหรือเพื่อโฆษณาโรงแรม ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้า หรือสิ่งที่หุ้มห่อสินค้า ป้ายที่แสดงไว้ที่คน หรือสัตว์ เป็นต้น

1.4) อกรฆ่าสัตว์

อกรฆ่าสัตว์ เป็นอกรที่เรียกเก็บจาก “สัตว์ที่นำมาฆ่าเพื่อนำเนื้อไปบริโภค” ไม่ว่าจะฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ หรือเอกชนเป็นเจ้าของกิจการ ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีอกร คือ ผู้ขออนุญาตฆ่าสัตว์

1.5) ภาษียาสูบ

ภาษียาสูบ เป็นภาษีที่จัดเก็บจาก “ยาสูบ” โดยเก็บจากผู้ผลิตและผู้ประกอบการขาย เก็บทั้งยาสูบที่ผลิตในประเทศไทยและยาสูบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

1.6) ภาษีน้ำมัน

ภาษีน้ำมัน เป็นภาษีที่จัดเก็บจาก “ผลิตภัณฑ์น้ำมัน” ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันก๊าด น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องไอพ่น น้ำมันเตา น้ำมันดีเซล น้ำมันหล่อลื่นก๊าซ ก๊าซปิโตรเลียมปิโตรเมเน (แอสฟัลต์) ปิโตรเลียมโค้ดและกากต่าง ๆ ได้จากน้ำมันปิโตรเลียม การจัดเก็บภาษีน้ำมันจะเก็บโดยคิดหน่วยเป็นลิตร ในขณะที่อุณหภูมิ 60 องศาฟาเรนไฮต์ ส่วนน้ำมันที่ผลิตในต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีน้ำมัน แต่เสียภาษีอากรขาเข้าแทน

2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

2.1) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บได้หลายประเภท เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียม เร่ขาย ค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมขนถ่ายสิ่งปฏิกูล ค่าธรรมเนียมการจอดรถ และยานยนต์ ค่าธรรมเนียมการออกไปอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา ใบอนุญาตจัดทำตลาดเอกชน ค่าใบอนุญาตใช้สถานที่ขายอาหาร ค่าใบอนุญาตใช้สถานที่แต่งผม ค่าอนุญาตขายสุรา เป็นต้น ค่ารับ เป็นเงินที่เก็บจากประชาชนที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของท้องถิ่น

2.2) รายได้จากทรัพย์สิน

รายได้จากทรัพย์สินเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีอยู่หรือพัฒนาให้เกิดขึ้น เช่น รายได้จากการให้เช่าที่ดินบนทรัพย์สินของท้องถิ่น หรืออยู่ในความครอบครองดูแลของท้องถิ่น ค่าเช่าอาคารสถานที่หรือห้องแถว ตลาดแผงลอย ท่าเทียบเรือค้าขายผ่อนส่งที่ดิน รายได้จากกิจการโรงงานฆ่าสัตว์ เป็นต้น ท้องถิ่นยังมีรายได้ในรูปดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และเงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

2.3) รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถหารายได้จากค่าบริการสาธารณูปโภค แต่เป็นรายได้ไม่มากนัก เนื่องจากกิจกรรมสาธารณูปโภคที่สำคัญ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นภาระกิจของรัฐบาลรายได้จากการพาณิชย์ก็น้อยลงมกรายได้ที่ยังคงมีอยู่สำหรับท้องถิ่น คือ เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการสถานธนาณูปการ (จัดสรรจากกำไรของสถานธนาณูปการ รายได้จากการมีสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งมีในบางท้องถิ่นเท่านั้น

2.4) รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้เบ็ดเตล็ด คือ รายได้อื่นที่ไม่จัดอยู่ในนิยามรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ตัวอย่างของรายได้ประเภทนี้ก็มี เช่น รายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ รายได้ที่มีผู้อุทิศบริจาคให้เงินเหลืจ่ายปีเก่านำส่งคืน เงินสะสม เป็นต้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8.2.2 รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น

1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ภาษีที่เก็บจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการชนิดต่าง ๆ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ให้บริการ ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก ตลอดจนผู้นำเข้าและส่งออก ฐานภาษีได้แก่ มูลค่าทั้งหมดที่ผู้ประกอบการได้รับหรือพึงได้รับจากการขายสินค้าหรือการให้บริการ สำหรับประเทศไทยนั้น เริ่มใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แทนภาษีการค้า เพื่อลดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อน และที่สำคัญที่สุดคือป้องกันการหลบหนีภาษีได้เป็นอย่างดี

การจัดเก็บ จะดำเนินการโดยกรมสรรพากร ซึ่งจะหักค่าบริการจัดเก็บ 5% แล้วนำส่งให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากเมืองพัทยา เมืองพัทยาจะได้รับโดยเต็มจำนวนที่เก็บได้ในเมืองพัทยา

2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีธุรกิจเฉพาะ คือ ภาษีที่เก็บจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของภาษีมูลค่าเพิ่ม

การจัดเก็บจะกระทำในลักษณะเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ กรมสรรพากรจัดเก็บแล้วหักค่าบริการ 5% แล้วนำส่งกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป (จัดสรรภายใต้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

3) ภาษีสุราและเบียร์

ภาษีสุราและเบียร์ เป็นภาษีสรรพสามิตชนิดหนึ่งที่จัดเก็บตาม พ.ร.บ.



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สุรา พ.ศ. 2493 โดยแบ่งชนิดของสุรออกเป็น 3 ชนิด คือ สุรากลั่น เช่น แม้โขง สุราแช่ เช่น เบียร์ ไวน์ เป็นต้น สุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

การจัดเก็บจะจัดเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำสุราเข้ามาในราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ปิดแสตมป์ที่ภาชนะบรรจุ

4) ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ และต่างประเทศ รวมทั้งเรียกเก็บจากการซื้อขายสินค้าและบริการบางชนิด เก็บจากวัตถุดิบ หรือสินค้าที่อยู่ระหว่างดำเนินการผลิตสินค้าสำเร็จรูป รวมตลอดถึงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ ด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ นอกจากเรียกเก็บเพื่อเป็นรายได้ของรัฐแล้ว ภาษีสรรพสามิตยังใช้เป็นเครื่องมือจำกัดการบริโภคของประชาชน โดยเฉพาะสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าบั่นทอนสุขภาพอีกด้วย เช่น บุหรี่ ยาสูบ สุรา และเครื่องดื่ม เป็นต้น

5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรรายได้จากภาษีนี้นี้ทั้งหมดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่หักค่าบริการจัดเก็บแต่อย่างใด โดยยึดหลักเก็บได้ที่จังหวัดใดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นทั้งหมด

6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยเก็บจากผู้มาขอให้ทำนิติกรรม โดยเก็บจากผู้มาขอให้ทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับการโอนเช่า และการจำนองที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดิน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7) ภาษีการพนัน

ภาษีการพนัน เก็บจากผู้รับใบอนุญาตเล่นการพนัน (โตเต้ไลเซเตอร์-สวีนบุ๊กเมกิง) ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 เพื่อเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่มีการเปิดเล่นการพนัน โดยที่หน่วยงานจัดเก็บจะส่งภาษีส่วนที่เพิ่มมานี้ให้กับท้องถิ่นที่เปิดให้มีการเล่นการพนันทั้งจำนวน

8) ค่าภาคหลวงแร่

ค่าภาคหลวงแร่ เมื่อรัฐจัดเก็บแล้วส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้วจัดสรรตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

8.2.3 เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน คือ รายได้จากงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะรายได้ในการลงทุนในกิจการพื้นฐาน เพื่อความเจริญของพื้นที่และคุณภาพชีวิตของประชาชนเงินอุดหนุนสามารถแยกเป็นประเภทหลัก ๆ 2 ประเภท คือ

1) เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขว่าควรใช้จ่ายอย่างไร และในกิจการอย่างไร สำนักงบประมาณจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นับได้ในวันที่ 31 ธันวาคม ของปีก่อนปีจัดสรร

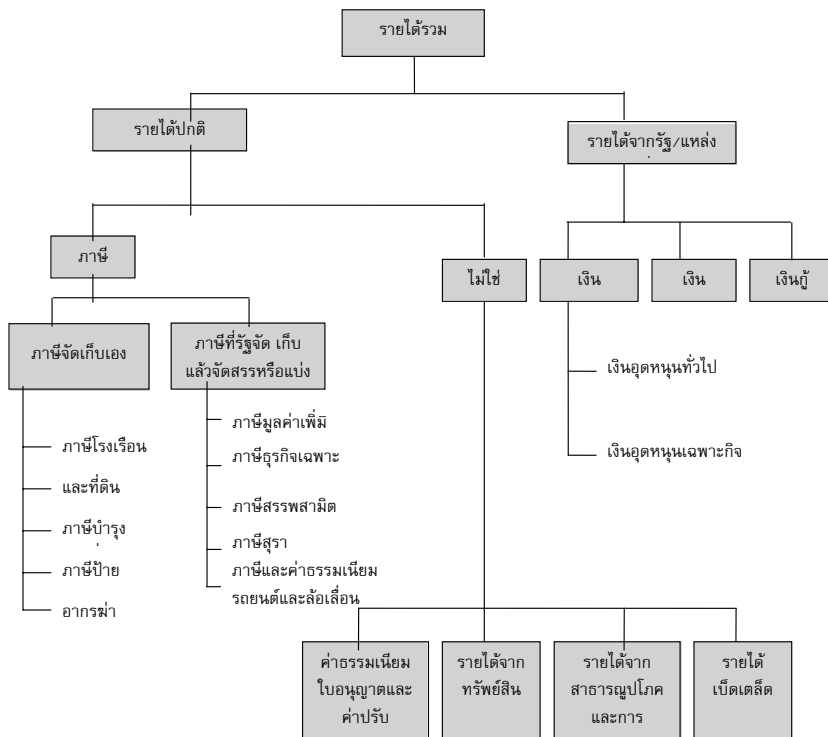
2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุลักษณะการใช้จ่าย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำโครงการเสนอขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กิจการที่ได้รับการได้รับสนับสนุนเป็นกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาความสะอาดพื้นฐานของชุมชน อันได้แก่ ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ และอื่น ๆ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เมื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดมารวบรวมจะปรากฏโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

แผนภาพที่ 8.1 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

และหากจะพิจารณาถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สามารถที่จะศึกษาได้ตามตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 8.2 ที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมือง พัทยา	กทม.
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1.1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
1.1.2. ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
1.1.3. ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
1.1.4. อากรการฆ่าสัตว์		✓	✓		
1.1.5. อากรรั้งนกอีแอ่น	✓	✓	✓		
1.1.6. ภาษียาสูบ น้ำมัน และโรงแรม	✓				✓
1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร					
1.2.1. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและ ใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.2. รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.3. รายได้จากการประกอบกิจการ	✓	✓	✓	✓	✓
1.2.4. รายได้เบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓
2. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม					
- ตาม พ.ร.บ. จัดสรรฯ + พ.ร.บ. เมืองพัทยา	✓	✓	✓	✓	✓
- ตาม พ.ร.บ. อบจ.	✓				
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
2.3 ภาษีสุรา		✓	✓	✓	✓
2.4 ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมือง พัทยา	กทม.
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อ เลื่อน	✓	✓	✓	✓	✓
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหา- ริมทรัพย์					
2.7 ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
2.8 ค่าภาคหลวงแร่		✓	✓	✓	✓
2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
2.10 รายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ*	✓	✓	✓	✓	✓
2.11 ค่าภาคหลวงป่าไม้*			✓		
2.12 ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล*			✓		
2.13 ค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง*			✓		
3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้					
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ.กำหนดฯ)	✓	✓	✓	✓	✓

8.3 ภาพรวมและความเปลี่ยนแปลงรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากโครงสร้างรายได้และรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของรายได้ประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยดังที่กล่าวมาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทได้เอง และอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐจัดแบ่งรายได้ และส่งเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาไปในรายละเอียดจำนวนเงินของรายได้แต่ละประเภทแล้ว จะพบว่าขีดความสามารถในการพึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจนัก กล่าวคือ จากข้อมูลรายได้ท้องถิ่นในปี 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีรายได้จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 8.90 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่ภาษีที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนถึงร้อยละ 52.48 (ภาษีจัดสรรอื่นๆ และ VAT ส่วนที่เป็นรายได้รัฐบาล) และเงินอุดหนุนร้อยละ 38.52 ของรายได้ทั้งหมด (ตารางที่ 8.3)

ตารางที่ 8.3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามประเภทรายได้ ปี พ.ศ. 2549

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2549	
	จำนวน	ร้อยละของรายได้รวม
1. จัดเก็บเอง	29,110.41	8.90
2. ภาษีที่รัฐเก็บแล้วจัดสรรให้	110,389.00	33.69
3. ภาษีที่รัฐแบ่งให้ (VAT แผน)	61,800.00	18.89
4. เงินอุดหนุน	126,013.00	38.52
- ทั่วไป	66,226.21	20.25
- มีวัตถุประสงค์	49,398.76	15.10
- เฉพาะกิจ	10,388.03	3.81
รวม	327,113.03	100.00
รายได้รัฐบาล	1,360,000.00	
สัดส่วนรายได้	24.10	

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

หากพิจารณาต่อไปถึงขีดความสามารถในการพึ่งตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยดูจากสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด จะเห็นว่ากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถสูงที่สุด โดยมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองอยู่ที่ร้อยละ 18.25 ของรายได้ทั้งหมด รองลงมาคือ เทศบาล ร้อยละ 13.46 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีรายได้จากการจัดเก็บเองอยู่เพียงร้อยละ 5.69 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงของจำนวนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 25432 โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในมาตรา 30(4) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล บทบัญญัตินี้เองทำให้เกิดการก้าวกระโดดของรายได้ท้องถิ่นอย่างสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นปีก่อนที่บทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วจะมีผลใช้บังคับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีรายได้รวม 99,936.36 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.33 ของรายได้รัฐบาลเท่านั้น ในปี พ.ศ. 2544 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 159,752.58 ล้านบาท หรือร้อยละ 20.68 ของรายได้รัฐบาล และมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จนในปี พ.ศ. 2551 นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ถึง 376,740 ล้านบาท หรือร้อยละ 25.20 ของรายได้รัฐบาล แต่การเพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้มิได้เป็นผลจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองมากขึ้น แต่เนื่องมาจากรัฐบาลได้จัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ (ตามตารางที่ 15)

อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างก้าวกระโดดเช่นที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต เนื่องจากในปี พ.ศ. 2549 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 30(4) เสียใหม่ โดยกำหนดให้รัฐจัดสรรรายได้เพื่อให้องค์กร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป และเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้วเสร็จให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

ตารางที่ 8.4 แสดงการเพิ่มขึ้นของรายได้ท้องถิ่นและสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาล ปี พ.ศ. 2543-2551

หน่วย : ล้านบาท

ปี	รายการ รายได้ท้องถิ่น	รายได้รัฐบาล	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)
2543	99,936	749,948	13.33
2544	156,531	772,574	20.57
2545	176,155	803,651	21.99
2546	184,066	829,496	22.19
2547	241,947	1,063,600	22.75
2548	293,750	1,250,000	23.50
2549	327,113	1,360,000	24.10
2550	357,424	1,420,000	25.17
2551	376,740	1,495,000	25.20

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

8.4 สรุป

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง



ส่วนที่สองเป็นภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่งมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน และส่วนที่สามคือ เงินอุดหนุน ในส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น กระบวนการขั้นตอนในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมแต่ละประเภทมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ตั้งแต่ฐานภาษี อัตราการจัดเก็บ การสำรวจและการประเมิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ในส่วนของภาษีอากรที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งประเภทที่รัฐส่งมอบให้ทั้งจำนวน และจัดแบ่งบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละองค์กรนั้น มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์รวมทั้งในส่วนของเงินอุดหนุน คณะกรรมการฯ ดังกล่าวก็มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน

นับแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามแม้ว่าโดยรวมการเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ในส่วนที่เป็นรายละเอียดยังนั้น จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและกระจายอยู่ในภูมิภาค มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในชนบท สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เพียงประมาณ ร้อยละ 5 ของรายได้รวมทั้งหมดเท่านั้น ทำให้ต้องรอรับเงินภาษีและ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ไปใช้ในการบริหารงาน ในกรณีของภาษีอากรและเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ก็ยังมีปัญหาภายในอัน เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร ที่แม้ว่าจะมีพัฒนาการดีขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่สัมพันธ์กับภาระหน้าที่และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากนัก การที่จะปรับปรุงหรือพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบทุกส่วน และมองถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ สถานะการคลังของประเทศด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติถึง แนวทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการจัดทำกฎหมาย รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือ กันดำเนินการต่อไป สิ่งสำคัญที่สุดคือความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ที่จะต้องมีทั้งความจริงจังและจริงใจต่อการสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 9



**ความรู้เกี่ยวกับ
การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการบริหารกิจการของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายแม่บทจึงเน้นให้เห็นความสำคัญ
และเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน
ดังเห็นจากรัฐธรรมนูญ 2540
ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
นอกจากในเรื่องของการกระจายอำนาจหน้าที่
ความรับผิดชอบแล้วยังรวมทั้งการรองรับสิทธิของประชาชน
ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นโดยหลักการหมายถึงการกระจาย



อำนาจทั้งการเมืองและการบริหารให้คนในชุมชนกำหนดทิศทางและดูแลแก้ปัญหาของชุมชนโดยคนในชุมชนเอง ดังนั้นการสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมีใช้การกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย เป้าหมายปลายทางของการปกครองท้องถิ่นจึงมีใช้การจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานทัดเทียมหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการดูแลชุมชนร่วมกัน นั่นหมายถึงการส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตตามวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายแม่บทจึงเน้นให้เห็นความสำคัญและเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเห็นจากรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นอกจากในเรื่องของการกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบแล้วยังรวมทั้งการรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การริเริ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนทางตรงใหม่ๆ อาทิ เช่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน และการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังยึดมั่นในหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน และมุ่งทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 รวมทั้งข้อเสนอแนะทางการขับเคลื่อนให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งประเด็นพิจารณาเพื่อพัฒนาให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องประดับยนต์หรือดาบกระดาษเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย

1. ความหมายและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวถึงความหมายและประโยชน์ของการมีส่วนร่วม รวมทั้งความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น
2. กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวถึงการกำหนดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การบริหารจัดการการมีส่วนร่วม กล่าวถึงหลักการบริหารจัดการกระบวนการการมีส่วนร่วม เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบต่างๆ รวมทั้งเงื่อนไขของความสำเร็จของการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

9.1 ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่าง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

แท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยที่

9.1.1 วงจรของการมีส่วนร่วม

- 1) เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่
- 2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไร และจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการปัญหาใดก่อนหลัง
- 3) ร่วมกันวางแผนงานการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
- 4) ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจเต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
- 5) ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึง ปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
- 6) ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้ว ย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

9.1.2 หลักการของการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

- 1) การมีส่วนร่วมนั้น ต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ อันจะทำให้เกิด
- 2) กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม
- 3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรือขู่เข็ญจากผู้ใดเหนือกว่า

9.1.3 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยใดก็ตามเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลายหลายประการดังนี้ อย่างไรก็ตามประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วม ประโยชน์ดังกล่าวคือ

- 1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น
- 2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ
- 3) การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 4) การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
- 5) การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้
- 6) ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน
- 7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษามุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน
- 8) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

9.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์การปกครองท้องถิ่นที่ขาดไม่ได้ ด้วยเหตุผลทั้งทางหลักการและการปฏิบัติ คือ

- 1) การปกครองท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ซึ่งในทางหลักการนั้นประชาธิปไตยท้องถิ่นควรแตกต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติ ในขณะที่ประชาธิปไตยระดับชาติเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน ประชาชนมีบทบาททางการเมืองคือการไปเลือกผู้แทนที่ดี ประชาธิปไตยท้องถิ่นควรเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self Government Democracy) ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองที่ประชาชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ไม่เพียงเลือกผู้แทนเท่านั้น หากแต่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของบ้านเมือง ผูกพันกับส่วนรวม ร่วมดูแลและแก้ปัญหาของส่วนรวมด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบของประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน เพื่อบ้านเมือง เพื่อชุมชนและเพื่อท้องถิ่นของตนเองให้มากขึ้น ประชาชนต้องถือว่าการเมืองการบริหารท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องของนักการเมือง คณะผู้บริหารหรือพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของประชาชน เช่นกัน

- 2) การบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องยึดหลักธรรมมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ
 - 1) หลักความโปร่งใส 2) หลักนิติธรรม 3) หลักความรับผิดชอบและ
 - 4) หลักการมีส่วนร่วม มีการกล่าวกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีพลังสามารถขับเคลื่อนให้องค์ประกอบอื่นๆของธรรมาภิบาลบรรลุผล เช่น หลักความโปร่งใสน้อยไม่เกิดขึ้นหากขาดภาคประชาชนที่ตื่นตัวและมีส่วนร่วม ประกอบกับปัจจุบันตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยหลักการหรือเป้าหมาย 7 ประการ คือ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งหลักการเหล่านี้ให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทเป็นกลไกที่เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีและการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นในบริบทใหม่ของการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาซับซ้อนขึ้น ทางออกต้องการข้อมูลและความเห็นที่หลากหลายและรอบด้าน นอกจากนั้นด้วยกระแสประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาส่งผลให้ภาคประชาชนบางส่วนมีความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้น มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจภาครัฐ ตัวอย่างเห็นได้ในหลายกรณี เช่น การคัดค้านเรื่องสถานที่ทิ้งขยะ ต่อต้านและประท้วงการออกใบอนุญาตสร้างโรงไฟฟ้า และการสร้างเขื่อน ประท้วงการย้ายตลาดหรือการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้าง รวมทั้งการผลักดันให้มีการสร้างตึกสูงและประท้วงการรื้อทิ้งอาคารโบราณ เรื่องราวเหล่านี้ดูเหมือนเป็นเรื่องธรรมดาในช่วงระยะเวลา 4-5 ปีนี้ ซึ่งสะท้อนว่าหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจอิสระตัดสินใจได้เต็มที่ ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐพร้อมที่แสดงความคิดเห็นหรือมีกิจกรรมคัดค้าน ซึ่งส่งผลให้หลายโครงการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ที่เป็นปัญหามากขึ้นคือประชาชน กลุ่มต่างๆ ที่ตื่นตัวมีมุมมองและความเห็นต่อประเด็นต่างๆ ที่แตกต่างกัน แล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นควรสนองความต้องการของฝ่ายใด เช่น ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งต้องการให้มีการตั้งโรงงานในชุมชน และสนับสนุนให้อบต.ออกใบอนุญาตสร้างอาคาร ในขณะที่เดียวกันก็มีชาวบ้านอีกกลุ่มไม่ต้องการโรงงาน ห่วงปัญหาสิ่งแวดล้อม ต้องการรักษาพื้นที่สำหรับการทำเกษตรกรรม ถ้าอบต.อนุญาตสร้างโรงงาน ชาวบ้านกลุ่มนี้จะฟ้องศาลปกครอง สถานการณ์ทำนองนี้เกิดมากขึ้นซึ่งส่งผลให้การบริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ซับซ้อนขึ้น และผู้บริหารต้องหาสมดุลและหาข้อตกลงที่สมานฉันท์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมเป็นกลไกที่จะป้องกันความขัดแย้งขณะเดียวกันเสริมสร้างความสมานฉันท์ในชุมชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 4) กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง 4 ปี แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นประชาชนแทบหมดความหมาย ไม่ค่อยมีส่วนร่วมอย่างอื่นๆ ถึงแม้ประชาชนอยากมีส่วนร่วมก็พบว่าไม่มีช่องทางที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้มากนัก หากแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสร้างกติกาใหม่ด้านการมีส่วนร่วมหลายประการ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ต้องมีกระบวนการขั้นตอนรองรับกติกาใหม่เหล่านี้ เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน รายละเอียดจะกล่าวต่อไป

9.2 กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ก็เช่นเดียวกันได้นำข้อความในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาปรับใช้ โดยยังคงสาระสำคัญและได้เพิ่มเติมประเด็นต่างๆ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครบถ้วนรอบด้านมากยิ่งขึ้น เช่น การลงประชามติท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 285 - 287 เพื่อรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายละเอียดตามมาตรา ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ทั้งนี้ มาตรา 285-287 ดังกล่าวข้างต้นได้มีกฎหมายและระเบียบต่างๆ บัญญัติรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 9.1 สารสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในคำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต้องมีรายละเอียดดังนี้ 1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ 2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่าได้รับความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยอาจมีการสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดได้ด้วยก็ได้ 3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น 4) คำรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อตามข้อ 3 ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว ถ้าเห็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	ว่าครบถ้วนแล้วประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อแต่ไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ก็สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชดเชยชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อของผู้เข้าชื่อภายใน 20 วันตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้าน 20 วันดังกล่าว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้ที่เข้าชื่อนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้สภาท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไปตามข้อบังคับของการประชุมสภาท้องถิ่นนั้น แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วมิได้มีการเสนอชื่อจนครบจำนวนก็ให้ประธานสภาท้องถิ่นจำหน่ายเรื่องนั้น
พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เห็นว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” โดยถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้ 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ในการนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ถือตามจำนวนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำหรับคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นต้องมีรายละเอียด ดังนี้ 1) ชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ 2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างโจ่งแจ้งเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป 3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 4) คำรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อตามข้อ 3 ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องก็จะต้องดำเนินการส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 7 วัน เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นท่านนั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	ตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วันตั้งแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าฯ จากนั้นเมื่อผู้ว่าฯ ได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วภายใน 7 วัน หรือเมื่อครบกำหนด 30 วันตั้งแต่วันที่ได้อ้างคำร้องไป ผู้ว่าฯ จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน 7 วัน พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องและคำชี้แจงตามข้อเท็จจริงตั้งแต่วันที่ได้รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ ซึ่งหมายรวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้อย่างน้อย ดังต่อไปนี้ 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน 4) กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภากฎาอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง 5) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว 6) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ 7) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน 8) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	8) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาว่าจ้างกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมได้ โดยให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย และกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนขออยู่ในความดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานนั้นหรือแม้แต่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐแห่งอื่นก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น โดยเร็ว
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548	หน่วยงานของรัฐซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีต่อโครงการของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน ตลอดจนเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบ ได้แก่ เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ สาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงาน ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงและประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	หายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองโดยให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อรัฐมนตรีหน่วยงานราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการนั้นต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยเร็ว โดยในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ 1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้ - การสัมภาษณ์รายบุคคล - การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด - การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ - การสนทนากลุ่มย่อย 2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้ - การประชาพิจารณ์ - การอภิปรายสาธารณะ - การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร - การประชุมเชิงปฏิบัติการ - การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย 3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และภายหลังจากดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วจะต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยผ่านผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น หรือผ่านผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คนเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือผ่านผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 2 คนเข้ามาเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา โดยนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการได้เองมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา แต่หากเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ให้เสนอปัญหา ความต้องการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำมาพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างแผนพัฒนาและวางแผนการดำเนินงานให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาแต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร ส่วนคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ
	พัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด สำหรับคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทาง วิธีการ และดำเนินการติดตามประเมินผลแผนพัฒนา พร้อมทั้งรายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน

9.3 การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจไม่เป็นหลักประกันว่ากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบความสำเร็จ ซึ่งขอเน้นย้ำอีกครั้งว่าความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมมิใช่เพียงการจัดดำเนินการให้มีการมีส่วนร่วมเท่านั้น หรือ การจัดการมีส่วนร่วมแล้วประชาชนเห็นด้วยกับโครงการ เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยไม่ได้อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนั้นความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมคือความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนำมาซึ่งนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้นและก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำถามว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดเมื่อไร ใครควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และในรูปแบบใด



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

9.3.1 แนวทางการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ

แนวทางการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ มีสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ

- 1) หัวใจหรือหลักการพื้นฐานของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผู้บริหารโครงการการมีส่วนร่วมต้องยึดถือประกอบด้วยหลัก 4 S
- 2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีการวิเคราะห์สถานการณ์ และเตรียมการล่วงหน้า ดังนั้นการวางแผนโครงการการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือช่วยให้การมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ ซึ่งการวางแผนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ขั้นตอน

9.3.2 การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรยึดหลัก 4 S คือ

1) Starting Early

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้าหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่นๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจไม่ได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่เกี่ยว หรือไม่ก็สัปดาห์ มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงจังของหน่วยงานของรัฐในกระบวนการมีส่วนร่วม ควรให้มีเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้นมีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้นการบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการ หรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะ ควรต้องปรึกษาหรือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้า หรือที่ทิ้งขยะหรือไม่ ก่อนจะถามว่าตั้งที่นั่นได้หรือไม่

2) Stakeholders

หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (inclusive) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่ละกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับระวางมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่เรามักคิดว่าประชาชนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ในความจริงผู้ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันเพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้ง การอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางมาร่วม

3) Sincerity

การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะ การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการ ต่างอย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดข้อลือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกันตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูล สำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกัน และกัน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือ ความเข้าใจ และการ สื่อสารที่ดีขึ้น

4) Suitability

หลักการที่สำคัญประการสุดท้ายของการบริหารการมีส่วนร่วมคือการ เลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของการประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่าง กันพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความ พร้อมรวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา บุคลากรและ งบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความ สามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมี ส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็น องค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

9.3.3 ขั้นตอนการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิผลควรมีการวางแผน ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักคือ 1) ขั้นตอนเตรียมการ 2) ขั้นตอนจัดทำแผนการมีส่วนร่วม และ 3) ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1) ขั้นเตรียมการ

- 1.1) เตรียมทีมงาน: ในขั้นแรกของการวางแผน หน่วยงานเจ้าของโครงการจำเป็นต้องเตรียมทีมงาน ลักษณะและขนาดของทีมงานขึ้นอยู่กับประเด็นที่ต้องตัดสินใจ ซึ่งทีมงานนี้ควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวโดยตรง เจ้าหน้าที่ที่ทราบขั้นตอนการตัดสินใจ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทั้งด้านเทคนิคการมีส่วนร่วมและการสื่อสารโดยเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ควรเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะ ไม่ใช่เป็นเพียงนักประชาสัมพันธ์
- 1.2) ตรวจสอบสถานการณ์ภายในหน่วยงาน: หลังจากได้ทีมงานแล้ว แผนการมีส่วนร่วมที่ดีต้องปฏิบัติได้จริง ดังนั้นต้องมีการตรวจสอบสถานการณ์ภายในของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ
 - (1) ตรวจสอบว่าประเด็นหรือโครงการที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดวิธีการเฉพาะหรือไม่
 - (2) ตรวจสอบข้อมูลว่าขั้นตอนการตัดสินใจในเรื่องนั้นเป็นอย่างไร มีกำหนดการหรือยัง
 - (3) ตรวจสอบรายชื่อของผู้รับผิดชอบในการใช้ข้อมูลจากสาธารณะเหล่านั้น และผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการแก่สาธารณะ รวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ
 - (4) ระยะเวลาในการจัดทำกิจกรรมมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด อาทิเช่น การตัดสินใจเกี่ยวกับที่ทิ้งขยะอาจใช้เวลา 1-2 ปี ในขณะที่การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนเส้นทางจราจรใช้เวลา 1-2 เดือน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (5) ตรวจสอบงบประมาณที่มีเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งทุกข้อมูลเป็นเรื่องที่ทีมงานต้องนำมาพิจารณาในการเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วม

1.3) ประเมินสถานการณ์: นอกจากการประเมินสถานการณ์ภายในของหน่วยงานเจ้าของโครงการ สิ่งที่สำคัญมากในขั้นของการเตรียมการคือการประเมินสถานการณ์ภายนอก ซึ่งหมายถึงสาธารณะชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจ การประเมินสถานการณ์นี้ช่วยทำให้การออกแบบหรือกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมเหมาะกับชุมชน เพราะชุมชนแต่ละชุมชนแตกต่างกัน และอาจมีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง การเก็บข้อมูลในขั้นนี้อาจเป็นการพูดคุยกับหน่วยงานในพื้นที่ ข่าวดูจากหนังสือพิมพ์ การสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน ซึ่งการประเมินสถานการณ์นี้เกี่ยวข้องกับกำหนดระดับความสนใจของสาธารณะหรือชุมชนในประเด็นหรือโครงการที่ต้องตัดสินใจ ข้อมูลเหล่านี้ช่วยในการเตรียมรองรับ โดยพิจารณาจาก

- (1) ประเด็นหรือโครงการนั้นมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นไม่ลงรอยกันหรือไม่
- (2) ชุมชนนั้นเคยมีประวัติหรือประสบการณ์การมีส่วนร่วม หรือแสดงความสนใจต่อประเด็นหรือโครงการอื่นๆ หรือไม่อย่างไร
- (3) ปริมาณและขนาดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ
- (4) มีการสอบถามจากประชาชนมากหรือไม่ และเป็นความห่วงกังวลในเรื่องใดบ้าง
- (5) มีการรวมตัวเป็นกลุ่มในพื้นที่หรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการตัดสินใจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) ขั้นตอนวางแผน

จากข้อมูลต่างๆ ในขั้นเตรียมการ ทีมงานต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1) **ระบุและวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** แต่ละประเด็นการตัดสินใจ มีผู้สนใจหรือได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน บางประเด็นมี 20 คน บางประเด็นอาจมีเป็นจำนวนพัน นอกจากนั้นคำว่าสาธารณะหรือประชาชนแตกต่างกันไปตามประเด็นการตัดสินใจ ในขั้นนี้ทีมงานต้องดำเนินการ 2 ขั้นตอนคือ

(1) ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือ Stakeholders ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบ จากการตัดสินใจนั้น

(2) วิเคราะห์ความสำคัญและอิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ใช่ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีรูปแบบการมีส่วนร่วมเดียวกัน และแต่ละกลุ่มมีประเด็นกังวลใจที่แตกต่างกัน บางกลุ่มอาจมองประเด็นการตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญมาก บางกลุ่มอาจต้องการเพียงแสดงความคิดเห็น ฉะนั้นทีมงานต้องวิเคราะห์ประเภทของกลุ่มตามระดับความสนใจ ซึ่งช่วยกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมได้สอดคล้องต้องกัน

2.2) **คาดการณ์ระดับการโต้เถียง** ขั้นตอนนี้ทีมงานต้องประเมินหรือคาดการณ์จากข้อมูลขั้นเตรียมการว่าระดับของการถกเถียงหรือการโต้แย้งจะเป็นอย่างไร ซึ่งการประเมินเป็นเรื่องยากแต่อาจพิจารณาจากตัวชี้วัดเช่น

(1) เคยมีการถกเถียงหรือการโต้แย้งในประเด็นนี้มาก่อนหรือไม่

(2) มีประเด็นทางการเมืองเกี่ยวข้องหรือไม่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(3) เป็นเหตุผลของการรวมกลุ่มใดบ้างหรือไม่

ถ้ามีทั้ง 3 ตัวชี้วัดอาจคาดการณ์ว่าประเด็นนั้นมีระดับของการถูกเถียงโต้แย้งกันสูง ซึ่งทีมงานต้องวางแผนการมีส่วนร่วมอย่างระมัดระวัง และรอบคอบมากขึ้น

- 2.3) **ระบุเป้าหมายของการมีส่วนร่วม** ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นของกระบวนการตัดสินใจ การตัดสินใจในแต่ละประเด็นอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไป โดยทั่วไปกระบวนการตัดสินใจมีอยู่ 4 ขั้น คือ 1) ขั้นการระบุปัญหา / ความต้องการ 2) ขั้นการศึกษาทางเลือก 3) ขั้นการประเมินทางเลือก และ 4) ขั้นการเลือกทางเลือก สำหรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการมีส่วนร่วมนั้นคือสิ่งที่ต้องการจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น เพื่อให้สาธารณชนทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและทางเลือก เพื่อฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ หรือ เพื่อพูดคุยกันถึงเกณฑ์ประเมิน ในขั้นนี้ยังรวมถึงการระบุถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อที่จะทำให้แต่ละขั้นตอนของการตัดสินใจมีความสมบูรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องของการพิจารณาว่ามีข้อมูลอะไรที่หน่วยงานต้องให้กับสาธารณะและข้อมูลอะไรที่หน่วยงานต้องการจากสาธารณะเพื่อทำให้วัตถุประสงค์ในแต่ละขั้นบรรลุผล ตัวอย่างต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนข้อมูล



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ 9.2 แสดงตัวอย่างการกำหนดวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม ในการจัดหาที่ทิ้งขยะ

ขั้นตอนในการตัดสินใจ	วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	การแลกเปลี่ยนข้อมูล
ระบุปัญหาและความจำเป็นที่ต้องมีที่ทิ้งขยะ	* ต้องการให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนของการมีที่ทิ้งขยะแห่งใหม่ * ยอมรับในวิธีการศึกษาที่น่าเสนอ	* ข้อมูลจากหน่วยงานสู่ประชาชน - ปัญหาของที่ทิ้งขยะเดิม - ลักษณะของการศึกษาและกระบวนการตัดสินใจ * ข้อมูลจากประชาชนสู่หน่วยงาน - กลุ่มต่างๆ มองปัญหาอย่างไรและรับผลกระทบหรือไม่
ค้นหาและศึกษาสถานที่ตั้งทางเลือก	* ประกันความพึงพอใจของประชาชนและได้ข้อเสนอทางเลือกของสถานที่ตั้งเพื่อพิจารณา * ได้ข้อตกลงในเกณฑ์การประเมินหาสถานที่ตั้ง	* ข้อมูลจากหน่วยงานสู่ประชาชน - ปัจจัยที่ใช้ในการประเมิน * ข้อมูลจากประชาชนสู่หน่วยงาน - ทางเลือกเพิ่มเติมที่ประชาชนรู้จัก - ปัจจัยเพิ่มเติมที่ควรอยู่ในเกณฑ์ประเมิน
ประเมินทางเลือกต่างๆ	* ประกันว่าสาธารณะพึงพอใจและทราบเหตุผลที่คัดทางเลือกบางอันออกไป * เพื่อได้ข้อมูลอย่างเพียงพอของทางเลือกที่เหลืออยู่	* ข้อมูลจากหน่วยงานสู่ประชาชน - ข้อมูลการคัดทางเลือกบางแห่งออกไป - ข้อมูลข้อดีข้อเสีย ผลการศึกษาผลกระทบ * ข้อมูลจากประชาชนสู่หน่วยงาน - ข้อมูลเพิ่มเติมและผลกระทบจากทางเลือก - จัดระดับทางเลือกโดยกลุ่มต่างๆ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ขั้นตอนในการตัดสินใจ	วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	การแลกเปลี่ยนข้อมูล
การตัดสินใจเลือก	* เพื่อให้เกิดความเห็นชอบร่วมกันในสถานที่ตั้งที่ตัดสินใจเลือก	* ข้อมูลจากหน่วยงานสู่ประชาชน - กระบวนการพิจารณาข้อเสนอ - เหตุผลขอคำแนะนำ * ข้อมูลจากประชาชนสู่หน่วยงาน - การเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ออกเป็นที่ยอมรับ

2.4) **ระบุเงื่อนไขพิเศษของชุมชน** ในขั้นนี้พิจารณาว่าชุมชน หรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประเด็นตัดสินใจมีลักษณะหรือเงื่อนไขพิเศษที่อาจกระทบต่อรูปแบบการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น ชุมชนที่มีลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรม ประเด็นเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมือง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายอยู่กระจัดกระจาย หรือ ประเด็นเป็นที่สนใจขององค์กรพัฒนาเอกชนระดับชาติ

2.5) **การเลือกเทคนิคและกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน** เป้าหมายของการวิเคราะห์ที่ผ่านมาเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ดังนั้นเมื่อมาถึงขั้นนี้ ทีมงานมีข้อมูลเกี่ยวกับ

- (1) วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนการตัดสินใจ
- (2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบที่สำคัญและระดับความสนใจ
- (3) ข้อมูลที่ต้องให้กับสาธารณะและข้อมูลต้องได้รับจากประชาชน
- (4) ลักษณะหรือเงื่อนไขพิเศษ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ช่วยในการเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม และเมื่อตัดสินใจเกี่ยวกับเทคนิคการมีส่วนร่วม ขั้นตอนต่อไปควรนำกิจกรรมการมีส่วนร่วมทั้งหมดมาจัดเรียงให้เห็นลำดับก่อนหลังรวมทั้งระบุผู้รับผิดชอบและเวลาที่คาดว่าจะเสร็จสิ้น ดังตารางที่ 9.3

ตารางที่ 9.3 ตัวอย่างแบบฟอร์มแสดงกิจกรรมทั้งหมด
ระยะเวลาที่ทำ และผู้รับผิดชอบ

ขั้นตอนการตัดสินใจ	กิจกรรมการมีส่วนร่วม	ผู้รับผิดชอบ	เสร็จสิ้น
การระบุปัญหา	* เตรียมร่างเอกสารข้อเท็จจริง	XXXX	1/1/XX
	* จัดพิมพ์เอกสารข้อเท็จจริง	XXXX	10/1/XX
	* สัมภาษณ์ผู้นำชุมชนบางคน	XXXXX	10/1/XX

2.6) **การเขียนแผนการมีส่วนร่วม** การเขียนแผนการมีส่วนร่วมจะช่วยให้ความคิดชัดเจนและก่อให้เกิดความร่วมมือ ช่วยในการประสานงาน และสามารถสื่อสารกับประชาชนได้ง่ายขึ้น ข้อมูลที่อยู่ในแผนควรประกอบด้วย

- (1) วัตถุประสงค์
- (2) ภูมิหลังและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชน
- (3) ประเด็นสำคัญที่ต้องมีการปรึกษาหารือ
- (4) ระดับความสนใจ
- (5) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (6) กระบวนการตัดสินใจ
- (7) กิจกรรมการมีส่วนร่วม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) ขั้นตอนนำสู่การปฏิบัติ

หลังจากมีแผนการมีส่วนร่วม ในระดับต่อไปคือการดำเนินการตามแผน ซึ่งต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรมการมีส่วนร่วม เช่น การจัดเวทีสาธารณะต้องมีการตัดสินใจว่าจะจัดที่ใด เมื่อไร ใครเป็นวิทยากร สิ่งที่สำคัญที่ควรตระหนักคือความยืดหยุ่นในการนำสู่การปฏิบัติ และการตรวจสอบและปรับปรุงแผนการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ หากมีการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องแจ้งผู้เกี่ยวข้อง อารวมถึงประชาชนด้วย

9.3.4 ระดับและเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิ่งที่ต้องตระหนักเกี่ยวกับการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ 2 ประการคือ

1) ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินการได้ในหลายระดับ ระดับการมีส่วนร่วมหมายถึงสัดส่วนของบทบาทของประชาชนในกิจกรรมนั้น ยิ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงหมายถึงบทบาทของประชาชนสูง

ตารางที่ 9.4 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพิ่มระดับหรือบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ให้ข้อมูลข่าวสาร Inform	หารือ Consult	เข้ามามีบทบาท Involve	สร้างความร่วมมือ Collaboration	เสริมอำนาจ Empower
เป้าหมาย				
เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อร่วมทำงานกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็น และความ ต้องการ ของประชาชนจำได้รับการพิจารณา	เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาการเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ
สัญญาต่อประชาชน				
เราจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร	เราจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็นรวมทั้งตระหนักถึงข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนในการตัดสินใจ	เราจะทำงานกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก	เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อให้ข้อเสนอแนะและความคิดใหม่ รวมทั้งนำเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้	เราจะปฏิบัติสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจ
รูปแบบ				
* การประชาสัมพันธ์ * จัดทำรายงานผลงานประจำปี * จัดหมายข่าว	* การลงพื้นที่ชุมชนของเทศบาล * การประเมินผล * การดำเนินงาน	* ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์เทศบาลโดยตัวแทนชุมชน	* คณะกรรมการร่วมเอกชน-ท้องถิ่นด้านภาษี * คณะกรรมการพัฒนา	* การแก้ไขความขัดแย้งโดยประชาคม * สภาเมือง

แหล่ง: ปรับปรุงจาก Public Participation Spectrum พัฒนาโดย International Association for Public Participation.

จากตารางที่ 9.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับคือ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (1) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน: เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ หรือสภาเมือง
- (2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ: เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน
- (3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท: เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้
- (4) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ: เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ
- (5) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร: เป็นการมีส่วนร่วมของ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่นการจัดทำสื่อเผยแพร่

2) เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน

เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลากหลายที่เหมาะสม แต่ละเทคนิคหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป เช่น การรายงานผลงาน การเปิดเผยการให้ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่การทำแบบสอบถามหรือ รับความคิดเห็นทาง Website เป็นเทคนิคการรับข้อมูล ส่วนเวทีสาธารณะ นอกจากให้ข้อมูลแก่ประชาชน ยังมีการรับฟังข้อมูลการอธิบายปัญหาข้อข้องใจได้ชัดเจนมากขึ้น เพราะเป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมแสดงในตารางที่ 9.5

ตารางที่ 9.5 ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วม รวมทั้งประโยชน์และข้อจำกัด

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
เทคนิคการปรึกษาหารือ 1) เวทีสาธารณะ	* ยืดหยุ่นและเปิดกว้างสำหรับทุกคน * เปิดโอกาสให้ซักถาม ได้ตอบ * มีเจ้าหน้าที่ประจำโต๊ะข้อมูลเพื่อให้และรับข้อมูลเพิ่มเติม	* ถ้าในพื้นที่โครงการมีความขัดแย้ง เวทีนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น * ต้องคำนึงถึง วัน เวลา สถานที่ ต้องสัมพันธ์กับด้านอาชีพ ศาสนา วัฒนธรรม
2) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ	* ช่วยสร้างความไว้วางใจ และสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเพราะไม่เป็นทางการ * รู้สึกผ่อนคลายและติดต่อสื่อสารได้สะดวกและง่ายยิ่งขึ้น	* ต้องใช้เวลาที่ยาวนานในการวางแผนและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ * ประชาชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
3) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน	* มีความใกล้ชิดและทราบปัญหาที่แท้จริง * สามารถดำเนินกิจกรรมย่อยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้	* ใช้เวลาและบุคคลจำนวนมาก * มีความยากในการสื่อต่อชุมชนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ	* เลือกกลุ่มเฉพาะที่สนใจและที่เกี่ยวข้องได้ดี * ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง มีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา * ใช้จัดลำดับความสำคัญของปัญหา * ใช้ทบทวนแผนหรือการพัฒนาแผนการปฏิบัติงาน	* การกระจายข้อมูลไม่ค่อยดี * จัดเวลาที่เหมาะสมได้ยาก * ค่าใช้จ่ายสูง * ใช้เวลาเตรียมการมาก * ผู้นำการประชุมต้องชำนาญ * ข้อมูลอาจเบี่ยงเบนตามผู้นำการประชุม
5) คณะที่ปรึกษา	* สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง * เกิดมุมมอง ประสพการณ์ และความเชี่ยวชาญรอบด้านสำหรับสมาชิกในคณะที่ปรึกษา * สมาชิกในคณะที่ปรึกษาช่วยเป็นกระบอกเสียงในการประชาสัมพันธ์ โดยอัตโนมัติ	* การประชุมไม่สามารถทำได้บ่อยครั้ง เพราะนัดหมายยาก * มักตั้งอยู่ในความสนใจส่วนบุคคลหรือหน่วยงานที่ตนสังกัด ทำให้ขาดเป้าหมายร่วมกันได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
เทคนิคการรับฟังความคิดเห็น 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล	* ได้สังเกตปฏิกิริยาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง * เก็บข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรได้กรณีผู้ให้สัมภาษณ์อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ * เป็นการพูดคุยตัวต่อตัว ให้รายละเอียดที่ลึกซึ้งกว่า	* ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ใช้เวลาและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในปริมาณที่เหมาะสม * ผู้สัมภาษณ์ควรฝึกฝนมาก่อน
2) การสนทนากลุ่มย่อย	* ค่าใช้จ่ายน้อย ท่าง่าย * เรื่องอ่อนไหวหรือเรื่องที่จะก่อให้เกิดขัดแย้ง จะใช้ได้ดี * มีความยืดหยุ่นในการค้นหาประเด็นหรือข้อมูล * คนเข้าร่วมเท่าเทียมกัน ช่วยลดความกลัวเกรง	* ควรเลือกผู้ดำเนินการสนทนาที่มีบุคลิกเชิญชวนให้คนพูด * ข้อมูลจะประมวลและวิเคราะห์ตีความยาก เพราะหลากหลาย * ผู้เข้าร่วมมักถือความสะดวกมากกว่าเป็นตัวแทนชุมชน
3) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์	* ติดตั้งที่ใดก็ได้ * แสดงความคิดเห็นจากที่ใดก็ได้ ซึ่ง Internet อยู่ในบริเวณนั้นๆ	* ต้องอาศัยเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และช่องทางโทรคมนาคม * ใช้ได้เฉพาะประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจ
4) การสำรวจความคิดเห็น	* ข้อมูลเจาะกลุ่มเฉพาะได้ดี * ผู้ไม่ประสงค์ออกนามในแบบสอบถาม สามารถทำได้เต็มที่และสบายใจ * วัดปริมาณได้ * การสอบถามทางโทรศัพท์ได้รับความนิยมเห็นทันที	* แบบสอบถามอาจไม่ได้แสดงความคิดเห็นของชุมชนอย่างแท้จริง * ผลที่ได้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการตอบแบบสอบถาม * ใช้เวลามาก ต้องลุ่มตัวอย่าง * การแปลผลที่ได้อาจคลาดเคลื่อน เป็นการสื่อสารทางเดียว * การสอบถามทางโทรศัพท์ไม่ค่อยโปร่งใส



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
5) สายด่วนสายตรง	* สะดวก รวดเร็ว ถ้ามีโทรศัพท์ * ลดการเผชิญหน้า * ได้ข้อมูลจากหลากหลายคน * ค่าใช้จ่ายไม่มากในการดำเนินการ	* ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ที่ติดตั้งโทรศัพท์ * ค่าใช้จ่ายสูงในระยะแรกเป็นภาระของทีมงานมากในการตอบคำถามที่รวดเร็ว
6) ประชาพิจารณ์	* เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ประชาชนมั่นใจว่าความคิดเห็นถึงผู้ตัดสินใจ * เปิดโอกาสให้มีการซักถามได้ถึงข้อสงสัย * เกิดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำ * ต้องมีการบันทึกความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร	* มีความเป็นทางการสูง * เป็นการโต้แย้งแบบเผชิญหน้า อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง * ใช้เงินทุน บุคลากร และเวลาสูงมาก * ควรทำร่วมกับเทคนิคการมีส่วนร่วมอื่นๆ
เทคนิคการให้ข้อมูล		
1) การจัดทำเอกสาร - เอกสารข้อเท็จจริง - จดหมายข่าว - รายงานการศึกษา	* ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาการนำเสนอ * ชี้แจงข้อเท็จจริงในรูปเอกสาร * เป็นหลักฐานประกอบอ้างอิงในการดำเนินงาน	* สำนวนการเขียนมักเป็นทางการ หรือศัพท์ทางเทคนิค * ถ้าไม่สะดุดตา จะไม่มีผู้สนใจ * เป็นการสื่อสารทางเดียว * จำกัดเฉพาะผู้อ่านออก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
2) การจัดเวทีทัศน์	* ใช้ได้หลายครั้ง * มีความสมจริง ทั้งภาพและเสียงประกอบ * ไม่มีความซับซ้อนในการทำงาน * นำเสนอให้ผู้รับได้ครั้งละจำนวนมาก * มีอายุการใช้งานยาวนาน	* ต้นทุนสูง * ต้องใช้มีออาชีพ * เปลี่ยนแปลงข้อมูลได้ยาก * ต้องใช้ร่วมกับอุปกรณ์อื่นๆ * ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่มีไฟฟ้า
3) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร	* ช่วยอำนวยความสะดวกในการเป็นแหล่งข้อมูลและข่าวสารที่มีให้บริการ	* เป็นการสื่อสารเพียงทางเดียว * การหาสถานที่ให้เหมาะสมกับการเป็นศูนย์กลาง * ข้อมูลที่จะต้องทันสมัยตลอดเวลา
4) การสื่อสารผ่านทางสื่อมวลชน - การแถลงข่าว - การพบสื่อแบบไม่เป็นทางการ - การสัมมนาทางวิชาการให้สื่อมวลชน - วิทยุกระจายเสียง - หอกระจายข่าว	* กระจายข้อมูลได้กว้างและรวดเร็ว * สื่อมวลชนได้ข้อมูลเพื่อไปเผยแพร่ได้อย่างถูกต้อง * กรณีผ่านวิทยุกระจายเสียงหรือหอกระจายข่าวชุมชนทำให้เข้าถึงคนทุกระดับ และไม่เสียเวลา	* การเตรียมข้อมูลที่มีความถูกต้องเพราะสื่อมวลชนต้องไปนำเสนอต่อประชาชน * ประชาชนผู้สนใจไม่ได้เข้าร่วมในกรณีเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชน * การสื่อสารผ่านวิทยุไม่สามารถเสนอรายละเอียดที่ซับซ้อนได้ * ช่วงเวลาในการสื่อสารผ่านวิทยุต้องสอดคล้องกับผู้ฟังที่มีเวลาว่างพอที่จะฟังได้ * การใช้ภาษาในการสื่อสารต้องให้เหมาะสม เช่น ภาษาถิ่น เป็นต้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
5) การให้ข้อมูลข่าวสารโดยตรง จากเจ้าของโครงการ - ทศนศึกษา - การนำเสนอ - การชี้แจงในการประชุมของทางราชการ	* ผู้เข้าร่วมมีประสบการณ์โดยตรงด้วยตนเอง * ใช้ได้กับผู้ฟังหลายกลุ่ม * รับรู้อย่างทั่วถึง และรวดเร็ว * กระบวนการทัศนศึกษาจะสร้างความเพลิดเพลินพร้อมไปกับการเรียนรู้และสนใจผู้เข้าร่วม	* ผู้นำเสนอต้องมีการเตรียมตัวมาอย่างดี * ไม่สามารถคุมคนที่ไม่สนใจได้ในกรณีการทัศนศึกษา * ค่าใช้จ่ายสูงในการทัศนศึกษาและการจัดประชุมชี้แจง * ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม

9.3.5 เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ การจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ประสบผลสำเร็จหมดทุกกิจกรรม สามารถวิเคราะห์เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จได้ 3 ประการ คือ

1) ผู้นำองค์กร

ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดๆก็ตาม พบว่าผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เช่นเดียวกันที่ผู้นำขององค์กรมีบทบาทอย่างมากผู้นำที่กล่าวถึงคือทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ถ้าผู้บริหารมีความตั้งใจแน่วแน่และจริงจังต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลต่อการจริงจังของการปฏิบัติของพนักงานระดับปฏิบัติการ นอกจากนั้นความจริงใจและความตั้งใจจริงก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน และส่งผลให้ประชาชนอยากเข้ามาร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) ทีมงานและองค์กร

ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญแต่อาจไม่เพียงพอต่อความสำเร็จ ทีมงานและองค์กรมีความสำคัญเช่นกัน เพราะกระบวนการดำเนินการจริงนั้นมักเป็นความรับผิดชอบของทีมงาน รวมทั้งความสามารถของทีมงานรับผิดชอบในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกกระบวนและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อกับประชาชน ประเด็นสำคัญที่พบคือถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมของการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานขององค์กรอยู่แล้วจะส่งผลให้กระบวนการการมีส่วนร่วมมีความหมายมากขึ้น เพราะพนักงานจะมีค่านิยมการมีส่วนร่วมอยู่แล้ว มีทัศนคติทางบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วม และมีประสบการณ์ในฐานะผู้เข้าร่วม ย่อมจะเข้าใจความรู้สึกของประชาชนและมีความระมัดระวังในการจัดการมากขึ้น ดังนั้นการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในด้านการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งคือการเปิดโอกาสให้บุคลากรขององค์กรมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กร

3) ประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมเกิดไม่ได้ หากขาดประชาชน ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐพบในการจัดการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือประชาชนไม่ให้ความสนใจและไม่มาร่วม ส่งผลให้จัดการมีส่วนร่วมเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น สิ่งที่บุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องตระหนักคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนในการทำงาน ในขณะที่ประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพอื่นๆ การมีส่วนร่วมเป็นงานอาสาสมัคร ประชาชนอาจไม่มีเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมตลอดเวลา หรือมีความสนใจในบางประเด็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดประชาชนเป็นหลักมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน ดังนั้นการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเข้าใจประชาชนในท้องถิ่นของท่าน ต้องคำนึงถึง

(1) ความน่าสนใจหรือความสำคัญของเรื่องที่ให้ประชาชนมาร่วม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (2) ความอิสระของประชาชนที่จะเข้าร่วม
- (3) ความสามารถของประชาชนที่จะเข้าร่วมทั้งด้านความรู้ความเข้าใจและความสะดวกของประชาชน เช่น ระยะเวลาที่จัด ในกรณีศึกษาพบว่ามีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นช่วงเย็น หรือวันหยุด ในบางกรณีมีการอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น การขนส่งและที่พัก หรือไปจัดกิจกรรมในชุมชนนั้นๆ ส่วนประเด็นการให้ค่าตอบแทนการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนยังเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง เพราะอาจทำให้สูญเสียจิตวิญญาณของงานอาสาสมัครและอาจเป็นประเด็นการเมืองได้ และ
- (4) ความเต็มใจของประชาชนในการเข้าร่วม ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางจะเป็นหัวใจความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนและเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวาง



9.3.6 unสรุป

จากแนวความคิดจากมีส่วนร่วมของประชาชนนำสู่การปฏิบัตินั้น ขอเสนอหลักประจำใจ 9 ประการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นควรยึดถือตลอดเวลาทั้งในการวางแผนการมีส่วนร่วมหรือการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมคือ

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง มีใจจัดให้เสร็จตามกฎหมายหรือไม่มีคนคัดค้านโครงการ เพราะการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนำมาซึ่งการเรียนรู้ ข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น
- 3) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นและให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ซึ่งมีใช้ก่อนไม่กี่วันหรือไม่ก็สัปดาห์
- 4) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Inclusive) ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม
- 5) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเป็นอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา
- 6) การมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์ต้องเป็นการผสมผสานเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงและการรับฟังความคิดเห็นเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล
- 7) การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการต่อเนื่องตั้งแต่การตระหนักในปัญหาจนจบโครงการ ฉะนั้นการมีส่วนร่วมมิใช่กิจกรรมที่ทำครั้งเดียวจบ สามารถทำซ้ำได้ ในหลากหลายรูปแบบ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 8) ไม่มีแผนการมีส่วนร่วมใดที่เหมาะสมกับทุกประเด็นปัญหา และไม่มีเทคนิคการมีส่วนร่วมใดที่ใช้ได้ในทุกสถานการณ์
- 9) การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นไปอย่างมีความหมาย (Meaningful public participation) หมายถึงข้อคิดเห็นหรือความห่วงกังวลของประชาชนต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 10



**ความรู้เกี่ยวกับ
องค์กรระดับพื้นที่
และหน่วยงานตรวจสอบ**

ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้น
เมื่อสมัยปฏิรูปการปกครองรัชกาลที่ 5
โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมอำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์
ทรงจัดให้มีการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขึ้น
ในด้านการปกครองระดับย่อยที่สุดคือหมู่บ้าน
โดยออก “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” (2440)
ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบ
ตำบลและหมู่บ้าน





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

10.1 องค์กระดบพื้นที่

การดำเนินงานในเขตพื้นที่ นอกจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีองค์กรในระดับพื้นที่ที่ทำหน้าที่อยู่ด้วย อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สภาองค์กร ชุมชน และสภาพัฒนาการเมือง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาท้องถิ่นในฐานะผู้แทนของประชาชนในเขตพื้นที่ได้ ทราบและเข้าใจการทำงานขององค์กรอื่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดการประสาน ความร่วมมือในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุด อันจะเกิดแก่ประชาชน



10.1.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นเมื่อสมัยปฏิรูปการปกครองรัชกาลที่ 5 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมอำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ ทรงจัดให้มีการปกครองส่วน กลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขึ้น ในส่วนการปกครองระดับย่อยที่สุดคือหมู่บ้าน โดยออก “พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” (2440) ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับ แรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน ให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับราษฎร ดูแลและรับ ผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรทุกหมู่บ้านหรือตำบลให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย หรือที่เรียกว่าเป็นหูเป็นตาให้กับรัฐบาล และให้บริการบางอย่างที่รัฐบาลต้องการให้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1) ที่มา

- 1.1) ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการแต่งตั้งโดยกระบวนการสรรหา โดยการสรรหาจะมีคณะกรรมการจากผู้แทน 3 ฝ่าย ประกอบด้วยฝ่ายราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิแล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง
- 1.2) กำนัน มาจากการสรรหา โดยนายอำเภอเป็นประธานการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นดำรงตำแหน่ง

2) คุณสมบัติ

2.1) ผู้ใหญ่บ้าน

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกจริตจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ
ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือ
ลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือ
เสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับ
แต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่
เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความ
ผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันพ้นโทษ
- (11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับ
กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่า
ด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่า
ด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง
และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน
เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออก
ใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยว
กับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐาน
ความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจาก ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก
- (13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องถิ่นใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้

3) วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ในตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี แต่จะมีการประเมินการปฏิบัติงานทุกๆ 5 ปี หรือทุกๆ ปีก็ได้

4) บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- 4.1) ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(1) อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
สรุปได้ดังนี้ คือ

- รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
- เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทาง
ป้องกัน
- นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน
- ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
- มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน
- พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน
- เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและ
ระงับได้ และแจ้งกำนัน
- ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทาง
ราชการ
- สั่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาดร้ายกัน
- ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลา
- ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
- ส่งเสริมอาชีพ
- ป้องกันโรคติดต่อ
- ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร

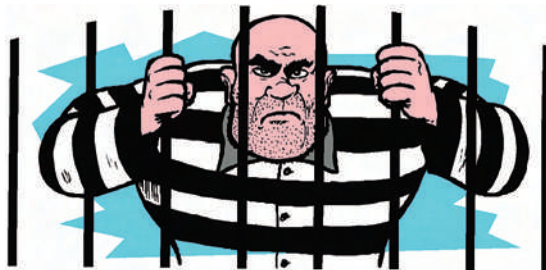


คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
- ให้ความช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

(2) อำนาจหน้าที่ในทางอาญา สรุปได้ดังนี้ คือ

- เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้านให้แจ้งกำนัน
- เมื่อทราบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้านใกล้เคียง ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ
- พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอหรือกำนัน
- เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรืออำเภอตามสมควร
- เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4.2) กำหนด มีหน้าที่สำคัญ 9 ประการ ดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น กำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตาม กฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎร รับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อ ราชการ ประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนินการให้ตาม กฎหมาย เช่น การตรวจและเก็บภาษีอากร รวมทั้งการ ปกครองผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน
- (2) อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน
- (3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบ เรียบร้อย
 - มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิด แจ้งนายอำเภอ หรือถ้าเกิดในตำบลข้างเคียงแจ้งกำนันตำบลข้างเคียง นั้นทราบ พบคนกำลังกระทำความผิดกฎหมาย หรือเหตุควร สงสัย หรือมีหมาย หรือคำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้ นั้นส่งอำเภอ
 - ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย
 - อายัดตัวคนหรือสิ่งของที่ได้มาด้วยการกระทำผิด กฎหมายแล้วนำส่งอำเภอ
 - เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อ นายอำเภอ
 - เกิดจลาจล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้งเจ้าหน้าที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- เมื่อทราบว่ามีคนอาฆาตมาดร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านปรึกษา สืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ
 - คนจรแปลกหน้านอกทะเลเป็นราษฎร หากหรือกับผู้ใหญ่บ้านขับไล่ออกจากท้องที่ตำบลได้
 - ผู้ใดตั้งทับ กระหม่อม หรือโรงเรือนโดดเดี่ยว อันอาจเป็นอันตรายอาจบังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านได้ และนำความแจ้งนายอำเภอ
 - ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่ผู้อื่น หรืออาจเกิดอัคคีภัย ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไข ถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ
 - เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎร ให้ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หาทางป้องกันแก้ไข ถ้าเหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ
- (4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำหนดมีหน้าที่จัดดูแลให้คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตามสมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ ตามที่ร้องขอโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นตามธรรมดาได้
- (5) อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำหนดมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ มิให้ผู้ใดรุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (6) อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่างๆ ในตำบล กำหนดมีส่วนร่วมรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคนเกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกลั้วศพ และทำหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่ากล่าวอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนสิ่งสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น
- (7) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร ในการสำรวจและประเมิน ราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดยทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากร
- (8) อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ กำหนดมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภาตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใดมาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้
- (9) หน้าที่ทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นให้ช่วยเหลือและเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวง ทบวง กรมอื่นส่วนใหญ่มักกำหนดให้กำนันมีแต่หน้าที่ ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการทำงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

5) ความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีความประสงค์ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกของกระทรวง ทบวง กรม ในการนำนโยบายมาปฏิบัติในระดับตำบลหมู่บ้าน ขณะเดียวกันก็อยู่ในฐานะผู้ช่วยในการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ส่วนการพัฒนาและการให้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บริการสาธารณะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันจึงไม่เหมือนกับอดีต กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการพัฒนา ให้ข้อมูลข่าวสารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน รวมถึงมีหน้าที่ในการเป็นหูเป็นตาแทนนายอำเภอและส่วนราชการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

10.1.2 สภาองค์กรชุมชน

สภาองค์กรชุมชน หมายถึง เวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชนท้องถิ่น โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวประกอบด้วย ตัวแทนของกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ



เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ป่า และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาอื่นๆ ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำทางการได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนท้องถิ่น สถาบันในท้องถิ่น (บ้าน วัด โรงเรียน) เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน เป็นระบบการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่อดีตแล้ว

1) หลักการสำคัญของสภาองค์กรชุมชน

- 1.1) จุดมุ่งหมาย สภาองค์กรชุมชนเป็นการเสริมสร้างองค์กรชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อให้องค์กรชุมชนมีสภาพที่ชัดเจนในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกับสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1.2) การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ให้เป็นไปตามความพร้อมของชุมชน
ท้องถิ่นตามธรรมชาติสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมภูมิปัญญาของ
ชุมชน และความเห็นพ้องต้องกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 1.3) สภาองค์กรชุมชน เน้นการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่ชุมชน
สามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ และ ไม่มีอำนาจทาง
กฎหมาย
- 1.4) การดำเนินการสำคัญของสภาองค์กรชุมชน เน้นการมีส่วนร่วม
ความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์กรชุมชนกับ
สถาบันต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น บ้าน วัด โรงเรียน องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 1.5) ให้ความสำคัญกับสภาองค์กรชุมชนตำบล ส่งเสริมการเชื่อมโยง
สภาองค์กรชุมชนตำบล ในระดับจังหวัดและระดับชาติ

2) องค์ประกอบสภาองค์กรชุมชนตำบล

- 2.1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใน
หมู่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลที่ได้รับการคัดเลือกและมี
จำนวนตามที่ประชุมกำหนด
- 2.2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิก
ตามข้อ 2.1

3) คุณสมบัติสมาชิกสภาองค์กรชุมชน

- 3.1) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านใน
หมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวัน
คัดเลือก



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3.2) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิก/ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่ง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง 1 ปี ก่อนวันคัดเลือก
- 3.3) ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ส.ว. สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเข้ารับการสรรหาเป็น ส.ว. 1 ปี ก่อนวันคัดเลือก
- 3.4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4) ประโยชน์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน

- 4.1) ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีเวทีกลางในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ที่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มกิจกรรมต่างๆ คนที่มีความตั้งใจทำสิ่งดีๆ เพื่อชุมชน หรือคนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยน สร้างสรรค์สิ่งดีๆ เพื่อชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน โดย พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชนจะช่วยสร้างการยอมรับสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น
- 4.2) ทำให้เกิดความร่วมมือและลดปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เกิดความร่วมมือและลดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝายในชุมชน เพราะสภาองค์กรชุมชนเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือของทุกฝายร่วมกัน
- 4.3) ทำให้ชุมชนเกิดการจัดการความรู้เกี่ยวกับการจัดการตนเองที่เกิดจากการปฏิบัติจริง เกิดการขยายผลออกไปสู่กว้างขวางอย่างเป็นกระบวนการ ทำให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เพราะสภาองค์กรชุมชนมีกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้คน กลุ่มคนต่างๆ เข้ามาร่วมกัน



5) ภารกิจหน้าที่ของสภามงคลประชุมชนเข้าช้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่??

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องของการให้ข้อมูลเสนอปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปพิจารณา โดยไม่มีอำนาจที่จะไปดำเนินการใดๆ ที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีสภาองค์กรชุมชนจะส่งเสริมให้กลุ่มองค์กรต่างๆ ในหมู่บ้าน/ ตำบลมีบทบาทในการช่วยกันทำงานพัฒนา ช่วยแบ่งเบาภาระและแก้ปัญหางานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 500 ตำบล ที่มีการทำงานพัฒนาร่วมกันด้วยดีในรูปแบบสภาองค์กรชุมชนที่มีทั้ง องค์กรชุมชน องค์กรการบริการส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วัด โรงเรียน มาร่วมด้วยช่วยกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก โดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาการเมืองของประเทศเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองหลายประการ ประกอบด้วย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใน (7) ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

2) **หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย** ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยในมาตรา 57 วรรค 2 ได้กำหนดให้การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

3) **หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในมาตรา 87 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยใน

มาตรา 87 (4) ได้กำหนดให้ “ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

มาตรา 87 (5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เพื่อให้เจตนารมณ์การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินนาย



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7) วัตถุประสงค์การจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4)

ดังนั้นคณะรัฐมนตรี สมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2551 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551

1) วัตถุประสงค์การจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง

- 1.1) เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 1.2) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 1.3) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง

2) อำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง

- 2.1) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้
 - (1) จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีภายใต้แผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผน
 - (2) ติดตามสอดส่องและประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรต่างประเทศ เพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาการเมืองสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเคร่งครัด



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- (3) ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติ
ตามแผนพัฒนาการเมือง
- 2.2) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย
และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุข
- 2.3) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง
และสถาบันทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งดำเนินการต่อไปนี้
 - (1) ส่งเสริมการพัฒนาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และ
ประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันการเมือง องค์กร
ตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม
และประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม
 - (2) ประสานให้สถาบันการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ เห็นความสำคัญและร่วมสนับสนุนให้
- 2.4) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง
รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้
 - (1) สนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้เกิดความเข้มแข็ง
 - (2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน
และภาคพลเมือง ในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมการเรียนรู้
เกี่ยวกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหา
กษัตริย์ทรงเป็นประมุข
 - (3) เผยแพร่ส่งเสริมจิตสำนึกความเป็นพลเมือง สิทธิ และหน้าที่
ของพลเมืองตลอดจนการเรียนรู้ของประชาชน ชุมชนและ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เครือข่ายในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติ

(4) ส่งเสริมให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม ให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนด้านต่างๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(5) ร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

2.5) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนี้

(1) วางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้จ่ายเงินกองทุน

(2) กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินงานของสำนักงาน

(3) จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

2.6) ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การดำเนินการของสภาพัฒนาการเมืองต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง และการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนทางสังคมและจากภูมิภาคต่างๆ

3) องค์ประกอบสภาพัฒนาการเมือง

3.1) สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม ตามค่านิยม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

คำว่า องค์รภาคประชาสังคมใน (1) มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ซึ่งที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเลือกกันให้เหลือจังหวัดละ 1 คน

- 3.2) สมาชิกมาจากผู้แทนองค์รภาคประชาสังคม ตามคำนิยาม คำว่า องค์รภาคประชาสังคม ใน(2) มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 จำนวน 16 คน
- 3.3) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกพรรคการเมืองพรรคละ 1 คน
- 3.4) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมิได้มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 2 คน
- 3.5) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการภูมิศา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำภูมิศา ตามข้อบังคับการประชุมภูมิศา ซึ่งเลือกกันเองเหลือ 1 คน
- 3.6) สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- 3.7) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวน 10 คน โดยให้สมาชิกตามข้อ 1-7 เลือกกับเองเป็นประธานหนึ่งคน และรองประธานสภาสองคน
- 3.8) ให้เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นสมาชิกและเลขานุการสภาพัฒนาการเมือง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

10.2 องค์การตรวจสอบ

10.2.1 ศาลปกครอง

ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย



ศาลปกครอง จะแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่สำคัญคือ วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจะเป็นระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงซึ่งผู้พิพากษาจะสืบพยานมาก แต่วิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจะเป็นระบบกล่าวหา และผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในทางปกครอง ไม่จำเป็นต้องมีคุณวุฒินิติศาสตรบัณฑิต และเนติบัณฑิตไทย

“ศาลปกครอง” มีขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของทางราชการ เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพกัน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ด้วยการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1.1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว

ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า **“นิติกรรมทางปกครอง”** และการกระทำทางกายภาพ หรือที่เรียกว่า **“ปฏิบัติกร”** การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผลการสอบแข่งขันเข้ารับราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติกรใดๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดลอกคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาสาธารณะ หรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร

1.2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น

กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดินมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ารับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 3 วัน หากพ้นกำหนดก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการกำหนดแนวเขตเพื่อขุดคลองและทำถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายก็เป็นคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ เช่น พนักงานขับรถของทางราชการขับรถชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์โรงพยาบาลผ่าตัดผิดพลาด ทำให้คนไข้พิการ อย่างนี้ไม่ใช่เป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม สำหรับกรณีความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กรณีการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คดีประเภทนี้มีข้อสังเกตว่าน่าจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องทางราชการได้ฝ่ายเดียว

1.4) คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น

สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล

1.5) คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ เช่น

คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

2) การฟ้องคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ง่าย แต่ก็มีข้อจำกัดที่ต้องกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการกลั่นแกล้งฟ้องคดีกันอย่างพร่ำเพรื่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยไม่มีมูลค่าใดๆ ซึ่งจะเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นภาระแก่ศาล หรือเพื่อให้การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายเป็นระบบและมีความชัดเจน โดยมีเงื่อนไข 4 ประการ ได้แก่

- 2.1) ผู้ฟ้องคดี ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของทางราชการ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่ กฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครอง
- 2.2) ระยะเวลาในการฟ้องคดี ต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด คือ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งคดี หรือ ภายในหนึ่งปีในกรณีที่ฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของทางราชการ หรือในกรณีที่ฟ้องคดี เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 2.3) คำฟ้อง ไม่มีแบบฟอร์มบังคับโดยเฉพาะ เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าต้อง ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีเนื้อหาสาระให้เข้าใจได้ว่าเป็นคำฟ้อง ซึ่งประกอบด้วย ชื่อ และที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี และของหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร คำขอว่าประสงค์จะ ให้ศาลสั่งอย่างไร เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตน และ ต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี
- 2.4) การขอให้มีการเยียวยาในเบื้องต้นก่อนนำเรื่องมาฟ้องศาล ปกครอง เรื่องที่จะฟ้องคดีนั้นต้องมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ อย่างไรเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเสียก่อน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการเช่นนั้นให้เสร็จสิ้นแล้วจึงจะมีสิทธิมา ฟ้องคดีต่อศาลได้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) การยื่นฟ้อง

นอกจากสามารถยื่นฟ้องได้ด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ศาล ปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจใช้วิธีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

4) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ 02-141-1111

สายด่วนศาลปกครอง 1355

www.admincourt.go.th

10.2.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายใดๆ ที่ใช้บังคับหรือจะบังคับใช้นั้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทนั้นมิได้ เรียกว่า **“หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”** อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจที่จะเกิดผลอันเป็นจริงในทางปฏิบัติได้เลย หากปราศจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ องค์กรผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ



1) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บัญญัติไว้ ซึ่งพอจะจำแนกตามลักษณะแห่งเรื่องคดีได้ ดังต่อไปนี้

- 1.1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่หลักประการสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้นั้น มิให้มีข้อความซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมนี้ทำได้ทั้งก่อนกฎหมายจะใช้บังคับ คือตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างและจัดทำกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว
- 1.2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามที่มีผู้ร้องเข้ามาด้วย
 - (1) ในกรณีที่มิมีข้อสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือโดยกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่าสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นปัญหาสิ้นสุดลงหรือไม่นั้น
 - (2) ตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่

- (1) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ
- (2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการโดยใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่
- (3) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่
- (4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ
- (5) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มี



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่

2) ผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มดำเนินการพิจารณาคดีต่างๆเองไม่ได้ จะต้องเป็นผู้เสนอคำร้องให้พิจารณา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรและบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

- 2.1) ศาล ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลอื่นๆ
- 2.2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา
- 2.3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 2.4) สมาชิกวุฒิสภา
- 2.5) นายกรัฐมนตรี
- 2.6) อัยการสูงสุด
- 2.7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2.8) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 2.9) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2.10) ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง

3) ประชาชนกับการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ดังนั้น ประชาชนนิติบุคคล ตลอดจนองค์กรทั่วไปจึงไม่สามารถยื่นคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยทางอ้อมผ่านองค์กร ต่อไปนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3.1) ใช้สิทธิผ่านศาล เช่น การโต้แย้งต่อศาลว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- 3.2) ใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่น ในกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจด้วย

4) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เลขที่ 326 ถนนจักรเพชร

แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์ 02-623-9600

โทรสาร 02-623-9644

<http://www.concourt.or.th>

10.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



- 1.1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- 1.2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- 1.3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- 1.4) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1.5) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ
- 1.6) กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ สำหรับหน่วยรับตรวจ
- 1.7) เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทาง งบประมาณ และการคลัง
- 1.8) พิจารณาคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- 1.9) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังหรืออนุกรรมการ
- 1.10) พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบ
- 1.11) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- 1.12) เสนอข้อสังเกตและความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 1.13) ออกระเบียบ ประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่น

2) ประชาชนได้อะไรจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เงินแผ่นดิน คือ เงินของประชาชนทั้งชาติ การตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของประชาชน ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว ถือเป็นสิ่งสำคัญในการ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฉะนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงทำหน้าที่ในการตรวจสอบสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐ

3) ประโยชน์จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1) ประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

- (1) ทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและไม่สูญเปล่า
- (2) ช่วยให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปโดยถูกต้อง รัดกุม และมีประสิทธิภาพโดยการระบุปัญหาข้อผิดพลาดและเสนอแนะแนวทางแก้ไขหรือเสนอทางเลือกอื่นที่ดีกว่า
- (3) การตรวจสอบที่ครบถ้วนเต็มระบบในทุกๆ ด้าน จะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินในทางที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- (4) ประชาชนเกิดความมั่นใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

3.2) ประโยชน์ต่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

- (1) ช่วยควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน
- (2) ช่วยวิเคราะห์ปัญหาข้อบกพร่องในการดำเนินการ เพื่อสามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อ เหตุการณ์
- (3) ช่วยให้มีการปฏิบัติตามระบบที่วางไว้
- (4) กระตุ้นให้เกิดการควบคุมคุณภาพของงาน
- (5) ช่วยให้เกิดระบบควบคุมภายในที่ดีในหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(6) ช่วยให้การบริหารงานหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ถนนพระรามที่ 6 เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 02-273-9674-91

<http://www.oag.go.th>

10.2.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1) อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.

1.1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน
พร้อมทั้งนำเสนอความเห็นต่อวุฒิสภา



กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยัง
อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง

กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าว หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

- 1.3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- 1.4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 1.5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- 1.6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 1.7) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- 1.8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วน



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

- 1.9) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือ เพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ
- 1.10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 1.11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ
- 1.12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
- 1.13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ ได้แก่
 - (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
 - (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
 - (3) กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) คำแนะนำการทำหนังสือร้องเรียนต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

2.1) หนังสือทำถึง “เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.” หรือ “ตู้ ปณ. 100 เขตดุสิต กทม. 10300” หรือเข้าร้องทุกข์ กล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจในเขตอำนาจสอบสวน โดย พนักงานสอบสวนจะส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป

2.2) ให้มีรายละเอียดการร้องเรียน ดังนี้

- (1) ชื่อ - สกุล ที่อยู่ และ หมายเลขโทรศัพท์ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อ - สกุล ตำแหน่ง สังกัด ของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ระบุข้อกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ร่ำรวยผิดปกติ หรือ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (4) บรรยายการกระทำความผิดอย่างละเอียดตามหัวข้อ ดังนี้
 - กรณีกล่าวหาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
 1. การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด
 2. มีขั้นตอนหรือรายละเอียดการกระทำความผิดอย่างไร
 3. มีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์หรือไม่ (ถ้าไม่สามารถนำมาได้ให้ระบุว่าใครเป็นผู้เก็บรักษาไว้)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

4. ในเรื่องนี้ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือยื่นฟ้องต่อศาลใด เมื่อใด และผลเป็นประการใด

● กรณีกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

1. ฐานะเดิมของผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามีรวมทั้งบิดามารดาของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างไร

2. ผู้ถูกกล่าวหา และภริยาหรือสามี มีอาชีพอื่น ๆ หรือไม่ ถ้ามีอาชีพอื่น แล้วมีรายได้มากน้อยเพียงใด

3. ทรัพย์สินที่จะแสดงให้เห็นว่าร้ายวญผิดปกติฯ มีอะไรบ้าง เช่น

- บ้าน มีจำนวนกี่หลัง, ตั้งอยู่ที่ใด (เลขที่บ้าน ถนน/ซอย ตำบล/แขวง อำเภอ/เขตจังหวัด, ชื่อเมื่อใด และราคาขณะซื้อเท่าใด

- ที่ดิน มีจำนวนกี่แปลง, ตั้งอยู่ที่ใด (เช่นเดียวกับหัวข้อที่ตั้งของบ้าน), ชื่อเมื่อใด และราคาขณะซื้อเท่าใด

- รถยนต์ มีจำนวนกี่คัน, ยี่ห้อ, รุ่น, สี, หมายเลขทะเบียน, ชื่อเมื่อใด จากใคร และราคาขณะซื้อเท่าใด

- มีเงินฝากที่ธนาคารใด สาขาใด

- ทรัพย์สินอื่นๆ

2.3) ลงลายมือชื่อ และเขียนชื่อ - สกุล ด้วยตัวบรรจง พร้อมแจ้งที่อยู่ของผู้กล่าวหาให้ชัดเจน หากต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ปกปิดชื่อ - สกุล และที่อยู่ ให้ระบุชัดเจนด้วย ส่วนกรณีที่ไม่เปิดเผยชื่อ - สกุลจริงถือว่าเป็นบัตรสนทน์ ให้ส่งแบบไปรษณีย์ตอบรับ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(เพื่อจะได้รับทราบว่าหนังสือร้องเรียนส่งถึง ป.ป.ช. แล้ว) เพราะสำนักงาน ป.ป.ช. จะติดต่อกับผู้ร้องเรียนโดยตรงกับผู้ร้องเรียนที่แจ้งชื่อ - สกุล และที่อยู่ เท่านั้น

หมายเหตุ หากกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องระบุชื่อ - นามสกุล และลงลายมือชื่อผู้กล่าวหา โดยเฉพาะผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้รับได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น

3) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-282-3161-5
<http://www.nccc.thaigov.net>

10.2.5 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

คณะกรรมการเลือกตั้ง หรือ กกต. เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมีเหตุผลเพื่อให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม



คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย กรรมการเลือกตั้งจำนวนห้าคน โดยให้กรรมการการเลือกตั้งเลือกกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. มีอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญ

- 1.1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
- 1.2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติงาน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น
- 1.3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอัน จำเป็นในการเลือกตั้ง
- 1.4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้งให้ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
- 1.5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 1.6) สืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- 1.7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 1.8) เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และดำเนินคดีอาญากับผู้สมัคร หัวคะแนน และผู้เกี่ยวข้อง (ให้ใบเหลือง หรือใบแดง)
- 1.9) การดำเนินคดีในศาลเกี่ยวกับความผิดการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- 1.10) ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ
- 1.11) มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าในเรื่องทางแพ่ง หรืออาญา หรือทางปกครอง แก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนให้ชุดใช้ค่าเสียหายในการเลือกตั้งใหม่แก่ผู้ถูกใบแดงและผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 1.12) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง
- 1.13) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุว่าหน้าที่ของ กกต. คือ การให้การศึกษแก่ประชาชนเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข
- 1.14) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา
- 1.15) ดำเนินการเรื่องอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

แต่ถ้าจะสรุปง่ายๆ สั้นๆ กกต. จะมีอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ประการที่ครอบคลุมทั้ง **ด้านบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ**



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ด้านบริหาร	คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ
ด้านตุลาการ	คือ การสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ส่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้ง การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง
ด้านนิติบัญญัติ	คือ การออกระเบียบ คำสั่ง ข้อมาหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

2) สถานที่ติดต่อ

เลขที่ 120 ม. 3 ชั้น 2 อาคารรวมหน่วยงานราชการ บี
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-8888
<http://www.ect.go.th>

10.2.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1) ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามมาตรา 196-198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้มีกลไกการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 เพื่อแจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน คุณสมบัติรวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ และแนวทาง การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ด้วย





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญข้างต้น อย่างไรก็ตามคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศฉบับที่ 14 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นและประชาชนได้ลงมติประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550จึงเป็นผลให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาได้ทำหน้าที่ต่อไป

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกาเล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ด้วยอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป และมี หน้าที่ตรวจจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไปจึงได้บัญญัติปรับเปลี่ยนชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสียใหม่ เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยได้ให้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารอคดีของศาล) การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญในกรณีเห็นว่ามีความจำเป็น ตลอดจนการพิจารณาสอบสวนได้ด้วยตนเองโดยไม่มีคำร้องเรียนหากกรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชน ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้นใหม่โดยแยกออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. 2551 กับ พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพิ่มเติม ตลอดจนการเสริมประสิทธิภาพ และความมั่นคงต่อเนื่องในการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งเพื่อให้เกิดสอดคล้องกับองค์กระบวนรัฐธรรมนูญอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ที่แยกระหว่างพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2) บทบาท อำนาจหน้าที่และขั้นตอนการทำงาน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากเดิมประกอบด้วย

มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

คำว่า “ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม”

ถือเป็นหลักสำคัญในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเพราะหลายกรณีพบว่าข้าราชการหรือพนักงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ตามกฎหมายแล้ว ไม่ได้มีข้อบกพร่องหรือมีการกลั่นแกล้งแต่ประการใด แต่หากประชาชนยังได้รับความเดือดร้อน อาจด้วยเหตุแห่งความลำสมัยของกฎระเบียบ หรือเหตุอันใดที่อาจจะไม่เกี่ยวกับข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐเลย ก็สามารถร้องเรียนขอความช่วยเหลือไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินได้

- 2.2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 *วรรคสาม และมาตรา 280*
- 2.3) ศึกษาประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญรวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น
- 2.4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีความผิดดังต่อไปนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

มาตรา 245 (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2.5) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

****หมายเหตุ****

มาตรา 279 มาตราทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มี



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเดินทางของผู้รับผิดชอบจะไม่นำไปด้วยความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้

3) ประเภทเรื่องร้องเรียนที่รับพิจารณาและไม่รับพิจารณา

เรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(ตามนัยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542)

เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1) นั่นคือ อาจมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม

- 3.1) เรื่องที่ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3.2) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) ได้แก่ เรื่องที่ไม่เกี่ยวกับข้าราชการหรือ พนักงานของรัฐ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการหรือพนักงานของรัฐก็ตาม แต่เป็นเรื่องส่วนตัว ไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ราชการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน
- 3.3) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- 3.4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามวิธีการยื่นเรื่องร้องเรียน ซึ่งตามกฎหมายนั้นผู้ร้องจะต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อ หากผู้ร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ (อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องสามารถขอให้ปกปิดชื่อได้)

4) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา

(ตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542)

- 4.1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 4.2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- 4.3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- 4.4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และ การพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

- 4.5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภายใต้อายุเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- 4.6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- 4.7) เรื่องที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว (หมายเหตุ กรณีการทุจริตตามข้อ (1) นั้น เนื่องจากเพื่อมิให้ เป็นการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน ผู้ตรวจการ แผ่นดินจึงมีนโยบายว่า หากเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตก็ จะไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการเอง แต่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการต่อ ไป หรือหากผู้ร้องเรียนโดยตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็จะไม่ส่งเรื่องไปอีก เว้นแต่มีกรณีที่ต้องมีการประสาน ข้อมูลเพิ่มเติม)

5) ช่องทางและวิธีการยื่นเรื่องร้องเรียน

- 5.1) การร้องเรียนทางไปรษณีย์ โดยลงชื่อผู้ร้องเรียน ที่อยู่ โทรศัพท์ (หรือโทรศัพท์ใกล้บ้านที่ติดต่อได้) ผู้ถูกร้องเรียน และเหตุที่ ร้องเรียน หากต้องการปกปิดชื่อผู้ร้องเรียน ขอให้ระบุ สำนักงาน จะรักษาเป็นความลับอย่าง เคร่งครัด โดยส่งไปยัง สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 1193 อาคารเอ็กซิม ชั้น 20 ถนน พหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 หรือ ตู้ ปณ. 333 สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทรสาร หมายเลข 0 2 299 0484



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 5.2) การร้องเรียนทางสายด่วน 1676 ช่องทางโทรศัพท์หมายเลข 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) หรือหมายเลข 0 2 299 0400
- 5.3) การร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในเขตพื้นที่ของผู้ร้องเรียน ซึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปรับเรื่องร้องเรียนที่อาคารรัฐสภา ในช่วงเปิดสมัยประชุมสภาด้วย
- 5.4) การร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ต ที่ www.ombudsman.go.th
- 5.5) การร้องเรียนด้วยตนเองได้ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 1193 อาคารเอ็กซิม ชั้น 20 ถนน พหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 หรือ ตู้ ปณ. 333 สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทรสาร หมายเลข 02-299-0484
- 5.6) ร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ สภาทนายความ และสำนักงาน สาขาสภา ทนายความทั่วประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศ

6) ผู้มีสิทธิร้องเรียน

- 6.1) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่ง
 - (1) พบเห็นเหตุการณ์หรือเรื่องที่จะร้องเรียน
 - (2) ได้รับความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม
 - (3) มีส่วนได้เสียในกรณีนั้น ๆ
- 6.2) กรรมการของวุฒิสภาหรือกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ส่งเรื่องให้พิจารณาดำเนินการ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

7) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
1193 อาคารเอ็กซิม ชั้น 20 ถนนพหลโยธิน สามเสนใน
พญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2299-0400 หรือ 1676 ทั่วประเทศ
<http://www.ombudsman.go.th>

10.2.7 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

1) หลักการและเหตุผล

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้นสมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัด และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน หรือที่เรียกว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนประการหนึ่ง กับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมอีกประการหนึ่ง

2) สาระสำคัญพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีขึ้นเพื่อรองรับ “สิทธิได้รู้” (rights to know) ของประชาชนซึ่งเป็นแกนสำคัญของสังคมประชาธิปไตย โดยอาจพิจารณาได้จากบทบาท 2 ด้าน ดังนี้



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.1) ในทางการเมือง

ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ การให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วม ในการปกครอง (participatory democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทของตนให้ถูกต้องได้นั้น คือ ประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครอง ว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

2.2) ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่างๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมาย ดังนั้นกฎ ระเบียบ และคำสั่งทางปกครองต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อที่จะพิเคราะห์ได้ว่า การกระทำของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

3) สิทธิของประชาชนหรือเอกชน

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดสิทธิของประชาชนหรือ เอกชน ดังนี้

- 3.1) สิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 3.2) สิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอลำเนา หรือขอสำเนาที่มีค่าธรรมเนียมของข้อมูลข่าวสารของราชการได้
- 3.3) สิทธิขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า
- 3.4) สิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับงานซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องให้กับบุคคลนั้นหรือผู้กระทำให้ได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น
- 3.5) สิทธิในการดำเนินการแทน ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรม เกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือการแจ้งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดของบุคคลดังกล่าว เกี่ยวกับการให้ความยินยอมให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของคนเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น และ เกี่ยวกับการได้รู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน การขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง รวมทั้งมีสิทธิอุทธรณ์ในกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารนี้
- 3.6) สิทธิในการร้องเรียน ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตน หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการการข้อมูลข่าวสารของราชการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

การมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

- 3.7) สิทธิในการอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ แต่ถ้าอุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรวจสอบตามที่มีคำขอ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการไม่ว่ากรณีใดๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของคนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้อง

4) สถานที่ติดต่อ

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ชั้น 2 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล
ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 0-2281-8552-3
โทรสาร 0-2281-8543
<http://www.oic.go.th>



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 11



**ทักษะการอภิปรายในสภา
และการพูดในที่สาธารณะ**

ความสามารถที่จำเป็นประการหนึ่งสำหรับ
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คือทักษะการพูดในที่สาธารณะ
ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำงานและสื่อสาร
กับสาธารณชนหรือมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ
เช่น การปราศรัยหาเสียง การอภิปราย การเป็นวิทยากร
การจัดรายการวิทยุ รวมทั้งการพูดในงานสังคมต่าง ๆ ฯลฯ





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ความสามารถที่จำเป็นประการหนึ่งสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือทักษะการพูดในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำงานและสื่อสารกับสาธารณชนหรือมวลชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การปราศรัยหาเสียง การอภิปราย การเป็นวิทยากร การจัด



รายการวิทยุ รวมทั้งการพูดในงานสังคมต่างๆ ฯลฯ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้, ฝึกฝน และพัฒนาทักษะการพูดในที่สาธารณะเพื่อให้สามารถทำหน้าที่และแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างภาพ สมศักดิ์ศรีของความเป็นผู้นำท้องถิ่น

11.1 คุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่น

คุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่น ได้แก่

- 1) บุคลิกภาพดี คุณลักษณะประการนี้ต้องระวังเพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบุคคลสาธารณะที่สังคมคาดหวังไว้อยู่ในสายตาของมวลชนตลอดเวลา จึงต้องรักษาภาพลักษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งกายที่จะต้องมีความเหมาะสมกับสถานที่และกิจกรรมคือถูกต้องตามกาลเทศะ ซึ่งจะต้องเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากจะต้องมีการออกงานสังคมต่างๆ โดยมีได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งถือเป็นภารกิจหนึ่งของนักการเมือง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ท้องถิ่น นอกจากนี้การแสดงกิริยาก็จะต้องสำรวมอยู่ตลอดเวลา ไม่หัวเราะเสียงดังหรือแสดงอารมณ์ดีใจ/เสียใจอย่างรุนแรงในที่สาธารณะ งดเว้นกิริยาที่ไม่พึงประสงค์ต่างๆ ตลอดจนเรียนรู้มารยาทสังคมและรู้จักวางตัวให้เหมาะสม

- 2) วิสัยทัศน์ดี คือการมองไปข้างหน้า เพราะท้องถิ่นจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้
- 3) สื่อสารดี เป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดความคิดและเรื่องราวต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร กับประชาชน/สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพูด
- 4) ความรู้ดี
- 5) การจัดการดี
- 6) อารมณ์ดี หรือ อีคิวดี อารมณ์เป็นสิ่งสำคัญมากโดยเฉพาะเวลาอยู่ในที่สาธารณะ ต้องรู้จักควบคุมอารมณ์
- 7) คุณธรรมดี เป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดและเป็นพื้นฐานของคุณลักษณะอื่นๆ

11.2 ลักษณะการพูดสำหรับผู้นำท้องถิ่น

ส่วนใหญ่มีทั้งการอธิบายในสภาซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่โดยตรง มีทั้งการปราศรัยหาเสียง และมีงานนอกสภาคือการออกงานสังคมต่างๆ ทั้งนี้ลักษณะการพูดดังกล่าวอยู่ภายใต้บริบทที่ต้องคำนึงถึง 4 ประการคือ

- 1) กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการเลือกตั้ง จะต้องให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นพิเศษ ทั้งกฎหมายแม่บทและ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมายลูกที่ระบุถึงวิธีการหาเสียง นอกจากนี้บริบทเชิงกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการอภิปรายในสภาคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งมีหมวดว่าด้วยการอภิปรายในสภาเป็นการเฉพาะ เช่น การยกมือให้พ้นศีรษะ การลุกขึ้นยืน ไม่ใช่คำหยาบคาย ส่อเสียด ประชดประชัน ไม่เอ่ยนามผู้อื่นโดยไม่จำเป็น

- 2) **วัฒนธรรมทางการเมือง** ตามภูมิภาคต่างๆ ย่อมมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป เช่นคนทางใต้มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ชอบพูดจาปราศรัย เป็นต้น
- 3) **สภาพการแข่งขัน**
- 4) **สถานการณ์ทางการเมือง** มีผลกระทบต่อการวางแผนในการพูดและการทำหน้าที่อภิปรายในสภา

ในเชิงทฤษฎีการพูดพบว่าการพูดมี 3 แบบ ซึ่งผู้พูดจะต้องออกแบบ/ วางแผนการพูดของท่านให้สอดคล้องกับงาน คือ

1) **แบบจูงใจหรือชักชวน (Persuasive speech)**

เป็นการพูดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการโน้มน้าวใจให้ผู้ฟังคล้อยตามและปฏิบัติตามการชักชวนของผู้พูด เช่นการปราศรัยหาเสียง การอภิปรายในสภา การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การขอแปรญัตติ เป็นต้น

2) **แบบบอกเล่าหรือบรรยาย (Informative speech)**

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ หรือให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟัง เป็นการพูดแบบวิทยากร ต้องมีการเตรียมเอกสาร/ตัวอย่างประกอบ เน้นข้อมูลเชิงเอกสาร การอ้างอิง เป็นต้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

3) แบบบันเทิง (Recreative Speech)

มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสนุกสนานเพลิดเพลินให้กับผู้ฟัง มักเป็นการพูดในงานสังสรรค์สมาคมที่ไม่เป็นทางการนัก รวมทั้งการพูดที่เป็นการแสดงประเภทหนึ่ง เช่น การโต้วาทิ, แชววาทิ, ยอวาทิ, หรือทอล์คโชว์ เป็นต้น การพูดแบบนี้ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ หากใช้การพูดแบบนี้กับการอภิปรายในสภาถือว่าเป็นการเล่นผิดเวที แต่สำหรับประธานสภาอาจใช้การพูดแบบนี้ตามสถานการณ์ได้ เพื่อปรับบรรยากาศในการประชุม

11.3 วิธีการพูด

สำหรับวิธีการพูด มี 4 แบบ ได้แก่

- 1) **แบบท่องจำ (Memorized Speech)** เป็นวิธีการพูดแบบท่องมาพูด ซึ่งช่วยให้มีความมั่นใจและมั่นใจมากขึ้น แต่ข้อควรระวังคือ ต้องแสดงออกอย่างเป็นธรรมชาติให้ดูมีชีวิตชีวา อย่าท่องแบบนกแก้วนกขุนทองที่ใช้ น้ำเสียงระดับเดียวกันตลอด และต้องไม่หลงลืมในสิ่งที่ท่องมา หรือถ้าลืมก็สามารถแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ และควรจำในกรณีที่เป็นสำนวน คารมคมคายที่จะใช้ วิธีการพูดแบบนี้ไม่เหมาะสำหรับการอภิปรายในสภา
- 2) **แบบอ่านจากร่างหรือต้นฉบับ (Reading Speech)** เป็นวิธีการพูดที่มักจะใช้กับงานที่เป็นทางการ เช่น การกล่าวรายงาน, การกล่าวเปิดงาน ซึ่งมีการจัดทำร่างไว้ให้ผู้พูดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้พูดต้องทำหน้าที่อ่านอย่างคล่องแคล่วมีชีวิตชีวา อ่านแบบมีวรรคตอนสอดคล้องกับจังหวะในการหายใจ เพื่อให้เกิดความน่าสนใจชวนติดตาม จึงควรได้อ่านร่างนั้นก่อนอย่างน้อยสักหนึ่งครั้ง เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาด และในขณะที่อ่านควรใช้สายตาอยู่กับผู้ฟังมากกว่า (ประมาณสองในสาม) การจดจ่ออยู่กับต้นฉบับอย่างเดียว (ประมาณหนึ่งในสาม)



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในกรณีของการอภิปรายในสภาควรต้องอภิปรายด้วยความเข้าใจ การใช้ต้นฉบับหรือร่างนั้นควรใช้เฉพาะการอ้างอิง ห้ามอภิปรายแบบอ่าน กรณีที่เกิดข้อผิดพลาดก็จะต้องต้องรู้จักการแก้สถานการณ์เฉพาะหน้า

- 3) **แบบจดเฉพาะหัวข้อ (Extemporaneous Speech)** เป็นวิธีการพูดที่มักจะใช้กับการสอน, การบรรยายสรุป หัวข้อจะเป็นเครื่องช่วยจำ โดยผู้พูดจะขยายความหัวข้อจากความเข้าใจของผู้พูดเอง กรณีที่ใช้กระดาดขนาดของกระดาดที่เหมาะสมคือครึ่งหนึ่งของกระดาด A4
- 4) **แบบกะทันหัน (Impromptu Speech)** เป็นวิธีการพูดที่ใช้ในงานสังคมต่างๆ เช่น งานแต่งงาน, งานวันเกิด, งานขึ้นบ้านใหม่, งานแสดงความยินดีในโอกาสต่างๆ ฯลฯ ที่มักจะมีการเชิญขึ้นพูดอย่างกะทันหันในงานนั้นๆ โดยไม่มีมีการบอกกล่าวล่วงหน้า ด้วยสถานะของความเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สังคมคาดหวัง จึงมีอาจปฏิเสธการแสดงบทบาทเหล่านั้นได้เลย

11.4 ทักษะในการพูด

ทักษะในการพูดที่สามารถฝึกฝนด้วยตัวเองได้มีอยู่ 6 ด้าน คือ

11.4.1 ทักษะในการใช้ถ้อยคำ (Verbal Skill)

- 1) ใช้คำให้ถูกต้องหลักภาษาไทย ถูกอักขรวิธี
- 2) ออกเสียงควบกล้ำและตัว ร, ล ให้ถูกต้องชัดเจน ระมัดระวังการออกเสียงคำบางคำที่อาจนำไปสู่การตีความหมายที่ผิด เช่นคำว่า ปลอดโปรง ออกเสียงเป็น “ปอดโป่ง” ครึ่งครว ออกเสียงเป็น “ค้างคาว”
- 3) ใช้คำราชาศัพท์อย่างถูกต้อง แต่บางครั้งอาจเกิดการประหม่าซึ่งห้ามกันไม่ได้ ในกรณีของการตีความพระพรถ้าเป็นงานราชพิธีไม่มีความจำเป็น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ที่จะต้องเชิญชวนดื่มถวายพระพร แต่ถ้างานนั้นชาวบ้านมีการจัดใกล้ เคียงหรือตรงกับวันสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ก็สามารถกล่าวเชิญชวนดื่มถวายพระพรได้ เพราะการดื่มถวายพระพรนั้นจริงๆ แล้วจะต้องเป็นงานรัฐพิธีเท่านั้น

- 4) ห้ามใช้คำต่ำ, คำแสลง, คำภาษาถิ่น, คำตลาด, คำย่อ กรณีนี้ให้ดูสถานการณ์เป็นหลัก ในบางท้องถิ่นอนุโลมให้สมาชิกสภาอภิปรายโดยใช้ภาษาถิ่นแทนภาษากลางได้
- 5) ใช้คำหรือประโยคที่กินความกว้าง อย่างเช่น กลอน สำนวน คำขวัญ คำพูดของบุคคลสำคัญๆ
- 6) ตัดคำที่ฟุ่มเฟือยออก
- 7) ใช้คำให้ตรงความหมายและชัดเจน
- 8) หลีกเลี่ยงศัพท์ทางวิชาการ/ศัพท์เทคนิคต่างๆ ที่ต้องการแปลเป็นไทยอีก
- 9) ไม่ใช้คำต่างประเทศโดยไม่จำเป็น ด้วยความเป็นสภาท้องถิ่นจริงๆ แล้ว การทับศัพท์ก็ไม่สมควร เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องใช้จริงๆ เช่น คอมพิวเตอร์ สามารถใช้ทับศัพท์ได้เพื่อให้เกิดความเข้าใจ
- 10) ใช้คำให้เหมาะกับบุคคล ถ้าอยู่ในสภาที่ใช้ภาษาตามมาตรฐาน แต่ถ้าอยู่นอกสภาให้พิจารณากลุ่มเป้าหมายและดูบริบทสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ

11.4.2 ทักษะในการใช้สายตา (Eye Skill)

- 1) ใช้สายตาที่เป็นมิตร
- 2) สบสายตากับผู้ฟังอย่างทั่วถึงทั้งจากซ้ายไปขวา, หน้าไปหลัง อย่างเป็นธรรมชาติ
- 3) ไม่ควรสบตาแต่เฉพาะกับผู้ฟังคนเดียวคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

11.4.3 ทักษะในการใช้เสียง (Vocal Skill)

- 1) พูดเสียงดังฟังชัดพอสมควร ไม่เบาหรือดังเกินไป
- 2) พูดฉะฉานพริ้งพริ้ว ไม่ช้าหรือเร็วเกินไป
- 3) อย่าพูดเอื้อ-อ้า
- 4) อย่าพูดเหมือนท่อง เพราะจะทำให้หน้าเสียงมีระดับเดียวกันตลอด
- 5) พูดอย่างจริงใจ เพราะจะช่วยให้การใช้หน้าเสียงมีความเป็นธรรมชาติ
- 6) ใช้หน้าเสียงสูงต่ำ เพื่อเน้นย้ำความสนใจ

11.4.4 ทักษะในการใช้ท่าทาง (Gesture Skill)

ในสภาใช้การยกมือเหนือศีรษะและอภิปราย

- 1) สีหน้า ต้องสอดคล้องกับเนื้อหาและอารมณ์ของเรื่องราวที่กำลังพูด
- 2) การใช้มือประกอบการพูด สามารถสื่อถึง
 - (1) บอกจำนวนนับ แสดงจำนวนนับที่ผู้พูดกล่าวถึงให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น
 - (2) จับขนาด ใช้มือแสดงขนาดเล็กใหญ่ให้เห็นภาพยิ่งขึ้น
 - (3) วาดรูปร่าง ใช้มือแสดงรูปร่างอย่างที่ผู้พูดกำลังกล่าวถึง
 - (4) ชี้ทิศทาง ใช้มือสื่อถึงทิศทางให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น
 - (5) สร้างความรู้สึก ใช้มือสื่อถึงความรู้สึกของผู้พูด
 - (6) ผูกอุปกรณ์ ใช้มือหยิบจับอุปกรณ์ต่างๆ ประกอบการพูดอย่างคล่องแคล่วกลมกลื่น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

11.4.5 ทักษะในการใช้วางท่า (Posture Skill)

- 1) การยืน ต้องยืนอย่างมั่นคง ให้น้ำหนักวางบนเท้าทั้งสองข้างอย่างสมดุล
- 2) การเคลื่อนไหว ผู้พูดจะเคลื่อนไหวร่างกายอย่างไรก็ได้ แต่มีข้อห้ามสำคัญคือ ต้องไม่หันหลังให้ผู้ฟังเป็นอันขาด

11.4.6 ทักษะในการใช้แสดงความรู้สึก (Expressive Skill)

นักพูดที่ดีต้องมีความรู้สึกต่อสรรพสิ่งรอบตัว และสามารถแสดงความรู้สึกเหล่านั้นออกมาได้เป็นคำพูด ความรู้สึกต่อปรากฏการณ์และเรื่องราวต่างๆ นั้นจะเป็นแรงขับเคลื่อนให้การใช้คำเสียงในการพูดมีการเน้นหนักเบา ไร้ความสนใจได้มากขึ้น

11.5 เทคนิคการอภิปรายในสภา

การอภิปรายในสภาเป็นการสื่อสารทางการเมืองที่นักการเมืองทำการสื่อสารไปยังนักการเมืองด้วยกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดจนประชาชน การอภิปรายในสภาจึงเป็นการสื่อสารในที่สาธารณะที่นักการเมืองจะต้องพยายามใช้เทคนิคการสื่อสารให้ดีที่สุด เพื่อภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของมวลชน

11.5.1 การเตรียมตัวอภิปรายในสภา

- 1) ฝึกทักษะการพูดในที่ชุมชน
 - (1) พูดเสียงดังฟังชัด มั่นใจ ไม่ประหม่า
 - (2) ใช้สรรพนามแทนตัวเองว่าผมหรือกระผม
 - (3) เรียบเรียงประเด็นการนำเสนอให้เป็นระบบ มีเป้าหมายชัดเจน
 - (4) ฝึกซ้อมการนำเสนอให้มั่นใจก่อนที่จะอภิปรายจริง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) ศึกษาข้อบังคับการประชุมเพื่อการอภิปรายที่ถูกต้อง
 - (1) การอภิปรายต้องเริ่มต้นว่า “ท่านประธานที่เคารพ”
 - (2) แนะนำตนเอง ชื่อ นามสกุล
 - (3) การอภิปรายต้องเป็นการพูดกับท่านประธาน ไม่ใช่กล่าวกับสมาชิก (ตามข้อบังคับการประชุม)
 - (4) ตั้งใจฟังผู้ที่อภิปรายก่อนหน้า เพื่อจับประเด็น และหาความต่อเนื่อง
- 3) สารของการอภิปรายต้องเป็นประโยชน์
 - (1) ต้องมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมานำเสนอ ไม่ว่าจะเป็นกระชู้ญัตติ ร่างกฎหมาย หรือแม้แต่การอภิปรายผลงานของรัฐบาล ไม่ควรใช้สำนวนโวหารที่ไร้สาระ
 - (2) ข้อมูลที่นำมาอ้างอิง ควรมีแหล่งที่มาอย่างชัดเจน และหากต้องการเพิ่มความชัดเจน ก็อาจอธิบายด้วยแผนภาพ กราฟต่างๆ ซึ่งควรเตรียมจัดทำมาประกอบ โดยให้มีขนาดใหญ่พอที่จะมองเห็นได้ชัดเจน
- 4) ลีลาการนำเสนอต้องน่าสนใจ
 - (1) การนำเสนอด้วยน้ำเสียงสูงต่ำ เหมือนการเล่าเรื่อง แทนที่จะเป็นท่วงทำนองการอ่าน
 - (2) เปิดประเด็นที่ท้าทายความสนใจของผู้ฟัง
 - (3) การนำเสนอกระชับรัดกุม ไม่เยิ่นเย้อ
 - (4) มีการยกตัวอย่าง หรืออุปมาอุปไมย ประกอบ เพื่อสร้างจินตนาการให้กับผู้ฟัง



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(5) ใช้เทคนิคการโน้มน้าวใจในการนำเสนอ

11.5.2 การสร้างพลังเสียงในการดึงดูดผู้ฟัง

- (1) เตรียมพร้อมร่างกายก่อนการอภิปราย
- (2) การฝึกเปล่งเสียงออกมาจากช่องท้อง
- (3) หาประสบการณ์ในการพูดระยะเวลานานๆ
- (4) กระตุ้นตัวเองตลอดเวลา
- (5) ใช้พลังจากตัวทั้งหมดในการพูด
- (6) สร้างสมาธิให้จดจ่ออยู่ที่การพูดของตัวเองตลอดเวลา

11.6 การสร้างโครงเรื่องสำหรับการพูด

การพูดแต่ละครั้งต้องมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนหลักคือ

- 1) คำนำ
- 2) เนื้อเรื่อง
- 3) สรุปจบ

ซึ่งจะต้องกำหนดสัดส่วนของแต่ละส่วน คือมีคำนำประมาณ 5-10% เนื้อเรื่อง 80-90% และสรุปจบ 5-10% (เป็นการสรุปแนวคิดทั้งหมด และยืนยันญัตติ) โดยจะต้องมีการเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

งานสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มักเป็นการออกข้อบัญญัติซึ่งมีทั้งผู้เสนอญัตติและผู้แปรญัตติ ในสภาผู้เสนอญัตติจะได้รับสิทธิในการอภิปรายก่อน จากนั้นจะเป็นการอภิปรายของทั้งผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านอภิปรายสลับกัน เว้นแต่ถ้าเมื่อไม่มีผู้อภิปรายต่อ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

เนื่องก็อาจจะมีการหารือเพื่อลงความเห็นและยุติการอภิปรายนั้น ในการอภิปรายขอแปรญัตติต้องมีการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหา ผู้อภิปรายควรยกตัวอย่างโน้มน้าว จูงใจให้เห็นสภาพปัญหา จากนั้นต้องมีการอ้างอิงหลักการ ทฤษฎี ข้อมูลสนับสนุน ซึ่งในทางทฤษฎีเรียกว่า “การทบทวนวรรณกรรม” และทิ้งท้ายด้วยการเสนอแนะ/ สรุปแนวคิดสำคัญเพื่อแปรญัตติในประเด็นต่างๆ

สำหรับมารยาทในการอภิปรายต้องมีการทักที่ประชุมกับท่านประธาน มีการขออนุญาตหากมีการพาดพิงถึงบุคคลอื่น ควรควบคุมอารมณ์ ไม่แสดงกิริยาก้าวร้าว ไม่ประทุษร้ายใส่ร้าย และต้องมีการรักษาเวลา

เคล็ดลับในการพูดแบบกระชับ

1. นึกถึงประโยคแรกที่จะพูดให้ได้ก่อน
2. ทักทายที่ประชุมหรือผู้เข้าร่วมงาน แต่ไม่จำเป็นต้องทักทายโดยละเอียดทุกกลุ่ม เพียงสามกลุ่มหลักๆ เท่านั้น
3. จะมีคำว่า “สวัสดิ์” หรือไม่มีก็ได้ ก็ถือว่าการทักทายเหมือนกัน
4. การทักที่ประชุมจะช่วยกระตุ้นความสนใจของผู้ฟังและทอดจังหวะเพื่อเข้าสู่ประเด็นต่อไปได้ การเริ่มประเด็นใหม่ต้องทักที่ประชุมด้วยเพื่อให้สัญญาณว่ากำลังเข้าสู่ประเด็นใหม่ มิฉะนั้นจะกลิ้งกันไป
5. ต้องกล่าวถึงความรู้สึกที่ได้รับโอกาสนั้นๆ เพื่อเตือนตนเองว่ากำลังจะกล่าวเรื่องใด (รู้สึกเป็นเกียรติ ยินดี ปลื้มปิติ)
6. ต้องพูดให้เกี่ยวกับงาน วิเคราะห์งานและคนว่างานนั้นเป็นงานอะไร และกลุ่มผู้ฟังคือใคร
7. การฝึกพูดเงียบ (Silent Speaking) นักพูดอาชีพมักฝึกพูดด้วยวิธีการนี้ ฝึกซ้อมตลอดเวลา หัดเรียงความคิด เพื่อให้การพูดแบบกะทันหันเป็นไปด้วยความราบรื่น เหมาะสมกับงานและกลุ่มบุคคล



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

11.7 เทคนิคในการทำให้ผู้ฟังเข้าใจง่ายและจำง่าย

- 1) ใช้ภาพประกอบ (Analogic)
- 2) เล่านิทานผูกเป็นเรื่อง (Anecdotic)
- 3) ใช้คำย่อ (Memorize Codes)
- 4) เชื่อมสองสิ่งให้เข้าด้วยกัน (Associations)
- 5) ใช้เพลง กาพย์ โคลง กลอน (Rhymes)
- 6) ใช้ตารางกราฟ (Describe Tables)
- 7) ยกตัวอย่างที่ใกล้ตัว (Concrete)
- 8) สอนเป็นลำดับขั้นตอน (Algorithms)
- 9) กล่าวถึงสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่ม (Generalization)

11.8 ผู้นำท้องถิ่นกับการพูดในโอกาสต่างๆ

ยังมีการพูดในที่สาธารณะอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักได้รับเชิญให้ขึ้นไปแสดงบทบาทบนเวทีบ่อยครั้ง โดยไม่มีการบอกกล่าวไว้ก่อน ทำให้ไม่มีโอกาสได้เตรียมตัวใดๆ เลย เป็นการพูดแบบกะทันหัน (Impromptu Speech) ซึ่งนอกจากจะไม่ได้เตรียมตัวแล้ว ก็อยู่ในวิสัยที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้ เนื่องจากสถานะของความเป็นผู้นำท้องถิ่นทำให้สาธารณชนคาดหวังว่าน่าจะแสดงบทบาทนี้ได้ด้วยเหตุนี้วิทยายุทธ์กระบวนท่าสำคัญที่ผู้นำท้องถิ่น





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ควรมีติดตัวไว้เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการพูดแบบนี้ ก็คือหลักการพูดในโอกาสต่างๆ นั้นเอง

11.8.1 การกล่าวอวยพร

- 1) การกล่าวอวยพรขึ้นบ้านใหม่ ผู้พูดกล่าวถึงความสำเร็จ ความขยันของเจ้าของบ้านและอวยพร
- 2) การกล่าวอวยพรวันเกิด ผู้พูดกล่าวถึงความสำคัญของวันนี้ คุณความดีเจ้าของงานและบุพการี กล่าวอวยพร ถ้าผู้อาวุโสน้อยกว่าอวยพรผู้อาวุโสมากกว่าต้องมีการอ้างอิงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อ การเคารพนับถือของสังคมนั้นๆ
- 3) การกล่าวแสดงความยินดีในโอกาสรับตำแหน่งใหม่ ผู้กล่าวต้องระลึกถึงว่ากล่าวในนามของใคร ต้องมีการ ยกย่องในความวิริยะอุตสาหะและคุณความดีของผู้ที่ได้รับตำแหน่ง และกล่าวอวยพรหรือมอบของที่ระลึกเป็นต้น
- 4) การกล่าวอวยพรคู่สมรส ผู้กล่าวอวยพรกล่าวถึงความสัมพันธ์ของผู้พูดต่อคู่สมรส หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กล่าวถึงความเหมาะสมของคู่สมรส แสดงความยินดีให้ข้อคิดชีวิตคู่ และกล่าวอวยพร

11.8.2 การกล่าวไว้อาลัย

- 1) **การกล่าวไว้อาลัยผู้ตาย** ควรมีการยกย่องคุณความดีของผู้ตาย ให้เกียรติผู้จากไป ให้กำลังใจผู้ยังอยู่ เชิญชวนให้ยืนสงบนิ่งไว้อาลัย (ไม่ควรมีการปรบมือ)
- 2) **การกล่าวแสดงความอาลัยในโอกาสย้ายงาน** ควรมีการชมเชยผลงานที่ผ่านมา กล่าวถึงความรักความอาลัยของผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วม



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

งาน แสดงความคาดหวังถึงความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และกล่าว
อวยพร

11.8.3 การกล่าวแสดงความยินดี / กล่าวตอบ

- 1) **การแสดงความยินดีในโอกาสรับตำแหน่งใหม่** ผู้กล่าวกล่าวในนามของ
ใคร ต้องมีการยกย่องในความวิริยะอุตสาหะและคุณความดี และกล่าว
อวยพรหรือมอบของที่ระลึก
- 2) **การกล่าวตอบ** ผู้พูดกล่าวขอบคุณ มีการปวารณาตัวรับใช้ ให้คำมั่น
สัญญาและมีการอวยพรตอบ

11.8.4 การกล่าวสดุดี

- 1) **กล่าวมอบประกาศนียบัตรสดุดี** ผู้พูดควรมีการพูดถึงความหมายและ
ความสำคัญของประกาศนียบัตร รวมถึงความเหมาะสมของผู้ได้รับ
ประกาศนียบัตร มีการมอบ สัมผัสมือ และปรบมือให้เกียรติ
- 2) **กล่าวสดุดีบุคคลสำคัญ** ผู้พูดกล่าวถึงความสำคัญของบุคคลนั้นๆ ที่มีต่อ
สถาบัน รวมถึงผลงานและการกิจสืบทอด ยืนยันจะสานต่อภารกิจ และ
แสดงความคารวะ ปฏิญาณร่วมกัน

11.8.5 การกล่าวมอบรางวัลหรือตำแหน่ง

- 1) **มอบตำแหน่ง** มีการชมเชยความสามารถและความดีเด่นของผู้ที่ได้รับ
ตำแหน่ง กล่าวถึงความหมายและเกียรติคุณของตำแหน่งนี้ ฝากความ
หวังไว้กับผู้ที่ได้รับตำแหน่งใหม่ มอบของที่ระลึกหรือเข็มสัญลักษณ์ และ
มีการสัมผัสมือ ปรบมือให้เกียรติ



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

- 2) **รับมอบตำแหน่ง** ผู้รับมอบตำแหน่งกล่าวขอบคุณที่ให้ความไว้วางใจและให้เกียรติ ชมเชยผู้ดำรงตำแหน่งมาก่อน แลกงนโยบายโดยย่อ มีการให้คำมั่นสัญญาจะรักษาเกียรติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างดียิ่ง และส่งท้ายด้วยการขอความร่วมมือจากทุกฝ่าย

11.8.6 การกล่าวต้อนรับ

- 1) **การต้อนรับสมาชิกใหม่** ผู้พูดควรกล่าวถึงความสำคัญและความหมายของสถาบัน หน้าที่ สิทธิที่สมาชิกจะพึงได้รับ และกล่าวแสดงความยินดีที่ต้อนรับ
- 2) **การต้อนรับผู้มาเยือน** ควรมีการเล่าความเป็นมาของสถาบันโดยย่อ แสดงความยินดีที่ได้มีโอกาสต้อนรับ มีการมอบหนังสือหรือของที่ระลึก แนะนำบุคคล

11.8.7 การกล่าวแนะนำผู้พูด วิทยากร องค์ปาฐก

ผู้กล่าวแนะนำควรกล่าวถึงความสำคัญที่จะต้องพูดเรื่องนี้ กล่าวถึงความรู้ ประสบการณ์ และความสำคัญของผู้พูด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตลอดจนจนสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเองระหว่างผู้พูดกับผู้ฟัง อย่าแนะนำยาวเกินไปและอย่ายกย่องจนเกินจริง





คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ทั้งนี้ หัวใจสำคัญอีกประการคือต้องพูดแต่เรื่องดีๆ อย่าเป็นนักพูด
วงแตก ให้พูดเชิงบวก เชิงสมานฉันท์ ใช้เวลาให้เหมาะสม และพูดตาม
เนื้อหาที่ครบถ้วนตามโครงสร้างคือมีการทักที่ประชุม กล่าวถึงความรู้สึกที่ได้
รับโอกาสนั้นๆ และกล่าวถึงงาน คน ตามลักษณะของงาน แต่ต้องไม่สั้นหรือ
ห้วนเกินไป หรือยาวจนเกินไป บางครั้งอาจมีกลอน สุภาษิต บทกวี วาทะของ
บุคคลสำคัญจะช่วยให้การพูดคมคาย มีลีลา มีลีลัน มีชีวิตชีวาและดูดีขึ้น



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

บรรณานุกรม

กรมการพัฒนาชุมชน. **คู่มือการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)** สำหรับใช้ใน
ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี 2550-2554).
2549.

กรมการพัฒนาชุมชน. **คู่มือการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน (กชช. 2ค)**
สำหรับใช้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
(ปี 2550-2554). 2549.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น
(Japan International Cooperation Agency: JICA). **แนวทางการ
วางแผนพัฒนาแบบมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :**
**Guidelines on Participatory Development Planning for Local
Authorities.**

คู่มือพลเมืองยุคใหม่ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น.สถาบันพระปกเกล้า, 2551

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 115 ง วันที่ 17 ตุลาคม 2548. หน้า 46-58.

จิตเทพประสิทธิ์อยู่ศิลป์, ผศ.ดร. “ประชากรศาสตร์.” <<http://www.doenv.eng.cmu.ac.th/teacher/jitthep/course/ENV100lesson3.pdf>>.

ดุชนี สุวัฒนวิทยากร, รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า, 2551

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, ข้อมูลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า, 2551

วุฒิสาร ตันไชย, รศ. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า, 2548

ศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์, “เอกสารเผยแพร่ เรื่อง ปัญหาและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกิจการของสภาเทศบาล” เอกสารโรเนียว, 2543, หน้า 18-21



คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น

สรศักดิ์ กลิ่นดาว, รศ. **ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์: หลักการเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). “ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กับการพัฒนาท้องถิ่น.” วารสารท้องถิ่นไทย 1 (พฤษภาคม 2548): 8-27.

อนุชา สุณสวัสดิกุล, อรัญ โสติพิพันธุ์, ดร. และคณะ. โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาระบบตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล ระยะที่ 1. สำนักตรวจราชการ สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี 2550.

อนุชา สุณสวัสดิกุล, **รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สถาบันพระปกเกล้า, 2548

Mintzberg, H. **The Rise and Fall of Strategic Planning**. New York: Prentice Hall, 1994.

ฐานข้อมูลการเมือง การปกครองไทย หัวข้อ “คำศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย”
www.kpi.ac.th

เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อวิชา “การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดย อาจารย์กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ หลักสูตร “การพัฒนาความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น” จัดโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, กันยายน 2551

