

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ:
กรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร



นาย อำนาจ ธนานันท์ชัย

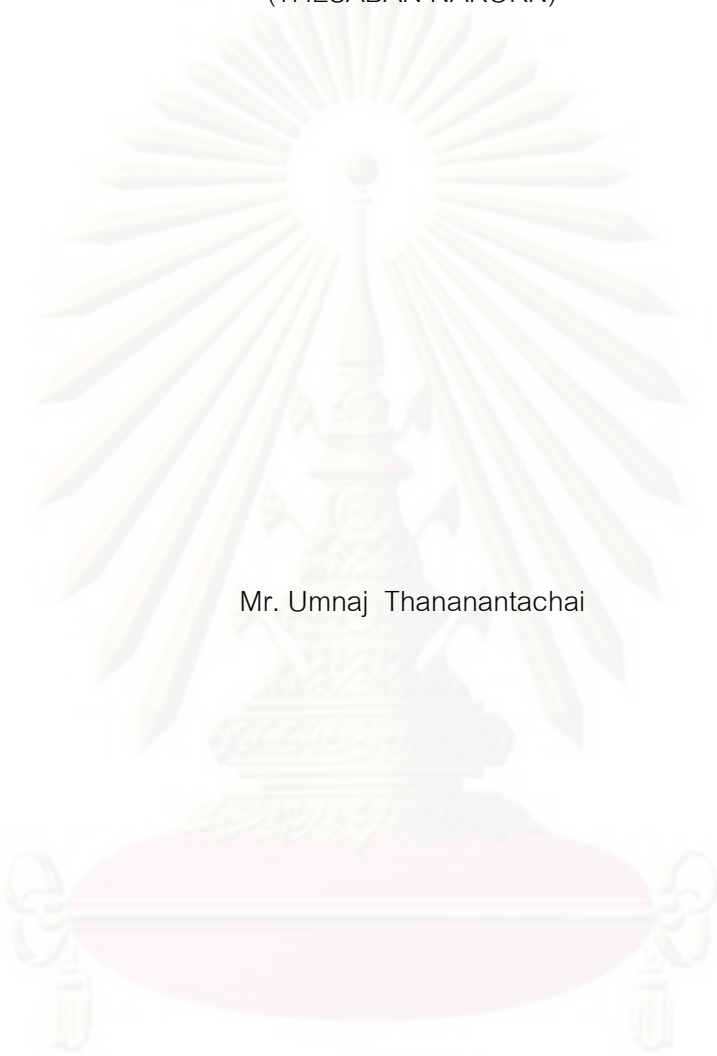
ศูนย์วิทยพัทยากร
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเคหศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเคหการ ภาควิชาเคหการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THE LOCAL AUTHORITY FOR HOUSING UNDER THE POLICY OF
DECENTRALIZATION: A CASE STUDY OF SAMUT SAKHON MUNICIPALITY
(THESABAN NAKORN)



Mr. Umnaj Thananantachai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Housing Development Program in Housing

Department of Housing

Faculty of Architecture

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตาม
นโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนคร-
สมุทรสาคร

โดย

นายอำนาจ ธนानันท์ชัย

สาขาวิชา

เคหการ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

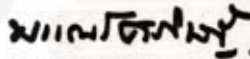
รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จุลาสัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.บรรณโสภิษฐ์ เมฆวิชัย, ศาสตราจารย์ชาน)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(นางรัศมี ไชยนันท์)



..... กรรมการ
(นายปรีดี บุรณศิริ, ศาสตราจารย์ชาน)

อำนาจ ธนानันท์ชัย: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร. (THE ROLE OF THE LOCAL AUTHORITY FOR HOUSING UNDER THE POLICY OF DECENTRALIZATION: A CASE STUDY OF SAMUT SAKHON MUNICIPALITY (THESABAN NAKORN)) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ.ดร.กมลทศิพย์ พานิชภักดิ์, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: รศ.วันชัย มีชาติ, 141 หน้า.

หลักการกระจายอำนาจมีเป้าหมายไปสู่การสร้างศักยภาพให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง พร้อมกับการโอนหน้าที่การจั้ดบริการสาธารณะต่างๆ ที่แต่เดิมหน่วยราชการส่วนกลางรับผิดชอบ ไปเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนบริการสาธารณะทางด้านที่อยู่อาศัยที่เดิม การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในดำเนินการ ปัจจุบัน ปัจจุบันได้ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นดำเนินงานแทน ตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นเป็นผู้รู้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานมากขึ้น

ผลจากการศึกษา กรณีศึกษาเทศบาลนครสมุทรสาคร โดยการเก็บข้อมูลภาคสนามและการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ได้พบว่า หลังจกมีนโยบายการกระจายอำนาจมากกว่าทศวรรษ ปัจจุบันเทศบาลนครสมุทรสาครดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยใน 3 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน 2) การเป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และ 3) การรับแนวทางหรือนโยบายการพัฒนาจากองค์กรส่วนกลาง ซึ่งการดำเนินการกิจยังคงเป็นไปในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ได้มีการพิจารณาถึงการสร้างมาตรการในการวางแผนรองรับความต้องการและป้องกันปัญหาในอนาคต รวมถึงขาดการประสานการวางแผนจัดการด้านที่อยู่อาศัยกับวางแผนผังเมือง ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจของเมือง การดำเนินการงานในเรื่องที่อยู่อาศัยของเทศบาลเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาจากข้อร้องเรียนจากประชาชนเป็นหลัก มิได้เป็นไปในลักษณะของการริเริ่มการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยกระดับควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองและการวางแผนด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของท้องถิ่นเองไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องไปกับหลักของการพึ่งพาตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องบทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นในต่างประเทศ คือ อังกฤษ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ทำให้พบว่า ในประเทศที่มีระบบการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยที่ก้าวหน้า นั้น ท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ ต่างมีอำนาจหน้าที่และแสดงบทบาทของตนในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ทำให้เห็นถึงบทบาทในทางที่ได้รับการคาดหวังที่ขาดหายไป

จากการศึกษา จึงเสนอให้เสนอให้เทศบาลนครควรมีการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยใน 3 ลักษณะ คือ 1) บทบาทในการเป็นผู้วางแผนและกำหนดนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัย 2) บทบาทในการเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ และ 3) บทบาทในการเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น เพื่อให้การแสดงผลบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นสามารถที่จะบรรลุถึงผลสำเร็จอย่างยั่งยืนตามตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ภาควิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่อนิสิต.....
 สาขาวิชา.....เคหการ.....ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
 ปีการศึกษา.....2552.....ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5174180025 : MAJOR HOUSING

KEYWORDS : ROLE / HOUSING / DECENTRALIZATION / SAMUT SAKHON

UMNAJ THANANANTACHAI : THE ROLE OF THE LOCAL AUTHORITY FOR HOUSING UNDER THE POLICY OF DECENTRALIZATION: A CASE STUDY OF SAMUT SAKHON MUNICIPALITY (THESABAN NAKORN). THESIS ADVISOR : ASST.PROF. KUNDOLDIBYA PANITCHPAKDI, Ph.D., THESIS CO-ADVISOR : ASSOC.PROF.WANCHAI MEECHART, 141 pp.

Decentralization is aimed at developing the capability of local government and at transferring public service responsibility from central to local government. In the area of housing, the National Housing Authority was the organization which carried out all housing development projects for the country in past. Now that responsibility belongs to each local government. The rationale behind such a change is that the local people and their governments are those who are most aware of and can solve their own problems best. This can lead to greater effectiveness in dealing with housing issues.

In this study, Samut Sakhon Municipality's (Thesaban Nakhon) housing management were studied by means of a field survey and interview of the officer in charge. Findings from the study show that, after more than a decade of experience in housing administration the Samut Sakhon Municipality has arrived at three policies to manage housing issues. First, it has improved infrastructure in the community. Second, it co-ordinated agencies to provide low-income earners for housing. Third, it has supported and implemented one of the policies of the central government. However, implementation of housing policy by the Municipality has been somewhat ad hoc, reacting to complaints on a case by case basis. Thus, there have been no proactive measures to plan for the future housing needs of the community and no contingency plan to deal with possible problems. Furthermore, town planning has not been coordinated with housing management policies of the Municipality. Thus, the work of the Samut Sakhon government does not really support the housing development work that paralleled to provincial development and tax collection as expected. As a result, the role of the Municipality on housing management does not reflect the intended goal of self-reliance of the decentralization policy. In addition, from studying the role of local governments in the United Kingdom, Japan and Malaysia, it can be stated that the municipalities in Thailand do not play as active a role as municipalities in those countries

In conclusion, to unravel this soft spot, the three following guidelines are suggested. First, the Samut Sakhon Municipality must have a clear plan to implement its housing policy. Second, it must be the actual practitioner of these policies. Third, it has to coordinate with all related sectors and organizations in order to attain the decentralization's goals.

Department : HOUSING


Field of Study : HOUSING

Academic Year : 2009

Student's Signature

Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature


K. Panitchpakdi
W. Meechart

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่สามารถดำเนินไปโดยบรรลุผลสำเร็จของการศึกษาได้ หากไม่ได้รับความกรุณาจากท่านผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้สัมภาษณ์และอนุเคราะห์ทางด้านข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษานี้

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอย่างสูงเพื่อเป็นเกียรติแก่ท่านเหล่านี้ ได้แก่ ท่านรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นายจรินทร์ จักกะพาก ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร นายวัลลภ พริ้งพงษ์ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน นายกฤษดา สมประสาศ หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น จ.สมุทรสาคร นายปณณวัฒน์ โพธิ์เขียว เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย ท่านนายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร นายกุลวัชร หงษ์คู่ ประธานมูลนิธิศุภนิศานศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา ท่านรองผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ นางวัชมี ไชยนิรันทน ท่านวุฒิสมาชิก นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ พนักงานวิเคราะห์ฯ 9 ฝ่ายวิชาการและพัฒนาที่อยู่อาศัย นายเรืองฤทธิ์ ตีระวนิช ผู้จัดการสำนักงานโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นายสยาม นนท์คำจันทร์ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา รศ.ดร.บรรณโศภิษฐ์ เมฆวิชัย รศ.มานพ พงศทัต ศาสตราจารย์ชานปริดี บุรณศิริ รศ.ตระกุล มีชัย และรศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม

นอกจากนี้ ต้องขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่เทศบาลนครสมุทรสาครทุกท่านที่กรุณาเอื้อเฟื้อข้อมูลในทุกด้านอย่างสุดความสามารถ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านของห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือต่อข้าพเจ้าตลอดเวลาตั้งแต่ที่ข้าพเจ้าศึกษาในระดับปริญญาตรีจบจนถึงบัดนี้ รวมถึงต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ณฤมล กิจไพศาลรัตนา เป็นอย่างสูงที่ให้คำแนะนำอย่างละเอียดในด้านการเขียนอ้างอิงเสมอมา ซึ่งท่านอาจารย์ถือเป็นผู้ประสาทวิชา “ทักษะการค้นคว้าทางด้านสังคมศาสตร์” ตั้งแต่ที่ข้าพเจ้าแรกเข้าศึกษาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ

ท้ายนี้ ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ผศ.ดร.กฤษทลทิพย์ พานิชภักดิ์ ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาและเคียงข้างข้าพเจ้าให้มุ่งไปสู่ในสิ่งที่ถูกที่ควรทุกเวลา และท่านอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รศ.วันชัย มีชาติ ที่ได้ประสาทวิชา “ระเบียบบริหารราชการไทย” ครั้งเมื่อปลายปี การศึกษาสุดท้ายของข้าพเจ้าที่คณะรัฐศาสตร์ ซึ่งยังประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษานี้และช่วยเปิดโลกทัศน์ในการแสวงหาความจริงต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และที่ขาดเสียมิได้คือ กำลังใจอันเปี่ยมล้นของบิดาและมาตาของข้าพเจ้าที่ช่วยโอบอุ้มข้าพเจ้าเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฐ
สารบัญแผนภาพ.....	ฑ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.5 ข้อตกลงเบื้องต้นและข้อจำกัดของการศึกษา.....	4
1.6 นิยามคำศัพท์.....	4
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.8 ระยะเวลาดำเนินการศึกษา.....	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน.....	7
2.1.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization).....	7
2.1.1.1 ความหมายของการรวมอำนาจ.....	7
2.1.1.2 ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ.....	7
2.1.1.3 ผลของการลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา.....	8
2.1.2 หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration).....	9
2.1.2.1 ความหมายของการแบ่งอำนาจ.....	9
2.1.2.2 ลักษณะของการแบ่งอำนาจ.....	9

2.1.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization).....	10
2.1.3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ.....	10
2.1.3.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ.....	12
2.1.3.3 แนวทางการกระจายอำนาจ.....	13
2.2 แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย.....	19
2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	19
2.2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น.....	20
2.2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น.....	24
2.2.4 อำนาจอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น.....	25
2.2.5 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วน- ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.....	28
2.3 แนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ.....	30
2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ.....	30
2.3.2 เงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	31
2.3.3 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ.....	32
2.3.4 ประเภทของบริการสาธารณะ.....	33
2.3.5 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	34
2.3.5.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย (Ultra vires).....	34
2.3.5.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence).....	35
2.3.5.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory delegated function).....	35
2.3.5.4 การดำเนินงานในลักษณะ “สหการ”.....	36
2.4 การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองแบบผสมผสาน (Multi-sectoral investment planning: MSIP).....	37
2.4.1 หลักการพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานแบบผสมผสาน....	37
2.4.2 เป้าหมายของการวางแผนพัฒนา.....	39
2.5 องค์กรบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย.	40
2.6 การพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43

บทที่ 3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	46
3.1 สหราชอาณาจักร.....	46
3.1.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร.....	46
3.1.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	47
3.1.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	48
3.1.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น.....	50
3.2 ญี่ปุ่น.....	53
3.2.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น.....	53
3.2.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	54
3.2.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	56
3.2.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น.....	57
3.3 มาเลเซีย.....	60
3.3.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศมาเลเซีย.....	60
3.3.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	61
3.3.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	63
3.3.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น.....	64
บทที่ 4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	69
4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	69
4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์.....	70
4.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	73
4.4 ขั้นตอนดำเนินการศึกษา.....	75
บทที่ 5 เทศบาลนครสมุทรสาครและการถ่ายโอนภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย.....	78
5.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาคร.....	78
5.1.1 ประวัติความเป็นมา.....	78
5.1.2 สภาพทั่วไป.....	79
5.1.3 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาคร.....	81
5.1.4 กรอบอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาล.....	82

5.1.5 การบริหารงานของเทศบาล.....	82
5.1.6 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล).....	83
5.1.6.1 การกำกับดูแลโดยตรง.....	84
5.1.6.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม.....	85
5.1.7 รายรับของเทศบาลนครสมุทรสาคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-2552....	88
5.1.8 รายจ่ายของเทศบาลนครสมุทรสาคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-2552..	89
5.2 ภารกิจของเทศบาลอันเนื่องมาจากกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจ	
จากส่วนกลางลงสู่เทศบาล.....	91
5.2.1 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ.....	92
5.2.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน.....	93
5.2.3 ภารกิจที่ถ่ายโอน.....	93
5.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ.....	98
5.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล.....	100
5.4.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ.....	100
5.4.2 หน้าที่ที่สามารถเลือกปฏิบัติ.....	101
5.4.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด.....	101
5.4.4 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล.....	102
5.4.4.1 เทศบาลตำบล.....	102
5.4.4.2 เทศบาลเมือง.....	102
5.4.4.3 เทศบาลนคร.....	103
5.5 บทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนครสมุทรสาคร.....	105
5.5.1 การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน.....	105
5.5.2 การเป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย.....	106
5.5.3 การรับแนวทางหรือนโยบายจากองค์กรส่วนกลาง.....	107
บทที่ 6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	113
6.1 ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลสมุทรสาครกับองค์กรของรัฐอื่นๆ...	113
6.2 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน.....	115
6.2.1 ทิศนคติของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วน	
จังหวัด และเทศบาลที่มีต่อการดำเนินการทางด้านที่อยู่อาศัย.....	115

6.2.2 ความพร้อมของหน่วยงานภายในเทศบาล.....	118
6.3 การดำเนินบทบาทด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลตามนโยบายการกระจาย อำนาจ.....	119
6.4 อุปสรรคในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล.....	121
6.5 ข้อคิดเห็นของนักวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจในภารกิจทางด้านที่อยู่- อาศัย.....	122
6.6 บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยตามสมควรจะเป็น.....	127
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	129
รายการอ้างอิง.....	132
ภาคผนวก.....	137
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	141

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3-1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร.....	48
3-2	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น.....	56
3-3	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซีย.....	62
3-4	บทบาทของท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย..	68
4-1	จำแนกเทศบาลตามเขตการปกครองในจังหวัดสมุทรสาคร.....	69
5-1	สถิติจำนวนประชากรและบ้านรายจังหวัด รายอำเภอ และรายเทศบาล.....	80
5-2	จำนวนชุมชนภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร.....	80
5-3	อัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาลนครสมุทรสาคร.....	82
5-4	แสดงสัดส่วนเงินรายได้จำแนกตามแหล่งที่มาของเทศบาลนครสมุทรสาคร.....	91
5-5	อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามแต่ละประเภทของ เทศบาล.....	103
5-6	ขอบเขตภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยที่ถ่ายโอนจากการเคหะแห่งชาติ.....	103
6-1	การดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล.....	121
6-2	การดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของไทยเปรียบเทียบกับบทบาทใน ต่างประเทศ.....	126
6-3	จำแนกประเภทของบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ.....	128

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
5-1	แผนที่แสดงที่ตั้งชุมชนที่ได้รับการปรับปรุง.....	106
5-2	ภาพการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของนางคี่ ซ่อทองดี.....	107
5-3	โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชัน 80 พรรษา.....	109
5-4	โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชัน 84 พรรษา.....	111



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.....	18
4-1	กรอบความคิดในการศึกษา (Conceptual framework).....	74
4-2	ขั้นตอนดำเนินการศึกษา.....	77
5-1	กราฟแสดงแนวโน้มรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครสมุทรสาครตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2545-2552.....	90



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกจนมาถึงปัจจุบันอันเป็นฉบับที่ 10 เพื่อให้สอดคล้องกับการก้าวเข้าสู่กระแสพลวัตของโลกาภิวัตน์ ผลพวงจากการเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมภายใต้นโยบายของรัฐเกือบทุกยุคทุกสมัย ได้ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองออกไปอย่างรวดเร็ว การเชื่อมโยงทางด้านการสื่อสาร การเงิน การค้าในระบบกลไกตลาดเสรี การยึดมั่นร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสสิ่งแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี ตลอดจนการกระจายอำนาจทางการเมือง ที่กล่าวมานี้ เป็นการท้าทายกลไกอำนาจรัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น การเจริญเติบโตของเมืองและการที่ทำให้คนในชุมชนได้รับการบริการจากท้องถิ่นที่ดีนั้น แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเป็นเป้าหมาย (Goal) ของการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันนั้น ก็เป็นความยุ่งยากพอสมควรที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการเมืองควรตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า ความเป็นเมืองนั้นมีการเจริญเติบโตและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีการไหลเข้า-ออก (Mobility) ของคนเป็นจำนวนมาก จากการศึกษาที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดปริมณฑลที่ติดกับกรุงเทพมหานครทางด้านทิศใต้ จึงเป็นเมืองที่รองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่าง 2 จังหวัดนี้ ทำให้เกิดปัญหาความแออัดในการอยู่อาศัยเกิดขึ้น และกลายเป็นที่รองรับการไหลเข้ามาของคนนอกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมและการทำประมงในพื้นที่สมุทรสาครเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยของแรงงานเหล่านี้ และรวมไปถึงที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นอีกภาระหนึ่งของท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามาดูแลการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายเหล่านี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขและจัดการกับปัญหาเหล่านั้น ดังนั้น การที่รัฐรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการไว้ที่ส่วนกลาง อาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนได้อย่างทันเวลาและตรงกับความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นที่มาของการเกิดแนวทางการปฏิบัติในเรื่องของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น

ปัจจุบันนี้ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นทุกภาคส่วนสามารถที่จะบริหารจัดการได้ด้วยหน่วยการปกครองภายในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งความสามารถของหน่วยการปกครองเมือง ในที่นี้หมายถึง เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งเกิดใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งจากที่กล่าวมานั้น การบริหารงานในรูปแบบ “เทศบาล” ถือได้ว่ามีโครงสร้างและระดับของการเป็นองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self Government) มากที่สุดมาแต่แรกเริ่ม¹ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นค่อยเริ่มปรับเปลี่ยนมาสู่ระดับความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะหลัง แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าองค์กรต่างๆ เหล่านี้ แม้ว่าโดยหลักการแล้ว จะมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาเมืองโดยเฉพาะมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลนครในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ถึงแม้กฎหมายจะระบุอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านนี้อย่างชัดเจน แต่เทศบาลเองก็ยังไม่สามารถดำเนินบทบาทของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดทิศทาง

จากพื้นที่ที่มีอย่างจำกัดและจำนวนประชากรที่มากขึ้นเป็นลำดับ แม้ว่าชุมชนระดับเทศบาลขนาดใหญ่จะได้วางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ รองรับขยายตัวก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันต่อการเจริญเติบโตตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ปัญหาต่างๆ จึงสะสมไว้อย่างต่อเนื่องและยากต่อการแก้ไขและจัดการ โดยเฉพาะ ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาผังเมือง ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางอากาศ และหมายรวมถึงปัญหาด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากความวิกฤตด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อนึ่ง จากข้อจำกัดของการพัฒนาเมือง และสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองดังที่กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า การที่จะทำให้เมืองๆ หนึ่งมีความพร้อมในการให้บริการคนในชุมชน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในการดำรงชีวิต มีทรัพยากรในการบริโภคที่พอเพียงต่อความต้องการ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ล้วนต้องมีการวิเคราะห์ระบบชุมชนเมืองเป็นพื้นฐาน เพื่อที่จะสามารถวางแผนพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเมือง เช่นเดียวกับชุมชนระดับเทศบาลหลายแห่งทั่วประเทศที่ปัจจุบันได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมือง โดยได้มุ่งเน้นการพัฒนาในหลายแต่ละมิติไปพร้อมๆ กัน ควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองของตนอย่างเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของหน่วยงานภาครัฐก็ยังคงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาควบคู่ไปกับภาคประชาชนอันเป็นก้าวสำคัญของความเจริญอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

¹ รณนศวรร เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550), หน้า 121.

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ
2. เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล
4. เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย

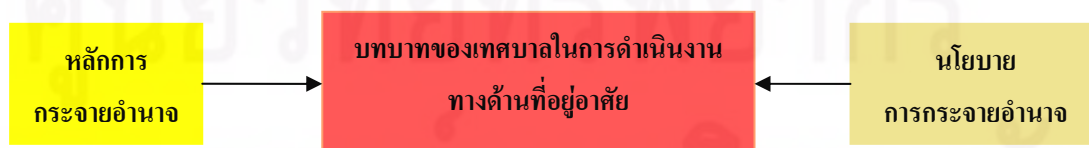
1.3 สมมติฐานการศึกษา

การกระจายอำนาจส่งผลให้เทศบาลสามารถดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. การศึกษานี้ มุ่งนี้ศึกษาในเรื่องของการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ครอบคลุมในส่วนของการดำเนินงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. การศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจ มุ่งศึกษาเฉพาะในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในภารกิจดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยเท่านั้น มิได้รวมถึงภารกิจงานทางด้านการวางและจัดทำผังเมือง
3. การดำเนินการศึกษาจะทำการศึกษาในด้านการดำเนินภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักและนโยบายการกระจายอำนาจมาใช้ประกอบการพิจารณาการศึกษา



ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษานี้ทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาคร โดยทำการศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท เทศบาล ซึ่งเทศบาลในที่นี้เป็นเทศบาลระดับเทศบาลนคร

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้นและข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการอันเป็นเหตุสืบเนื่องมาจากลักษณะงานโดยธรรมชาติของงานศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจซึ่งมีขอบเขตของเนื้อหาที่กว้างขวางและมีความซับซ้อนในตัวของมันเอง ซึ่งอาจเกี่ยวโยงถึงเรื่องต่างๆ ในอีกหลากหลายมิติที่สามารถนำมาเป็นประเด็นในการลดทอนน้ำหนักในการศึกษานี้ ดังนั้น ผลที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้อาจจะให้คำตอบในด้านความชัดเจนของการดำเนินงานและสภาพปัญหาของท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทของตนในภารกิจงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามที่กรอบของกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แต่สำหรับผลของการศึกษาที่จะนำไปใช้ในการกำหนดรูปแบบการดำเนินงานที่เหมาะสมนั้น อาจจะยังไม่เพียงพอถึงกับสามารถกำหนดเป็นระบบและโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจนได้ ผลของการศึกษาที่คาดว่าจะได้รับยังเป็นเพียงกรอบแนวคิดที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่ได้รับรวบรวมมาจาก “กลุ่มของผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ” จากองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องจากหลากหลายภาคส่วน อันได้แก่ ภาควิชาการ ภาค NGO และภาคราชการบริหารทั้ง 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งน่าจะให้ข้อสรุปที่เพียงพอต่อการตอบคำถามภายใต้ระยะเวลาการศึกษาที่จำกัด

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดบางประการในการเก็บข้อมูลทางด้านการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล ซึ่งทางเทศบาลเองมิได้มีการจัดทำเล่มรายงานการดำเนินงานหรือสถิติในการดำเนินงานไว้ ผู้ศึกษาจึงต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานโดยตรง อีกทั้ง ยังมีข้อจำกัดในด้านข้อมูลสถิติงบประมาณทางด้านการคลังที่ทางเทศบาลที่มีมากที่สุด 8 ปี ย้อนหลัง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวก็น่าจะเพียงพอในการวิเคราะห์ให้เห็นภาพได้ในระดับหนึ่ง

1.6 นิยามคำศัพท์

การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการกระจายการตัดสินใจออกไปในการปฏิบัติหรือการให้บริการ ซึ่งครอบคลุมหลายมิติ ทั้งด้านการบริหาร การเมือง และการคลัง เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงพื้นที่

การคลัง หมายถึง รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

กฎหมาย หมายถึง ระเบียบคำสั่งในการปกครองเทศบาลและการกระจายอำนาจสู่เทศบาลและกฎระเบียบที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลปฏิบัติตาม

บุคลากร หมายถึง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการรับและนํานโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ ในที่นี้หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาล ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงานที่อยู่ในเทศบาล

บริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากบริการสาธารณะที่รัฐต้องมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

อำนาจอิสระ (Autonomy) หมายถึง อำนาจอิสระในการปฏิบัติการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและสามารถตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการของท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการบริหารงานด้านบุคลากรงบประมาณ และการดำเนินงานของท้องถิ่นเอง โดยมีต้องมีการขึ้นตรงกับสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่อาจมีความร่วมมือกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารงานต้องประกอบไปด้วย

1. การมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีการบรรจุแต่งตั้งโดยอัยการอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนกลาง

2. การมีรายได้เป็นของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้ในการทำกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร

3. การมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ถือเป็นการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นและเกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอันที่จะสามารถฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านี้ได้

4. การกำกับดูแลโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง โดยต้องเป็นการกำกับดูแล มิใช่ใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการกำกับดูแลตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายการกระทำเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการให้บริการ

5. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล กล่าวคือ หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ความเป็นไปในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลในการกระจายอำนาจ

1.8 ระยะเวลาดำเนินการศึกษา

ลำดับ	เรื่อง	มิ.ย. 52	ก.ค. 52	ส.ค. 52	ก.ย. 52	ต.ค. 52	พ.ย. 52	ธ.ค. 52	ม.ค. 53	ก.พ. 53	มี.ค. 53	เม.ย. 53
1	รวบรวมข้อมูล	↔										
2	นำเสนอหัวข้อ วิทยานิพนธ์			↔								
3	ลงพื้นที่เก็บข้อมูล			↔	↔							
4	วิเคราะห์ข้อมูล				↔	↔	↔					
5	สรุปผลและ ข้อเสนอแนะ						↔	↔				
6	เรียบเรียงรูปเล่ม								↔			
7	จัดทำบทความทาง วิชาการ								↔			
8	นำเสนอบทความ									↔		
9	สอบวิทยานิพนธ์									↔		
10	ส่งเล่มวิทยานิพนธ์										↔	↔

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในประเทศไทยและประเทศต่างๆในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 หลักการสำคัญ คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

2.1.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

2.1.1.1 ความหมายของการรวมอำนาจ

โกวิทช์ พวงงาม¹ ได้ให้คำนิยามของหลักการรวมอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีการรวมอำนาจในการปกครองไว้ที่หน่วยบริหารราชการส่วนกลางคือ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

2.1.1.2 ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ

หลักการรวมอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน มีลักษณะสำคัญดังนี้

- (1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันที่
- (2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้กับหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
- (3) มีการลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy) คือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งสูงมีอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งรองลงมา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามหน้าที่และตามคำสั่งของตน

โดยที่อำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นอาจจำแนกได้เป็น 4 ประการ² ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (2) อำนาจที่จะควบคุมกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

¹ โกวิทช์ พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า 12-13.

² สมาน รัชสิโยภุชย์ และสุธี สุทธิสมบุรณ์, การบริหารราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนัก ก.พ., 2540), หน้า 12.

(3) อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

(4) อำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างเต็มที่ตามหลักการรวมอำนาจในการบริหาร เจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยขึ้นไปจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงนั้นๆ

2.1.1.3 ผลของการลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา

การมีลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชามีความสำคัญมากในการรวมอำนาจการบริหารราชการเข้าในส่วนกลางและก่อให้เกิดผลหลายประการดังนี้

(1) การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

(2) เจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้ง มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพราะหลักการรวมอำนาจใช้วิธีแต่งตั้งเป็นสำคัญ ไม่ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งเหมือนกับหลักของการกระจายอำนาจ

(3) การใช้อำนาจในการบังคับบัญชา อาจใช้เพื่อการอนุมัติ สั่งระงับ หรือแก้ไข ตลอดจนเพิกถอนการกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร

(4) อำนาจของเจ้าหน้าที่มีลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งต่ำกว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งเหนือขึ้นไป

จากหลักการรวมอำนาจดังกล่าว ทำให้เห็นถึงรูปแบบของการที่อำนาจถูกรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง ไม่ว่าจะดำเนินกิจการอันใดก็จะต้องขออนุมัติจากราชการส่วนกลางเสียก่อน นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นในเรื่องของหลักการรวมอำนาจว่ามีสาระสำคัญอีก 4 ประการ³ ดังนี้

(1) เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงของประเทศ โดยส่วนกลางหมายถึงรัฐบาลในส่วนกลาง (Central government) สำหรับเหตุผลที่ต้องรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงเพราะที่ทำการรัฐบาลในส่วนกลาง คือ ทำเนียบรัฐบาล ตลอดจนที่ทำการของหน่วยราชการของส่วนกลางคือกระทรวง ทบวง กรมส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในเมืองหลวง

(2) เป็นการรวมเฉพาะอำนาจทางด้านที่สำคัญไว้ที่ส่วนกลาง เช่น อำนาจทางด้านความมั่นคงของประเทศ อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจทางการทหาร อำนาจในการเคลื่อนย้ายกองกำลังของประเทศ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย

³ วิรัช รัชนิการวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ:

ของประชาชน อำนาจทางด้านการทูต อำนาจทางด้านการคลัง เป็นต้น การรวมอำนาจเช่นนี้มี ส่วนสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลระดับชาติมีเสถียรภาพและความมั่นคง

(3) มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ทางการปกครองและการบริหารครอบคลุมทั่วทั้ง ประเทศ โดยอำนาจทางการปกครองและการบริหารนั้นหมายถึง อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการ รวมทั้งอำนาจทางด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการวินิจฉัยสั่งการและการตัดสินใจ

(4) บุคลากรตามหลักการรวมอำนาจมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก บุคลากรที่เป็น ข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งและมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งเทียบเท่า บุคลากรเหล่านี้เป็นผู้รับนโยบายจากบุคลากรอีกประเภทหนึ่งมา ปฏิบัติ โดยบุคลากรอีกประเภทหนึ่งมิใช่ข้าราชการประจำ แต่เป็นนักการเมืองที่มาจากการ เลือกลงหรือแต่งตั้ง ซึ่งขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น บุคลากร ที่มาจากการเมืองเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกระทรวง ทบวง กรมที่ตนเองรับผิดชอบอยู่

2.1.2 หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.1.2.1 ความหมายของการแบ่งอำนาจ

ประยูร กาญจนกุล อังใน ชวงส์ ฉายะบุตร⁴ ได้กล่าวถึงหลักการแบ่ง อำนาจไว้ว่า เป็นหลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการ บางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไป ประจําการอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการใน กิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลาง กำหนดไว้

หลักการแบ่งอำนาจดังกล่าว เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง โดย ราชการส่วนกลางจะมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลาง ที่ถูกส่งออกไปประจำตามส่วนภูมิภาคให้สามารถวินิจฉัยสั่งการในงานบางเรื่องได้ แต่อย่างไรก็ ตาม ราชการส่วนกลางยังคงเป็นผู้วางระเบียบและกำหนดแบบแผนเพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วน ภูมิภาคทั้งหลายนั้นเป็นไปในแบบเดียวกัน

2.1.2.2 ลักษณะของการแบ่งอำนาจ

⁴ ชวงส์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์เนต พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 20.

หลักการแบ่งอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน มีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

(3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้ จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจบริหารราชการแผ่นดินและมีลักษณะแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในสาระสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดระเบียบตามหลักการรวมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเหมือนกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะเป็นแต่เพียงการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนจากราชการส่วนกลางให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคดำเนินการปฏิบัติงานแทนเท่านั้น มิใช่เป็นการตัดขาดจากราชการส่วนกลางให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารโดยตนเอง

(2) เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งและถอดถอนเองทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเองซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วนขึ้นมาดำเนินงานของท้องถิ่นเอง

2.1.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

Brian C. Smith⁵ กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่า หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานเป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานหรือดำเนินงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

⁵ Brian C. Smith, *Decentralization* (London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., 1985), p. 1.

ชวงศ์ ฉายะบุตร⁶ ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นกับสายการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยตนเอง

โกวิทย์ พวงงาม⁷ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไว้ว่า เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์และเป็นคำที่มีความหมายตรงข้ามกับคำว่ารวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่า ระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ การกระจายอำนาจนั้นเป็นระบบการบริหารการปกครองโดยการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้มอบอำนาจในบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซง เป็นการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เพื่อให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่แยกออกมาต่างหากจากส่วนกลาง

อุทัย หิรัญโต⁸ ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีความหมายอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเอง หรือที่เรียกกันว่า การปกครองท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานฝ่ายอำนาจการหรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไปและรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของส่วนราชการ

⁶ ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์เนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 22.

⁷ โกวิทย์ พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

⁸ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 19.

ชำนาญ ยุวบูรณ์⁹ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีใหม่ ดังนี้

แนวทฤษฎีเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

ส่วนแนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตกอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ที่องค์กรปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์กรปกครอง เรียกองค์กรเหล่านี้ว่า องค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่า เป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่า องค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย¹⁰ ได้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจว่าหมายถึง การที่รัฐส่วนกลางพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง คือ ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งอำนาจตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง โดยการกระจายอำนาจในที่นี้มีความหมายทั้งมิติในทางการบริหารและมิติในทางการปกครอง ในทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป หรือหน่วยงานอื่นมีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการได้เบ็ดเสร็จด้วยตนเอง ส่วนในทางการปกครอง หมายถึง การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางอย่างของรัฐหรือองค์กรปกครองในส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำแทนอย่างอิสระ โดยอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของส่วนกลาง

2.1.3.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

⁹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 8-9.

¹⁰ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ, *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2543), หน้า 9.

ชวงค์ ฉายะบุตร¹¹ กล่าวถึงลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ ดังนี้

(1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคล¹²* เพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) มีอำนาจอิสระ¹³* ในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

(4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเอง ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

(5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวงหรือกรมในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

2.1.3.3 แนวทางการกระจายอำนาจ

¹¹ ชวงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์เศศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 22-23.

* ฐานะนิติบุคคลของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีอำนาจตามที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ การเป็นนิติบุคคลนั้นจึงเป็นไปตามกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นและมีลักษณะต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีการบังคับบัญชา เช่น การเก็บภาษี การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งในการบังคับบัญชา ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นไม่มีอำนาจนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันมีฐานะที่ไม่เท่ากัน รัฐย่อมมีฐานะสูงกว่าองค์กรกระจายอำนาจบริหารอื่นๆ และมีอำนาจควบคุมกำกับองค์กรกระจายอำนาจเหล่านี้ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้

* การมีอิสระในการบริหารงานดังกล่าวยังอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐที่เรียกว่า “การกำกับ” โดยที่การมีอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ แต่หมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป ดังนั้นรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแล ที่มีขีดมาตรการควบคุมบังคับบัญชาไว้ การกำกับนั้นมีประโยชน์ในการให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการใช้อำนาจบริหารแก่องค์กรกระจายอำนาจเท่านั้น ถ้าหากรัฐใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชาต่อท้องถิ่นแล้ว การใช้อำนาจเป็นเรื่องของรัฐที่มีอำนาจกระทำได้ แต่การกระจายอำนาจทางการบริหารย่อมหมดไป กลายเป็นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแทน

พรชัย รัศมีแพทย์¹² ได้เสนอมาตรการในการกระจายอำนาจไว้ในความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยมีมาตรการ ดังนี้

(1) การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปและเป็นเรื่องของการให้บริการอันเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่นจึงไม่เป็นกิจกรรมที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก แต่เป็นกิจกรรมที่ต้องให้ความสำคัญใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีประสิทธิภาพได้จึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

(2) กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

(2.1) กิจการที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลเพราะ การควบคุมไม่ทั่วถึงและกิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการสวนสาธารณะ เป็นต้น การมอบกิจการลักษณะนี้ให้ท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง อันเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง เพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจการบริหารแล้ว เป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการ

(2.2) กิจการที่ไม่สามารถมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวมที่ไม่อาจจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ บางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เรียกได้ว่าเป็น “กิจการของชาติ” ซึ่งมีอยู่ด้วยกันอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(2.2.1) กิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้ต้องมี

¹² พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2535), หน้า 38-44.

ประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร

(2.2.2) กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง เป็นกิจกรรมที่ไม่อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดกระทำการแทนได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เช่น การทหาร การดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ

การมอบกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนโดยทั่วไปทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเองหรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ส่วนเจ้าหน้าที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการได้ 2 ลักษณะ คือ

(ก) กระทำในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือเป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ

(ข) กระทำในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรือเป็นการกระทำในฐานะผู้แทนองค์กรปกครองส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั้น

(3) ให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระมิได้หมายความว่า มีเอกราช (Independence) เฉกเช่นรัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กันอยู่ 4 ประการ คือ

(3.1) การมีบุคคลากรเป็นของตนเอง หมายถึง มีสภาท้องถิ่น มีผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้ง โดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นรับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงไม่ได้ถูกกำหนดอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งย่อมมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ทำให้องค์กรลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

(3.2) การมีรายได้เป็นของตนเอง มีแหล่งรายได้และการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ มีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือ รายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเก็บเอาจากราษฎรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมต่างๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ลักษณะต่างๆ มาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ)

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ถือเป็นรายได้ทางตรง ซึ่งอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนกลางที่จะให้เงินสนับสนุนหรือช่วยเหลือ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนกลางก็อาจส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรลดลง ต้องทำตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนกลาง

(3.3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” เป็นเทคนิคทางกฎหมายที่ทำให้องค์กรนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งเป็นการประกันความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรนั้นอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย เพราะการเป็นนิติบุคคลขององค์กรเหล่านี้ไม่เหมือนกับการเป็นนิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์ การที่กฎหมายไทยให้สภาพบุคคลกับหน่วยงานสาธารณะใดๆ นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในอันที่ราษฎรจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้

(3.4) การควบคุมกำกับโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากแต่เป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legislative control) ที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น การควบคุมกำกับมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(3.4.1) การควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำกิจการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การทำสัญญา และการปฏิบัติการ

(3.4.2) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออก หรือการพักการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีและการส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน

ประหยัด หงษ์ทองคำ¹³ ได้ให้ความเห็นในเรื่องของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองต่อความต้องการของตนเอง จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีข้อควรพิจารณาอันได้แก่

(1) ความพร้อมทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาทางการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองต้องคำนึงถึงความสามารถทางการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นๆ

(2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ซึ่งต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้นหรือการปกครองตนเองของประชาชน เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิการเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งของตนโดยไม่เห็นแก่อำิสสินจ้างหรือเห็นแก่พวกพ้อง หรือถูกชักจูงแกมบังคับจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หากประชาชนมีความพร้อมหรือความสามารถทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำก็จะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการในการปกครองตนเองของประชาชนอย่างมหาดศาล เช่น เมื่อเลือกตั้งแล้ว ประชาชนมีการแบ่งแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า ขาดความสามัคคีทำให้ขาดพลังอำนาจของประชาชนในการร่วมกันทำกิจกรรมของท้องถิ่น

(3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้ อย่างน้อยต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบการบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้ต้องอาศัยข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่แทนหรือภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอาจถูกผูกขาดการบริหารโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจหรืออิทธิพลในท้องถิ่นโดยที่ประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมหรือรับรู้การกระทำ ซึ่งโดยหลักการแล้ว จะต้องกระทำการโดยเปิดเผยแก่สาธารณชนโดยทั่วไป

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 122-131.

การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น ควรที่จะจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะดังนี้

(1) พื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมที่จะรับการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่ง

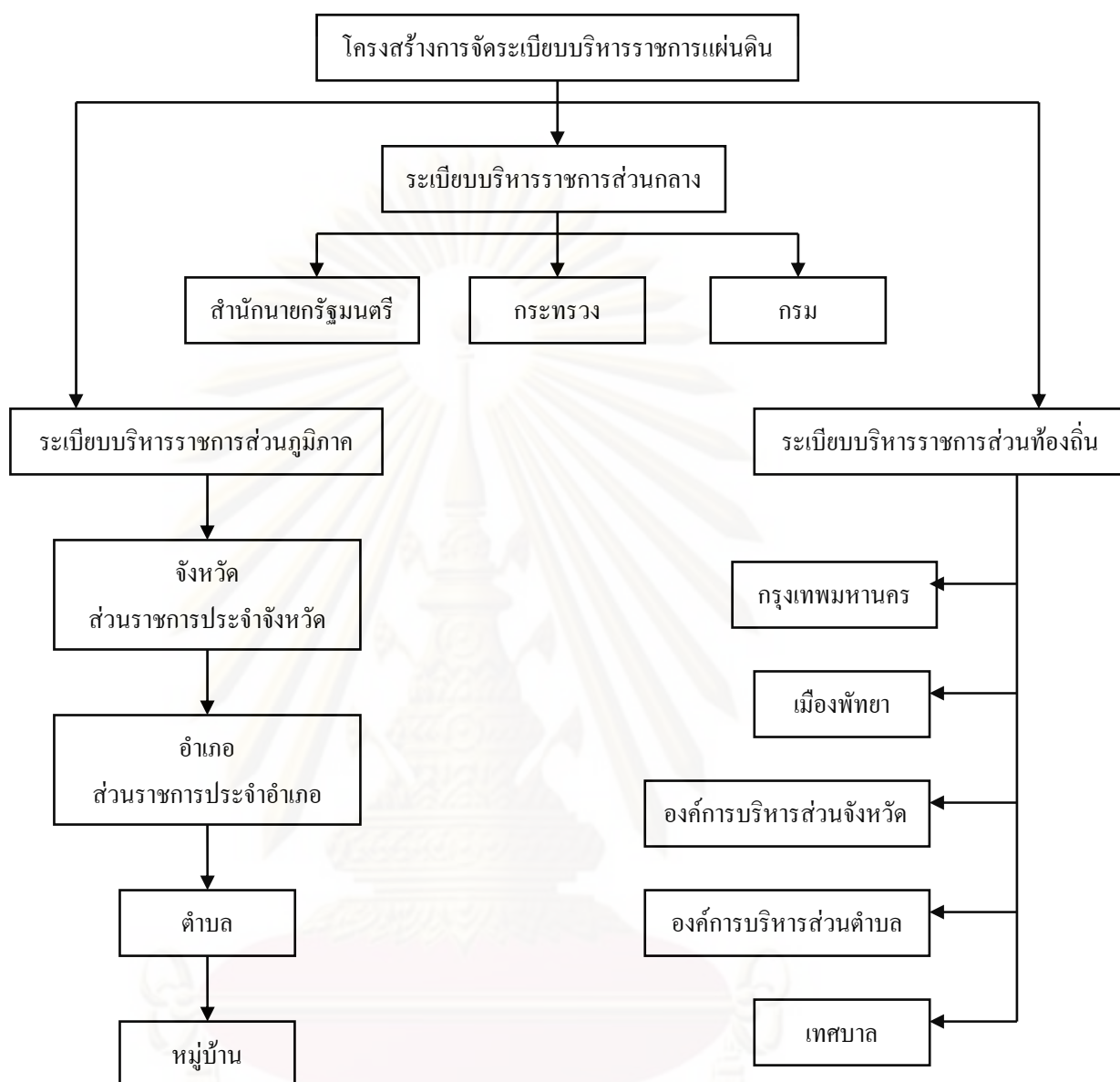
(2) ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าไว้วางใจ

(3) พื้นที่นั้นควรมีขนาดที่เหมาะสมกับความเจริญทางเศรษฐกิจและความสามารถของประชาชน ไม่ควรกว้างใหญ่เกินไปกำลังความสามารถที่ผู้นำท้องถิ่นจะรับภาระได้ เช่น เต็มพื้นที่จังหวัด ดังจะเห็นได้จากความไม่สำเร็จของการบริหารกิจการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบควรจัดขึ้นในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์กรและต้องไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดการขัดแย้งกันในทางกฎหมาย ประกอบกับการที่ประชาชนจะเกิดความสับสนว่าตนเองอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด

แผนภาพที่ 2-1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2.2 แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่น (Local government) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นอย่างยิ่งกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจหรือกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานที่มาจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งมีส่วนในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการหรือเจตจำนงของท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและรวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง (Political participation) ตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังมีได้มีการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยแรกเริ่ม คือ

สุขาภิบาล ได้จัดตั้งใน พ.ศ.2440 โดยประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ขึ้น ต่อจากนั้นมาอีก 8 ปี จึงได้มีประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งตามประวัติศาสตร์กล่าวว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสเมืองสมุทรสาคร ทรงทอดพระเนตรเห็นตลาดและถนนสกปรกไม่เป็นการปลอดภัยและถูกสุขอนามัยแก่ประชาชน เพราะอาจเกิดโรคได้โดยง่าย จึงมีพระราชดำริที่จะให้จัดการปกครองในด้านสุขาภิบาลขึ้น เพื่อประโยชน์และความผาสุกของประชาชนและไม่ต้องออกเงินในท้องพระคลัง แต่อาศัยความนิยมพอใจและความต้องการในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมนั้น พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้นำเงินภาษีโรงเรือนมาใช้ทำนุบำรุงท้องที่ในเขตสุขาภิบาล¹⁴

2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Daniel Wit¹⁵ ได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นเองก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นภายใต้เขตอำนาจของตน

Harris G. Mongtagu¹⁶ ได้ให้คำนิยาม การปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า เป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

¹⁴ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 159-163.

¹⁵ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok: National Institute of Development Administration, 1967), p. 14-21.

¹⁶ Harris G. Mongtagu, Comparative Local Government (London: William Brendon and Son Ltd., 1984), p. 547.

William A. Robson¹⁷ อดีตประธานสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁸ ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรอื่นๆ ที่มีใช้องค์กร ส่วนกลางจัดทำให้บริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ประหยัด หงษ์ทองคำ¹⁹ ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการและสามารถแก้ปัญหาด้วยตนเอง

2.2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

จากนิยามที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นจึงต้องมีการกำหนดขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบาย

¹⁷ William A. Robson, "Local Government," in *Encyclopedia of Social Science*, Vol. X (New York: The McMillan Company, 1953): 574.

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "โครงสร้างภายนอก: รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น," ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2547): 4-5.

¹⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: นานักวิชาการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

ของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีในการดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท²⁰ คือ

(3.1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

(3.2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาและสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นได้

(4) การมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรดังกล่าวโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 2 ฝ่ายที่สำคัญ คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น

(5) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของพื้นที่เอง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกการปกครองในระบบประชาธิปไตย เกิดสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวในการใช้สิทธิทางการเมือง และเรียนรู้ที่จะรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมในอีกทาง

อีกทั้ง **วิรัช วิรัชนิการวรรณ**²¹ ได้กำหนดลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญไว้ 14 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางหรือส่วน

²⁰ โกวิทย์ พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า 4.

²¹ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 63-67.

ภูมิภาค นอกจากนี้ แนวคิดในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับแนวคิดการกระจายอำนาจ

(2) การบริหารท้องถิ่นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นหลักหรือเป็นแกนนำในการบริหารงาน การให้บริการ และการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนราชการส่วนกลาง อันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานโดยกลุ่มคน เป็นการให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ขนาดของหน่วยการบริหารท้องถิ่นไม่ควรใหญ่โตจนเกินไป

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างที่แบ่งได้ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั้งสองฝ่ายนี้ถือเป็นข้าราชการการเมือง นอกจากนี้แล้วยังมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเองที่เป็นข้าราชการประจำ มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการการเมือง โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงคล้ายคลึงกับโครงสร้างของรัฐบาลระดับชาติ

(4) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มิใช่มาจากการแต่งตั้ง

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารราชการภายในท้องถิ่นของตนเอง การควบคุมจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคต้องมีอยู่ในวงจำกัด แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระหรือการมีอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีขอบเขตด้วย มิใช่มีอิสระมากเกินไป อันอาจนำไปสู่การแยกตัวเป็นรัฐอิสระ

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนได้

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางให้เหมาะสมกับขนาด ความรู้ ความสามารถ และฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น มิใช่ส่วนกลางให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นมากมายจนไม่อาจปฏิบัติได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้หรือความสำเร็จของงานด้วย

(8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสิทธิที่จะตรากฎระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งเพื่อบังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง เช่น มีแหล่งรายได้มาจากภาษีต่างๆ จากการกู้ยืม หรือจากการทำธุรกิจ เป็นต้น โดยท้องถิ่นต้องพยายามไม่ขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค หรือขอรับเงินอุดหนุนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ได้ เพราะยังอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมากเท่าใด ก็ยิ่งต้องถูกควบคุม กำกับดูแลมากเท่านั้น

(10) ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่น หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นทุกชั้นตอน นับตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติ มิใช่มีส่วนร่วมเฉพาะตอนที่ต้องอาศัยแรงงานเท่านั้น

(11) รัฐบาลในส่วนกลางต้องแสดงเจตนารมณ์ พร้อมทั้งลงมือปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจิตสำนึกรักและหวงแหนชุมชนหรือท้องถิ่นของตน (Sense of belonging) ร่วมกับการมีจิตสำนึกของการเสียสละและร่วมกันทำงานเพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน และอดทน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จิตสำนึกหวงแหนท้องถิ่นก็ต้องไม่มากจนเกินไปจนกระทั่งกลายเป็นความหลงในท้องถิ่นของตน แต่ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและส่วนรวมควบคู่กันไป

(13) การเลือกตั้งเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่ราชการบริหารงานส่วนท้องถิ่นมีวิวัฒนาการมาจากการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นชุมชน ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายชุมชน โดยชุมชนที่เกิดขึ้นนั้นมีความคิดริเริ่มที่จะพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พร้อมกับมีสิ่งที่คุณชนแต่ละชุมชนต้องการ ดังนั้นเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน ราชการส่วนกลางจึงได้กระจายอำนาจบางประการของราชการส่วนกลางไปให้ชุมชนจัดการบริหารกันเอง โดยตระหนักว่า ส่วนกลางไม่อาจที่จะทราบถึงความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รวมทั้งไม่อาจให้บริการและให้ความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง เมื่อท้องถิ่นได้รับอำนาจจากส่วนกลาง ก็จะใช้วิธีเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้บริหารที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งมีการบริหารงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นหรือเป็นไปเพื่อประชาชนในชุมชนนั้นๆ ฉะนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญและจำเป็นของการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและแนวคิดการกระจายอำนาจ

(14) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนและความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามยุคประชาธิปไตยและยุคที่โลกไร้พรมแดน กอปรกับประเทศไทยมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น

2.2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการปกครองถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันกับการปกครองท้องถิ่นในอันที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นรากฐานสำคัญ

ในการสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 4 ประการ²² ดังนี้

(1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณเป็นของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาได้ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ดำเนินการ

(2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีพื้นที่ขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากส่วนกลางแต่อย่างเดียวยังอาจไม่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

(3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

(4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.2.4 อำนาจอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็

²² ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์นคร พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 27-28.

ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้ที่มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) เหนือดินแดนของรัฐนั้นๆ ดังนั้น ความหมายของ อำนาจอิสระ (Autonomy) จึงแตกต่างจากอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตรงที่อำนาจอิสระเป็นเพียงความเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น

ในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญหรือได้รับการพัฒนามากแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระสูงมาก รัฐส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแค่กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น อำนาจอิสระจึงเป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อที่ว่าประเทศที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจะมีระดับของอำนาจอิสระในระดับสูงกว่าประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น²³

พรชัย รัชมีแพทย์²⁴ ได้กล่าวถึง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากปัจจัย 5 ประการ ดังนี้

(1) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การกำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอันเป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระและให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตน เพราะมีความสามารถในการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ สิทธิและหน้าที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ก่อตั้งราชการส่วนท้องถิ่นที่จะบัญญัติให้อำนาจไว้ และหมายความรวมถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งมีสิทธิใช้อำนาจเหนือราษฎรในเขตการปกครองของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายไม่กำหนดให้นิติบุคคลประเภทนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลแทน

(2) การมีรายได้เป็นของตนเอง

การที่ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจัดหาและจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ และจากแหล่งอื่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น รายได้เช่นนี้จึงมีหลายลักษณะด้วยกัน คือ อาจเป็นรายได้ทางตรง รายได้ทางอ้อม และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่างๆ

(2.1) รายได้ทางตรง เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นบังคับเก็บจากราษฎรโดยตรงตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่างๆ

²³ ไกรวิทย์ พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า 9.

²⁴ พรชัย รัชมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 40-52.

(2.2) รายได้ทางอ้อม เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นกู้มาในลักษณะต่างๆ และจากแหล่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยทั่วไป ท้องถิ่นจะใช้อำนาจในเรื่องนี้ก็ต่อเมื่อรายได้ทางตรงไม่พอหรือไม่สามารถเร่งรัดให้ได้มาโดยเร็ว

(2.3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่างๆ เป็นส่วนที่กระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อยและกระทบต่อการดำเนินกิจการบางอย่างที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพราะเป็นดุลพินิจของส่วนกลางที่จะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งอาจจะให้หรือไม่ให้ก็ได้ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถกระทำการกิจการในอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

และเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การกระจายอำนาจ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องกำหนดให้มีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรรายได้ โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(3) การมีบุคลากรเป็นของตนเอง

บุคลากรของท้องถิ่นประกอบไปด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและหมายรวมถึงพนักงานหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารของแต่ละท้องถิ่นและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยบุคลากรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

(4) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติหรือกระทำการภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นหลัก การกำกับดูแลเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน อันเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจบริหารโดยทั่วไป รวมถึงหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบคือ

(4.1) ผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล อาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ส่วนผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้เช่นเดียวกัน ตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรส่วนกลางซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

(4.2) เนื้อหาของการกำกับดูแล หมายถึงขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลพึงจะกระทำต่อผู้ใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในที่นี้หมายถึงความถูกต้อง

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นกระทำการ

(4.3) มาตรการกำกับดูแล เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลกระทำต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือต่อผู้กระทำการซึ่งมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมาย โดยมาตรการกำกับดูแลมีอยู่ 2 ลักษณะ

(4.3.1) การกำกับดูแลการกระทำ

(ก) การกระทำตามที่กฎหมายปกครองท้องถิ่นบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(ข) การกระทำตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น กล่าวคือ กฎหมายฉบับอื่นนอกจากกฎหมายปกครองท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ มีข้อความกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เช่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เป็นต้น

(ค) การกระทำตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคมอบหมายหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี

(ง) การกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างผู้รับเหมาซ่อมแซมถนน

(4.3.2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

(ก) การยุบสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นบัญญัติไว้เป็นหลักทั่วไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งและ/หรือแต่งตั้งสมาชิกใหม่ โดยทั่วไปรัฐมนตรีจะใช้อำนาจนี้เมื่อมีกรณีขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีเห็นว่า จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและแก่ราชการทั่วไป

(ข) การสั่งพักการปฏิบัติราชการ หมายถึง การให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(ค) การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง หมายถึง การให้องค์กรหรือบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจพบว่าขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือขาดการประจุมติดต่อกันหลายครั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

(ง) การให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติราชการแทน การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ใช้ในกรณีจำเป็นและการชั่วคราวตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยทั่วไปจะใช้กรณีที่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นถูกสั่งพักราชการชั่วคราวหรือต้องออกจากตำแหน่งไป

ด้วยกรณีอื่นๆ จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความต่อเนื่อง

(5) มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ที่ศาลจะเข้าไปมีบทบาทในการเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด ลักษณะดังกล่าวเด่นชัดมากในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ขึ้น ซึ่งมีการกำหนดทั้งรูปแบบ โครงสร้าง ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการ รายได้ และบุคลากรต่อกรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐบาลกลางที่มีต่อการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการ ทั้งในเรื่องของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบการปกครอง และการบริหารประเทศ

2.2.5 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าตามแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Local self government) แต่อำนาจอิสระดังกล่าวนี้ไม่ใช่อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เพราะอำนาจอธิปไตยภายในรัฐหนึ่งๆ มีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” มาตรานี้จึงเป็นกรอบกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงเป็นอิสระที่ถูกจำกัดและกำกับดูแลโดยรัฐเพื่อป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดและเพื่อให้ท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีมาตรฐานสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายของประเทศในภาพรวม

การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขึ้นได้ก็โดยที่รัฐยอมให้จัดตั้งขึ้น เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ โดยที่รัฐจะต้องมีการะับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชน แม้จะมีการมอบภาระหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วในรูปของการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลก็ยังคงรับผิดชอบอยู่

เสมอ²⁵ ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่าที่ผ่านมามีภายใต้กรอบกติกาที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ที่หน่วยราชการส่วนกลางออกมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเกิดเป็นความเจริญแก่ท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนกลาง เพราะส่วนกลางได้มอบหมายภาระมาให้แล้วตามหลักของการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) แต่หากท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการหรือสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนได้ ส่วนกลางหรือรัฐบาลก็ต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องเข้าไประดับประครองให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น รวมความตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา จนกระทั่งถึงการยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งโดยนัยนี้จึงถือว่าส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางยังคงมีความสัมพันธ์กัน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมก็ยังคงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร ให้อำนาจการควบคุมในลักษณะที่เสมือนอยู่ในสายการบังคับบัญชา²⁶

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังอาจแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ลักษณะ²⁷ คือ

(1) *การร่วมมือประสานงาน* อันเป็นลักษณะของความรับผิดชอบประการหนึ่ง รูปแบบความสัมพันธ์ของการร่วมมือประสานงานนี้จะไปในรูปของการที่ส่วนกลางเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ และชักจูงให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปโดยราบรื่น

(2) *การควบคุม* เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ใช้อำนาจของกฎหมาย โดยที่ส่วนกลางจะใช้อำนาจเข้าควบคุมหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ อาทิ การควบคุมทางการปกครอง การควบคุมทางการเงิน การใช้อำนาจควบคุมนี้นับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อหลักแห่งการปกครองตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง

2.3 แนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ

²⁵ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The McMillan Company, 1961), p. 102-104.

²⁶ Peter G. Richard, *The Local Government System* (London: Allen & Union Ltd., 1965), p. 46.

²⁷ เติตชาย ดวงมกร, *การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยครูกาญจนบุรี, หน้า 31-32.

หน้าที่อันเป็นพื้นฐานของรัฐประการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องมีต่อประชาชนก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์ในอันที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ

2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนกุล²⁸ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า บริการสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยรวมทั้งราชการที่กระทรวงทบวงกรมเมืองอื่นๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำ ตลอดจนกิจการอันเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองให้เอกชนรับสัมปทานไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย

นันทวัฒน์ บรมานันท์²⁹ ได้กล่าวถึง บริการสาธารณะในตอนเริ่มแรกว่า หมายถึง กิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาได้มีการวางกรอบความหมายขึ้นใหม่ โดยหมายถึง เฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งซึ่งรัฐกระทำให้แก่ประชาชน เป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน บริการสาธารณะจึงได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำ และเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

กิจกรรม หรืองานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) *ตำรวจทางปกครอง* (Police administrative) ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎ คำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อาจเป็นตำรวจทางปกครองหรือไม่ก็ได้ การออกกฎ คำสั่งดังกล่าวอาจมีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การอนุมัติ การอนุญาต

(2) *บริการสาธารณะ* (Public Service) เป็นกิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

แม้จะมีการให้คำนิยามของบริการสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น แต่กฎหมายของประเทศไทยกลับไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” ไว้ มีเพียงการกำหนดนิยามของคำว่า “กิจการส่วนจังหวัด” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

²⁸ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 108-109.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 18.

พ.ศ.2498 ว่าหมายถึง กิจกรรมที่แยกส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงตามตีความโดยอนุโลมได้ว่า บริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึง บริการสาธารณะที่แยกส่วนต่างหากจากบริการสาธารณะที่รัฐต้องมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

2.3.2 เงื่อนไขในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ³⁰ คือ

(1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึง กรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากเงื่อนไขพื้นฐานข้างต้น บริการสาธารณะที่แม้รัฐจะสามารถมอบกิจการของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะได้ แต่รัฐก็ต้องสงวนสิทธิ์ในการเป็นผู้เข้าไปควบคุมและจัดการเองโดยผ่านฝ่ายปกครอง หากสิ่งนั้นเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ที่สำคัญของประชาชน

2.3.3 ลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ

ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะพัฒนามาจากลักษณะสำคัญ 3 ประการ³¹ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมาย หมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานะภาพของผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการ

³⁰ ชาวนุชย์ แสงศักดิ์, สัญญาทางปกครอง (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), หน้า 2.

³¹ มณฑิยา กุลธำรง, การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง ศึกษาเฉพาะกรณี: ความเหมาะสมในการกำหนดให้แนววิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2549), หน้า 11-12.

สาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็ราคาค่าบริการ หรือการบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการประกวดราคาเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

หลักนี้เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ ความต่อเนื่องถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้มีได้ใช้บังคับเฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยักรวมถึงเอกชนผู้รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแทนด้วย ไม่ว่าจะโดยกฎหมายหรือในรูปของสัญญา หากเกิดกรณีมีการหยุดชะงัก จะต้องมีการรับผิดชอบจากองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยจะต้องเข้าดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งบัญญัติรับหลักในเรื่องนี้ไว้ว่า

“...ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้สมควรเท่าที่จำนวนของคณะเทศมนตรีต้องออก ให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการแสดงนัยของการรักษาสภาพในการให้บริการของรัฐที่พึงมีต่อประชาชน ความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะถือเป็นสิ่งที่รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อให้การจัดบริการเป็นไปอย่างราบรื่น

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน และเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับการบริการสาธารณะไม่เป็นสิ่งขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ผู้ใช้บริการไม่มีสิทธิคัดค้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

2.3.4 ประเภทของการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะแยกออกจากได้เป็น 2 ลักษณะ³² คือ

(1) แบ่งแยกตามอาณาเขต

การแบ่งแยกประเภทของกิจการสาธารณะตามอาณาเขตนั้น เป็นการแบ่งตามเขตการปกครองของประเทศ กล่าวคือเมื่อได้มีการแบ่งเขตการปกครองเช่นนั้นแล้วก็จัดแบ่งบริการสาธารณะออกไปตามเขตการปกครองนั้นๆ กฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทย ตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงบัดนี้ได้ถือหลักการแบ่งประเภทบริการสาธารณะตามอาณาเขตโดยแบ่งราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วนคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การแบ่งราชการบริหารออกเป็นสามส่วนดังกล่าว มิได้หมายความว่า ราชการบริหารแต่ละส่วนนั้นถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ราชการบริหารทั้งสามส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและบางครั้งก็สอดเข้าไปเกี่ยวข้องกับเขตท้องที่เดียวกันด้วย การที่ราชการบริหารทั้งสามส่วนต้องมีความสัมพันธ์กันเช่นนี้ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเขตต่างๆ ของประเทศได้ประสานกันและดำเนินไปโดยไม่ขัดแย้งต่อกัน หน่วยงานทั้งสามส่วนจึงต้องร่วมมือและประสานงานกัน การที่แบ่งงานออกไปทำในเขตต่างๆ นั้นก็เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมในแต่ละท้องที่ให้ใกล้ชิดและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

(2) แบ่งแยกตามวิธีการดำเนินการจัดทำ

การแบ่งประเภทบริการสาธารณะตามวิธีการดำเนินการจัดทำ แบ่งออกเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยตรงและบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ อันได้แก่ การให้ผูกขาด (Monopoly) ที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนรับบริการสาธารณะบางอย่างไปจัดทำแต่ผู้เดียวในระยะเวลาหนึ่ง และการให้สัมปทานบริการสาธารณะ (Concession of public service) ที่ฝ่ายปกครองให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

2.3.5 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญทั้งด้านของการสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองและในด้านกาำหนด

³² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 142-146.

โครงสร้างภายในระบบการปกครอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้นั้น ได้วางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดบางประการ ซึ่งจะกลายเป็นที่มาของการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ปรากฏทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด³³ ดังต่อไปนี้

2.3.5.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย (Ultra vires)

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุมในกิจกรรมใดบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์รองรับหรือระบุเอาไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดด้วยกฎหมายนั่นเอง

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว อาจทำให้มองได้ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น เช่น หากกฎหมายระบุว่า การจัดเก็บขยะ ถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียน แม้ว่าจะมีความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ก็ถือว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตของตน ซึ่งทำให้ไม่สามารถกระทำภารกิจดังกล่าวได้

2.3.5.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมเท่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงไม่ระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครอง

³³ โกวิท พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง การจัดการกิจการตามความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่ต้องจัดทำ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริหารกิจการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบัน เท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง เช่น หากวันหนึ่งข้างหน้า ชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องจำเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นๆ ได้ทันที หากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้ ก็สามารถที่จะดำเนินการได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้นๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลัง ทำให้สามารถจะให้บริการสาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางเรื่องอาจจะเป็นสิ่งที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะจัดทำได้

2.3.5.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory delegated function)

หลักการจัดการกิจการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า ภารกิจในหน้าที่กลุ่มนี้เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) หน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติจึงถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ และการจัดทำนั้นต้องเป็นไปตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่รัฐกำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการขึ้นทะเบียนและการคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้น อาจเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐอาจจะเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดประชาชนและมีความคล่องตัวมากกว่า ในอีกด้านหนึ่ง การจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้น ถือเป็นแผนนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเอง

อาจจะขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นหรือขัดต่อจารีตทางการปกครองที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะกำหนดภารกิจดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้

จากแนวความคิดทั้ง 3 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อนำมาประกอบการพิจารณากรณีของประเทศไทยได้จัดอยู่ในกรณีของประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกฎหมาย (Ultra vires) ซึ่งได้สะท้อนคุณลักษณะการจำกัดภารกิจหน้าที่ไปตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการปฏิบัติหน้าที่จำกัดเสมอไป แม้ว่าในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเป็นเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่ามี การออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก และครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างหลากหลาย

2.3.5.4 การดำเนินงานในลักษณะ “สหการ”

การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบของ “สหการ” ซึ่งช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่และภารกิจต่างๆ ที่อาจอยู่เหนือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว สามารถที่จะร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 58 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล 2496 ที่บัญญัติไว้ว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย”

หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่า มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในรูปแบบของเทศบาลเท่านั้น ที่จะสามารถดำเนินความร่วมมือระหว่างกันในรูปแบบของสหการได้ ซึ่งในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นไม่สามารถที่จะดำเนินความร่วมมือในรูปแบบของสหการได้

2.4 การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองแบบผสมผสาน³⁴

³⁴ กุณฑลทิพย์ พานิชักดิ์, *การจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง* (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 65-72.

การพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองแบบผสมผสานเป็นการวางแผนลงทุน พหุสาขา ซึ่งเป็นหัวใจของการวางแผนชุมชนในอนาคต โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนที่มีรากฐานมาจากการวางแผนกายภาพ การวางแผนผังเมืองรวม กับการจัดงบประมาณการลงทุนและการดำเนินการรายปี โดยมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- (1) เป็นการดำเนินการที่เกิดจากแรงขับของอุปสงค์ (Demand-driven)
- (2) ความสำเร็จของการดำเนินการเกิดจากประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานในส่วนต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการจัดบริการของเมือง
- (3) ทุกๆ ขั้นตอนต้องทำอย่างง่ายที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ลดความสมบูรณ์แบบลง ทั้งในการเก็บข้อมูลข้ามสาขา และการจัดหาปัจจัยด้านอุปสงค์ อุปทาน
- (4) ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญและการกระจายความรับผิดชอบในการดำเนินการไปยังหน่วยงานต่างๆ ชุมชน องค์กรชุมชน และลดภาระของหน่วยงานลง

2.4.1 หลักการพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานแบบผสมผสาน

การพัฒนาเมืองโดยการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองแบบผสมผสานมีหลักการ ดังนี้

- (1) การพัฒนาและการบำรุงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดแนวทางจากหน่วยงานระดับจังหวัดและราชการส่วนกลาง เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน
- (2) การวางแผน การกำหนดโครงการ การจัดลำดับการลงทุน ต้องมาจากการวางแผนแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรเอกชน และองค์กรชุมชน
- (3) การระดมทรัพยากรทางการเงินและการใช้ทรัพยากรในการลงทุนต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการพัฒนาแบบพหุสาขาที่ประสานทุกสาขาที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน
- (4) ต้องมีการปรับปรุงระบบการเงิน โดยเปิดโอกาสให้เกิดแหล่งเงินทุนเพื่อการลงทุนใหม่ๆ
- (5) ต้องมีการยกระดับความสามารถในการจัดการขององค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์การพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น
- (6) ต้องมีการประสานและปรึกษาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรเอกชนที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ รวมไปถึงองค์กรชุมชน
- (7) ต้องมีการสร้างระบบข้อมูลเพื่อการจัดการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตาม ประเมินผลสมรรถภาพของสถาบันต่างๆ

การวางแผนพัฒนาในที่นี้ต้องมีการประสาน (1) เทคนิคของงาน (2) สิ่งแวดล้อมและพื้นที่ (3) การเงิน (4) องค์กรและระบบการดำเนินงานเข้าด้วยกัน โดยมุ่งประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันมิใช่ประโยชน์ส่วนตัวส่วนหนึ่งและเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปบนพื้นฐานของความเป็นจริง เพื่อก่อให้เกิดการสร้างสมรรถนะความสามารถที่มีอยู่ โดยนอกจากจะต้องมีรากฐานอยู่ในบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว ยังต้องสอดคล้องประสานกับพื้นที่และเชื่อมโยงกับนโยบายในระดับต่างๆ ในลักษณะที่ยืดหยุ่น เป็นการดำเนินงานที่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนร่วมที่หลากหลาย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้มีบทบาทหลักที่เกิดจากการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ทำให้ต้องมีหน้าที่ในการวางแผน กำหนดขั้นตอน ฝึกฝน และสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ในการนำกระบวนการประสานการลงทุนแบบพหุสาขามาใช้นั้น ต้องคำนึงถึงแรงสนับสนุนด้านการเมืองทั้งในการจัดสรรทรัพยากรและการแบ่งหน้าที่การดำเนินการ รวมทั้งการดูแลระบบสาธารณูปโภคนั้นๆ

นอกจากนั้น ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอก แต่ความช่วยเหลือจากภายนอกนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการพึ่งพาตลอดไปเพราะจะก่อให้เกิดความไม่ยั่งยืนของกระบวนการ ผู้ช่วยเหลือควรทำหน้าที่ในลักษณะของการสนับสนุนในด้านการวางแผน การให้การศึกษาคณะที่จะนำไปสู่การประสานการใช้เงินลงทุนของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาระบบอย่างผสมผสาน

2.4.2 เป้าหมายของการวางแผนพัฒนา

เป้าหมายสำคัญของการวางแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาเมือง คือ

(1) การจัดบริการด้านต่างๆ เพื่อคนจนเมือง (Services for the poor)

การวางแผนพัฒนาควรมุ่งความสนใจไปในการจัดบริการพื้นฐานแก่คนจน ทดแทนการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยต่างๆ ที่เคยดำเนินการอยู่ เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่า เพราะว่าโครงการผู้มีรายได้น้อยที่รัฐเคยจัดสร้างนั้นสามารถเข้าถึงจำนวนคนได้น้อยและมักที่จะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของคนจน เป็นแนวทางสงเคราะห์ที่ไม่สร้างความเข้มแข็งให้กับคนจน การวางแผนพัฒนาแบบผสมผสานจะช่วยให้คนจนเมืองมีสภาพการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น พร้อมกับ การเข้าถึงแหล่งงานและการบริการอื่นๆ ของเมืองได้ง่ายขึ้นในราคาที่ถูกลง เป็นการยกระดับด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือเฉพาะส่วนที่คนจนเมืองไม่สามารถจัดการได้เอง ในส่วนที่พวกเขาสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ก็ปล่อยให้ดำเนินการเองเพื่อได้เรียนรู้

การแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้สามารถแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ด้วยตนเอง โดยต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนอย่างจริงจัง พร้อมกันนั้น ต้องอาศัยองค์กรในภาคส่วนอื่นช่วยในการพัฒนาและสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนด้วย

(2) การเพิ่มสมรรถนะด้านการเงินของเทศบาล (Municipal finance)

การเพิ่มสมรรถนะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ซึ่งการจัดให้มีเงินทุนเพื่อการพัฒนาที่รวมเอาทรัพยากรทั้งของภาครัฐและเอกชนเป็นเรื่องที่น่าคิดคำนึง รวมถึงการมีแนวความคิดริเริ่มในการพัฒนาสร้างสรรค์ในด้านการจัดการทางการเงินที่ทำให้เกิดการประสานระหว่างโครงการที่มีกำไรกับโครงการที่ไม่มีกำไร เพื่อช่วยเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากรของคนจน ในการนี้ การเก็บภาษีและค่าบริการที่สมเหตุสมผลเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องพึงพิจารณาอย่างรอบคอบ

การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านการเงิน เสมือนเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ท้องถิ่นในการเพิ่มทรัพยากรเพื่อการพัฒนาพื้นที่ภายในท้องถิ่นของตน และการใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทุกครั้งต้องคำนึงถึงการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

ข้อจำกัดสำคัญในการดำเนินการเรื่องระบบการเงินของท้องถิ่น คือ การมีความคิดที่มีต่อเป้าหมายงานที่แตกต่างกันของบรรดาผู้เกี่ยวข้อง และในมิติด้านการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการจัดเก็บภาษีและค่าบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นโดยตรง

(3) การพัฒนาตลาดทุน (Capital market)

การจัดให้มีตลาดทุนเพื่อระดมทรัพยากรทางการเงินเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตรงได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ การดำเนินการออกพันธบัตรก็เป็นอีกแนวทางในการพัฒนาแหล่งทุนเพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานให้เกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้การสร้างพันธมิตรในการลงทุนนี้นี้อาจทำได้ง่ายในการลงทุนในโครงการที่มีผลตอบแทนและมีผลกำไร แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็อาจหาพันธมิตรได้ยากในโครงการที่ให้ผลตอบแทนที่ไม่สม่ำเสมอหรือที่ให้ผลตอบแทนที่ไม่เพียงพอ ซึ่งสิ่งที่จูงใจต่อการลงทุนก็ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกลงทุนต่อโครงการที่คิดว่าจะได้รับผลตอบแทนอย่างคุ้มค่ากลับมาเมื่อคำนวณและเปรียบเทียบกับค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้น ดังนั้นการดำเนินการสร้างพันธมิตรดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในเชิงจิตวิทยาร่วมด้วย

(4) สิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and environment)

การดำเนินการพัฒนาเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ทำให้สิ่งแวดล้อมของเมืองค่อยๆ แ่ลง และเกิดความไม่เสมอภาคของการอยู่อาศัยภายในเมือง คนจนต้องจ่ายค่าสาธารณูปโภคแพงขึ้น ในขณะที่ได้รับการบริการจากเมืองน้อยลง ดังนั้นการปรับทิศทางการพัฒนาและการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินแบบเดิม ซึ่งทำให้อุปทานของที่ดินถูกจำกัดมาเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในแนวใหม่ที่ข้ามข้อจำกัดในการพัฒนาที่ผ่าน ซึ่งต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสในการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ โดยนำมาเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในระยะยาว ไม่ใช่คำนึงถึงแต่ในด้านของประโยชน์ทางด้านกายภาพ แต่ต้องพิจารณาไปพร้อมกับโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมไปควบคู่กัน

(5) การเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-private partnership)

ในการดำเนินงานต้องอาศัยความพยายามร่วมมือเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ กลุ่ม ภาครัฐต้องแสดงบทบาทของตนเองในการเป็นผู้ริเริ่ม โดยออกแบบกลไกทางด้านกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ การเข้าทำสัญญาในการเป็นหุ้นส่วนกันต้องทำด้วยความโปร่งใส สามารถอธิบายได้ และต้องมีความเสมอภาค ดังนั้น กลไกและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพจะเป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นไปได้ อย่างราบรื่นและก่อประโยชน์ต่อระบบโดยรวม

2.5 องค์การบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ที่อยู่อาศัยถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อบุคคลทุกชนชั้นในสังคม และยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งสะท้อนคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ ดังที่ปรากฏอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 55 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” ได้แสดงถึงเจตจำนงแห่งรัฐที่ได้กำหนดให้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ และบุคคลผู้ไร้ที่อยู่อาศัยพึงมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

การพัฒนาที่อยู่อาศัยถือได้ว่าเป็น “วาระแห่งชาติ” ที่มีความสำคัญยิ่ง³⁵ ซึ่งต้องอาศัยการดำเนินงานและประสานงานจากหลายภาคส่วน เพราะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านการบริหารจัดการ การเงิน ที่ดิน บุคลากร เศรษฐกิจ สังคม และรวมถึงองค์ประกอบปลีกย่อยอื่นๆ ที่ซับซ้อนและพัวพันกัน การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ

³⁵ การเคหะแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (กรุงเทพฯ, 2552), หน้า 3.

ไทย ดังนั้น องค์การที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านนี้จึงมีหน้าที่หลายประการและข้องเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นอีกหลายหลาก การดำเนินงานจะสำเร็จได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับรูปแบบ การแบ่งหน้าที่ การจัดองค์กร การบริหารจัดการและประสิทธิภาพขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญ ในภาพกว้างนั้น เราสามารถจำแนกองค์ประกอบขององค์กรบริหารจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยออกได้เป็น 2 ส่วน³⁶ คือ

(1) *ฮาร์ดแวร์* ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และอื่นๆ โดยแบ่งเป็นระดับผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนร่วมกันเป็นกลุ่ม

(2) *ซอฟต์แวร์* ได้แก่ นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศต่างๆ ที่มีผลเป็นกฎหมาย ที่เป็นกรอบของการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ระบบการบริหารจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยได้อาศัยองค์ประกอบทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นกลไกในขับเคลื่อนนำพาระบบให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ โดยเฉพาะการสร้างดุลยภาพระหว่างอุปสงค์และอุปทานทางด้านที่อยู่อาศัยให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย” โดยมีการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ริเริ่มและผลักดัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 และต่อมาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2551 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศมีทิศทางที่เหมาะสมและมีกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมการพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และเป็นกรอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยของทั้งประเทศทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวสำหรับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามวิสัยทัศน์ที่ว่า “คนไทยมีปริมาณที่อยู่อาศัยเพียงพอ มีสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนร่วมเกื้อกูล เสริมสร้างสังคมอยู่ดี มีสุข” โดยได้กำหนด 7 ยุทธศาสตร์ชาติขึ้น ดังนี้

■ ยุทธศาสตร์ที่ 1

ขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยให้เป็นวาระแห่งชาติ

■ ยุทธศาสตร์ที่ 2

รัฐพัฒนาที่ดินและลงทุนในด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่สอดคล้องและเกื้อกูลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

³⁶ ปรีดี บุรณศิริ, เอกสารประกอบการสอน วิชานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเคหะพัฒนาการ (กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

- ยุทธศาสตร์ที่ 3

รัฐเสริมสร้างระบบการเงินและระบบสินเชื่อที่เอื้อต่อการมีที่อยู่อาศัยของประชาชนทุกระดับรายได้

- ยุทธศาสตร์ที่ 4

สร้างขีดความสามารถและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาและบริหารจัดการที่อยู่อาศัย

- ยุทธศาสตร์ที่ 5

สร้างองค์ความรู้เรื่องที่อยู่อาศัยสู่ทุกภาคส่วนของสังคม

- ยุทธศาสตร์ที่ 6

ยกระดับคุณภาพของที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัยของคนไทยให้ดีขึ้น

- ยุทธศาสตร์ที่ 7

สร้างมาตรฐานสู่คุณภาพของที่อยู่อาศัย

จากยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุถึง 5 เป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ คือ

(1) มีปริมาณที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

ทุกคนมีที่อยู่อาศัยอย่างมีศักดิ์ศรีตามความต้องการพื้นฐาน สามารถปรับเปลี่ยนความต้องการที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

(2) มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัย

มีความเสมอภาคและมีการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล แต่ต้องไม่ทำให้บุคคลอื่นเดือดร้อนและไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ที่อยู่อาศัยมีมาตรฐาน

หน่วยพักอาศัยต้องมีมาตรฐาน (อาจไม่หรูหรา) พออยู่ได้ มีการจัดการด้านสาธารณสุขที่ถูกต้องลักษณะ

(4) ที่อยู่อาศัยมีคุณภาพ มีความเหมาะสมทั้งด้านกายภาพ สังคม และสิ่งแวดล้อม

มีการบริหารจัดการชุมชนที่สอดคล้องกับการดำรงชีวิต และวัฒนธรรมที่เกื้อกูลความเป็นอยู่ของครัวเรือนอย่างมีความสุข

(5) มีการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง

ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐาน ด้านการผลิต บริการและการมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เพิ่มความสะดวกสบายให้กับประชาชนเพื่อกองไว้และยกระดับคุณภาพมาตรฐานที่อยู่อาศัย ชุมชน และสังคม

ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับนี้จะเป็นกรอบในการดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศในทุกภาคส่วนและทุกระดับ เพื่อให้การพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศมีทิศทางที่ชัดเจนและสามารถมองเห็นผลได้มากขึ้น

ปัจจุบัน บทบาทขององค์กรแต่ละองค์กรได้ดำเนินไปตาม เป้าหมาย อำนาจหน้าที่ เฉพาะด้านตามความถนัด มิได้มีเป้าหมายมุ่งสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังนั้นหากต้องการให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีบทบาทในการขับเคลื่อนตลาดที่อยู่อาศัยให้ไปสู่ทิศทางตามเป้าหมายให้ได้ นั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบการดำเนินงานของทุกหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและอาศัยการตรากฎหมายระดับต่างๆ ใช้เป็นเครื่องมือของนโยบาย เพื่อกำหนดและชี้แนะทางการปฏิบัติ แก่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

2.6 การพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าการกระจายอำนาจจะได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งในหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นเวลาดังทศวรรษ แต่การศึกษาในเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการกระจายอำนาจก็ยังคงมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับการศึกษาวิจัยในเรื่องของแนวคิดทางการปกครองในทางรัฐศาสตร์ ในขณะที่ท้องถิ่นได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นจากการที่ตนเองต้องดำเนินงานแทบทุกเรื่องจากที่เคยเป็นงานของส่วนกลาง และโดยเฉพาะภารกิจงานทางด้านที่อยู่อาศัยซึ่งจัดได้ว่าเป็นหนึ่งในภาระงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเมืองกลับไม่เคยมีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้มาก่อน

เมื่อพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของที่อยู่อาศัยนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีภารกิจในภาระงานทางด้านกรวางและจัดทำผังเมือง การจัดการที่อยู่อาศัย รวมถึงการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและอนุญาตการปลูกสร้างอาคาร ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อจำนวนองค์กรผู้กำหนดนโยบายและการพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นการเพิ่มองค์กรผู้รับผิดชอบโดยตรงด้านที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ดังเช่นในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ลดบทบาทขององค์กรส่วนกลางที่เคยมีอยู่ลงไป

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ถือได้ว่ามีความสำคัญมากพอๆ กับหน้าที่อื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่จะต้องศึกษาและเรียนรู้เพื่อจะเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยภายในท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การวางผังเมืองหรือการวางผังชุมชน การจัด Zoning การจัดการรักษาความสะอาดของถนนหรือ

ทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การจัดให้มีน้ำสะอาด การบำรุงทางระบายน้ำ และการจัดให้มีไฟฟ้าแสงสว่าง หน้าที่เหล่านี้ก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน³⁷

ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง ซึ่งภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยนั้น ตามมาตรา 16 (12) ได้กำหนดให้ “เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง” จากข้อบัญญัติดังกล่าว สามารถแปลได้ว่า ภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน

บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้มีบทบาทในการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยอย่างน้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง สามารถบริหารจัดการเมืองหรือชุมชนของตนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักคิดไปว่า ภารกิจบางด้านเป็นภาระของตนเองและมักจะปฏิเสธในสิ่งที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ สำหรับเรื่องของที่อยู่อาศัยนั้น ถือได้ว่าเป็นภารกิจสำคัญยิ่งของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในชีวิตประจำวันและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง

การที่ท้องถิ่นจะสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตัวเองนั้น สิ่งสำคัญที่ท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องของการบริหารจัดการเมืองในท้องถิ่นเอง ซึ่งการผนวกเอาเรื่องของที่อยู่อาศัยเข้ากับการพัฒนาพื้นที่ของเมืองถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยจะต้องคำนึงถึงเรื่องของหลักการของนโยบายชาติและยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยอันถือเป็นเครื่องชี้้นำในการดำเนินการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยอย่างมีทิศทางและสามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนาเชิงพื้นที่เมืองให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ หากท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลสำเร็จในเป้าประสงค์ที่วางไว้ ศักยภาพที่เกิดขึ้นนั้น ก็จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้นได้

³⁷ ไกรวิทย์พวงงาม, “การพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *Contractor's Times* 33 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2539): 89-91.

บทที่ 3

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

การศึกษาเรื่องของการดำเนินงานของท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น ได้หยิบยกตัวอย่างประเทศที่จะนำมากล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ซึ่งท้องถิ่นของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวต่างต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตน ทำให้เราสามารถศึกษาบทบาทของท้องถิ่นในภารกิจด้านทางด้านที่อยู่อาศัยจากประเทศเหล่านี้ โดยอาศัยการพิจารณาจากประสบการณ์ในการดำเนินงานที่มีมาแต่เดิม

3.1 สหราชอาณาจักร

3.1.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร

แนวความคิดในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร เกิดขึ้นจากการที่รัฐได้คำนึงถึงปัญหาในด้านสวัสดิการ สภาพอาคาร สุขภาพอนามัย และมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในช่วงของยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) ดังนั้น การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายใต้การบีบบังคับของสภาวะอันทรุมโทรมทางสังคมได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการ โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (Public Health Act) และตามมาด้วยพระราชบัญญัติการเคหะ (Housing Act) ขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในระยะแรกเริ่มนั้น การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะและสุขลักษณะของอาคารที่พักอาศัยและกลุ่มของอาคารเป็นหลัก ยังไม่ได้พิจารณาครอบคลุมไปถึงสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อสภาพการอยู่อาศัย ทำให้มีการปลูกสร้างโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ใกล้กับที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งในปี 1909 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการเคหะและการวางผังเมือง (Housing and Town Planning Act) ขึ้น จึงได้เกิดการควบคุมการปลูกสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินและที่ว่างระหว่างอาคาร ทำให้สามารถควบคุมรูปลักษณ์ของอาคาร การใช้ประโยชน์จากตัวอาคาร ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดย่าน (Zone) ให้แก่พื้นที่ได้อีกทาง¹ ปัจจุบันนี้ ได้มีองค์กรในระดับกระทรวงคือกระทรวงที่อยู่อาศัยและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Ministry of Housing and Local Government: MHLG) ได้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานปรับปรุงและพัฒนาที่อยู่อาศัย

¹ A.J. Lomnicki, *A Summary of Town and Country Planning Law and the Law of Compulsory Purchase and Compensation* (1973),

ควบคู่ไปกับกระบวนการสร้างประชาธิปไตยที่สุภาพของประเทศไทย โดยอาศัยความเข้มแข็งของท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการพัฒนาประเทศ

3.1.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครอบคลุมชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย อันเนื่องมาจากความคิดที่ว่าท้องถิ่นเองเป็นผู้รู้ปัญหาของตนดีที่สุด ดังนั้น ท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นตนได้ตรงจุดและตรงประเด็นมากที่สุด บางหน้าที่เป็นภารกิจที่ต้องกระทำ บางหน้าที่เป็นภารกิจที่อาจกระทำหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายที่ได้ให้อำนาจในการกระทำไว้

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันใน 2 ลักษณะ² ได้แก่ รูปแบบ 2 ระดับ (Two-tier) คือ ระดับเมือง (Counties) กับระดับอำเภอ (Districts) หรือระดับเขต (Regions) และรูปแบบระดับเดียว (Unitary or Single-tier) ที่มักจะพบในพื้นที่ที่มีภาระหน้าที่ไม่มากนัก ซึ่งจะอยู่ในรูปของระดับอำเภอ (Districts)

ในช่วงกลางยุค ค.ศ.1980 สมัยรัฐบาลของนาง Margaret Thatcher ที่ต้องการจะปรับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้ระบบชั้นเดียว (Single-tier) ทั่วประเทศ แต่ก็สำเร็จเป็นบางส่วน เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายแห่ง แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ผลของการปฏิรูปก็ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษนั้นเป็นระบบชั้นแบบผสมผสาน คือ

(1) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว ได้แก่ Metropolitan District Councils ที่มีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง และ Unitary Authority ที่มีอยู่ 48 แห่ง

(2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอนและนอกเขตมหานครลอนดอน รวม 6 รูปแบบ ดังนี้

(2.1) ในเขตมหานครลอนดอน

(2.1.1) ชั้นบน ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษกรุงลอนดอน (Greater London Authority: GLA) ซึ่งมีอยู่จำนวน 1 แห่ง

(2.1.2) ชั้นล่าง ได้แก่ สภาเขตลอนดอน (London Borough Councils) และ สหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) ปัจจุบันมี 33 แห่ง

(2.2) นอกเขตมหานครลอนดอน

(2.2.1) ชั้นบน ได้แก่ สภาเขต (County Councils) มีจำนวน 34 แห่ง

² โกวิท พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

(2.2.2) ชั้นล่าง ได้แก่ สภาแขวง (District Councils) มีจำนวนทั้งสิ้น 238 แห่ง

ตาราง 3-1 จำแนกประเภทและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

รูปแบบชั้นเดียว (Single-tier)	Metropolitan District Councils 36 แห่ง	
	Unitary Authority 48 แห่ง	
รูปแบบ 2 ระดับ (Two-tier)	ในเขต มหานครลอนดอน	Greater London Authority 1 แห่ง
		London Borough Councils และ Corporation of the City of London รวม 33 แห่ง
	นอกเขต มหานครลอนดอน	County Councils 34 แห่ง
		District Councils 238 แห่ง

3.1.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร ดำเนินการจัดการที่อยู่อาศัย คือ พระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.2004 (The Housing Act 2004) ซึ่งได้ระบุถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการกิจในท้องถิ่นของตน ดังนี้

(1) ติดตามสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยภายในท้องถิ่นของตนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย ตามมาตรา 3

(2) ตรวจสอบภัยอันตรายที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยในการอยู่อาศัย ตามมาตรา 4

(3) ออกกฎข้อบังคับที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในแต่ละปัญหาของที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 5 โดยต้องคำนึงถึงการใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อแต่ละสถานการณ์ปัญหา (มาตรา 5 (2)) ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ 7 แนวทางด้วยกัน คือ

(3.1) จัดทำข้อพิจารณาในการปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรการดำเนินการแก้ไขปัญหา ตามมาตรา 11

(3.2) ออกคำสั่งห้ามการใช้อาคารหรือส่วนของอาคารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย ตามมาตรา 20

(3.3) จัดทำข้อเตือนระวังภัยของที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 28 โดยประกอบไปด้วย ธรรมชาติของภัยและข้อสมมติฐานของการอยู่อาศัย ความขาดแคลนอันนำไปสู่ภัย เหตุผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำและใช้มาตรการแก้ไขปัญห และรายละเอียดในการดำเนินการแก้ไขปัญหา

(3.4) ออกมาตรการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่อภัยที่ชัดเจนอันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยหรือผลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัย ตามมาตรา 40

(3.5) ออกคำสั่งห้ามอย่างเร่งด่วนที่เกี่ยวกับอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย ตามมาตรา 43

(3.6) ดำเนินการออกคำสั่งรื้อทำลายตามมาตรา 265 (1) และ (2) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1985 (The Housing Act 1985)

(3.7) ออกประกาศกำหนดพื้นที่รื้อถอนตามมาตรา 289 (2) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1985

(4) ดำเนินการการบังคับใช้มาตรฐานที่อยู่อาศัยตามมาตรา 5-10

(5) ดำเนินการตามข้อพิจารณาในการปรับปรุง คำสั่งห้าม และข้อเตือนระวังภัยของที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา 11-39

(6) ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามมาตรา 40-45 โดยจะต้องขอคำปรึกษากับหน่วยบรรเทาและป้องกันอัคคีภัย (Fire and rescue authorities) ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 10 (3))

(7) ดำเนินการตามคำสั่งรื้อทำลายและประกาศรื้อย้ายสลัมตามมาตรา 46-48

(8) อนุญาตหรือบอกเลิกการขอใบอนุญาตบ้านอยู่อาศัยรวม (House in Multiple Occupation: HMO) ตามมาตรา 55 และมาตรา 70 ตามลำดับ

(9) อนุญาตหรือบอกเลิกการขอใบอนุญาตที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆ (Other residential accommodation) ตามมาตรา 79 และมาตรา 93 ตามลำดับ

(10) ดำเนินการจัดการทางด้านสถานที่ตั้งสำหรับบ้านเคลื่อนที่ (Mobile home) ภายในเขตพื้นที่ของตนตามมาตรา 206-211 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบ้านเคลื่อนที่ ค.ศ.1983 (The Mobile Home Act 1983)

(11) จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เห็นสมควรได้รับความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงผู้พิการตามมาตรา 223 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 167 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1996 (The Housing Act 1996)

(12) ดำเนินการประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้เร่ร่อนและนักเดินทาง (Gypsies and travellers) ที่อาศัยหรือพำนักอยู่ในพื้นที่ตามมาตรา 225 (1) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1985 และจัดเตรียมแผน (Strategy) เพื่อรองรับกับความต้องการดังกล่าว (อาศัยอำนาจตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.2003 (The Local Government Act 2003))

(13) ดำเนินหน้าที่ในการจัดลงทะเบียนและควบคุมบ้านเช่าของรัฐที่ดำเนินงานโดยภาคเอกชน (Social housing landlords) ตามมาตรา 1-7 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1996 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานความร่วมมือกับเจ้าของที่ดินภาคเอกชน (Co-operation between registered social land lords and local housing authorities) ภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสมในการจัดหาที่อยู่อาศัยตามมาตรา 170 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(14) ดำเนินการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ไร้ที่อยู่ (Homeless people) โดยให้บริการอำนวยความสะดวกรวมถึงให้คำแนะนำในเรื่องของเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมอำนาจตามมาตรา 179 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1996

(15) ดำเนินการร่วมมือและช่วยสนับสนุนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรที่ทำงานทางด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ไร้ที่อยู่อาศัยอำนาจตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติการเคหะ ค.ศ.1996

3.1.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการบริหารจัดการเมืองหรือท้องถิ่นของตน จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่สามารถแยกพิจารณาจากโครงสร้างที่แตกต่างกันได้ 2 ระดับที่ได้กล่าวมา โดยในระดับเมือง (Counties) จะมีการดำเนินงานในเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางและจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ยิ่งเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่มีสภาพเป็นนครหลวง (Metropolitan) ก็จะมีมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรในการบริหาร การวางแผน และการปฏิบัติการตามแผนมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชากรที่มีจำนวนมากกว่าเมืองที่มีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น อีกทั้งการเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ จากประชากรในพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการสะสมทรัพยากรที่จะสามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงพื้นที่นั้นต่อไป ส่วนในระดับอำเภอ (Districts) นั้น มีขอบเขตความรับผิดชอบไม่กว้างขวางเท่ากับระดับเมือง อีกทั้งทั้งทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ก็ไม่สูงมากเท่ากับในระดับเมือง ซึ่งภารกิจในการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นในจะถูกระบุในอยู่ในขอบเขตอำนาจของส่วนอำเภอ (Districts)³ ที่จะต้องดำเนินงาน

การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อกลุ่มคนหลายชนชั้นไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอยู่แล้วและผู้ไร้ที่อยู่อาศัย (Home owners

³ สมาน รัชสิโยภุขย์, กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: บริษัท บรรณกิจ (1991) จำกัด, 2543), หน้า 7.

and homeless people) ซึ่งได้ว่าเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่งสำหรับท้องถิ่นเอง ในปี 1997⁴ ได้เกิดการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Association: LGA) เพื่อเป็นองค์กรในการผลักดันประเด็นปัญหาของท้องถิ่นให้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (The Houses of Parliament) ในระดับชาติ อีกทั้งยังมีส่วนในการสนับสนุนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกให้เกิดการขับเคลื่อนและพัฒนาภายในพื้นที่ของตน ในเรื่องของการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยนั้น LGA ยังได้มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ร่วมกับองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานในเรื่องของที่อยู่อาศัย อาทิ Tenant Services Authority (TSA)^{*} ซึ่งดูแลในเรื่องของการเช่าที่อยู่อาศัยของรัฐ (Social houses) ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยให้ได้มีที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานตามแต่ความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะพึงได้ หน่วยงานนี้จะกำกับดูแลบ้านเช่าของรัฐที่ดำเนินงานโดยภาคเอกชน (Social Housing Landlords)⁵ และทั้งที่เป็นของสมาคมที่อยู่อาศัยท้องถิ่นหรือสร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการบ้านเช่าของรัฐ มาตรฐานของที่อยู่อาศัยและการอยู่อาศัย เพื่อให้ผู้เช่าได้รับความเป็นธรรมในการเช่าและได้อยู่อาศัยในที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้มีร่วมมือกับรัฐบาลกลางในความตกลง Central-Local Concordat เมื่อเดือนธันวาคม ปี 2007 ที่ผ่านมา⁶ โดยความตกลงดังกล่าว ได้มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เกิดการสอดประสานกันระหว่างนโยบายจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาไปพร้อมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสถานการณ์ของตลาดที่อยู่อาศัย รวมถึงปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมี Homes and Communities Agency (HAC) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างองค์กรในสองระดับดังกล่าวให้สามารถดำเนินการตามแผนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและบริการค้นหาและจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและรวมไปถึงผู้ไร้ที่อยู่อาศัย โดยมีการประสานงานร่วมกับ Homes and Communities Agency (HCA)⁷ โดยในส่วนของผู้มีรายได้น้อยนั้นจะต้องมา

⁴ Local Government Association, **About LGA** [on-line], 18 November 2009. available from

www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelid=13896

^{*} เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี 2008 ภายใต้ Housing and Regeneration Act

⁵ Local Government Association, **LGA Response to Cross Domain Order** [on-line], 18 November 2009. available from

www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelid=5617312

⁶ Local Government Association, **Central-local agreement on housing and regeneration** [on-line], 19 November 2009. available

from www.lga.gov.uk/lga/aio/2061218

⁷ Homes and Communities Agency, **Statutory background** [on-line], 19 November 2009. available from

www.homesandcommunities.co.uk

ยื่นความจำนงขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาบ้านเช่าให้ รายชื่อของผู้ที่ยื่นความจำนงจะอยู่ในบัญชีรอ (Waiting list)⁸ ของท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้จะมีการประกาศให้ประชาชนผู้ที่มาลงทะเบียนทราบถึงวิธีการ ระยะเวลาการรอที่อยู่อาศัย และแนวทางในการตัดสินใจที่ใช้ในการจัดลำดับความเร่งด่วนในการจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรอให้รับทราบ ส่วนผู้ที่ได้รับสิทธิ์ในการเช่าที่อยู่อาศัยแล้วนั้นก็จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในครอบครัวของตน เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านรายได้ จำนวนสมาชิกในครอบครัว และจะต้องยื่นยันความประสงค์ในการอยู่อาศัยอย่างสม่ำเสมอ

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศอังกฤษนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลักๆ⁹ ได้แก่ บ้านสงเคราะห์สำหรับผู้ไร้ที่อยู่อาศัย บ้านเช่า และบ้านสำหรับขายในราคาในราคาที่ผู้ซื้อสามารถจ่ายได้ (Affordable home) ทั้งบ้านเช่าและบ้านสำหรับขายนั้นทั้งที่สร้างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่สร้างโดย Housing Association ที่มาลงทะเบียนไว้กับ Homes and Communities Agency (HCA) โดยจะจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย บ้านสำหรับขายนั้นมีรูปแบบกรรมสิทธิ์หลากหลายรูปแบบภายใต้โปรแกรม Shared ownership ซึ่งเป็นรูปแบบการเป็นเจ้าของที่ผู้อยู่อาศัยเป็นเจ้าของบ้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ Housing Association โดยผู้อยู่อาศัยจะจ่ายค่าเช่าของบ้านส่วนหนึ่งและจ่ายค่าผ่อนชำระบ้านของอาคารส่วนที่เหลือ ในส่วนของบ้านเช่านั้น ค่าเช่าที่เรียกเก็บจะถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงสภาพของอาคารที่อยู่อาศัยให้คงสภาพดีดั้งเดิมและใช้ในการลงทุนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่เพื่อเพิ่มการรองรับต่อความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีอยู่ต่อไป

ท้องถิ่นยังได้ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นภาคี (Partnership) ต่อภาคส่วนต่างๆ อาทิ ชุมชน สถานนีตำรวจ หน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยดับเพลิง องค์กรการกุศล ภาคธุรกิจ สถานศึกษา สถานพยาบาล และองค์กรอื่นๆ ในความร่วมมือในเรื่องของการพัฒนาท้องถิ่นของตน จากการทำงานประสานเครือข่ายร่วมกัน หรือที่รู้จักกันในนามของ Local Strategic Partnership (LSP)¹⁰ ซึ่งภาคีดังกล่าวมีส่วนในการจัดทำข้อตกลงท้องถิ่น (Local Area Agreements: LAAs) เพื่อจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน (Priorities) ในประเด็นปัญหาของท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไข ซึ่งข้อตกลงท้องถิ่นนี้มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายการบริหารงานของท้องถิ่นเป็น

⁸ การเคหะแห่งชาติ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้การจัดทำระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษาวิจัยโครงการฯ, 2552), หน้า 41.

⁹ การเคหะแห่งชาติ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้การจัดทำระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษาวิจัยโครงการฯ, 2552), หน้า 42.

¹⁰ Communities and Local Government, **Local Strategic Partnerships (LSPs)** [on-line], 19 November 2009. available from www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localstrategicpartnerships

อย่างยิ่ง โดยในส่วนของที่อยู่อาศัยนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับปรับปรุงชุมชนละแวกบ้าน (Neighbourhood renewal funding) เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมที่อาจนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นๆ ที่จะตามมา โดยที่จะเข้าไปจัดการกับพื้นที่ที่มีลักษณะของการเป็นพื้นที่ที่มีผู้ยากไร้ มีอัตราการประกอบอาชญากรรมสูง มีระดับของการให้การศึกษาต่ำ ขาดสุขลักษณะ และมีปัญหาในเรื่องของที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อสภาพการอยู่อาศัยเสื่อมโทรม

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้จัดทำศูนย์ข้อมูลทางด้านที่อยู่อาศัยร่วมกับ LACORS และ Improvement and Development Agency for Local Government (IDeA) ตั้งแต่เดือนเมษายน ปี 2009¹¹ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านที่อยู่อาศัย “Housing Knowledge” ผ่านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (Internet) เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญให้แก่ท้องถิ่นในการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของตน ซึ่งจะมีรายละเอียดในเรื่องของตลาดที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น (Housing market) แนวนโยบายแห่งรัฐที่มีผลต่อท้องถิ่น วิธีการในการแก้ปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัย ข้ออุปสรรคในเรื่องของบทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic housing role) ของท้องถิ่น และบทสรุปในเรื่องของการแทรกแซงของภาครัฐและนโยบายในปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยของตนอย่างเป็นระบบ และยังสามารถประสานความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นกับสถาบัน Chartered Institute of Housing ซึ่งองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร¹² ในการให้คำปรึกษาในเรื่องของที่อยู่อาศัยให้ทั้งกับบุคคลทั่วไปและองค์กร รวมทั้งยังเป็นสถาบันที่มีการจัดอบรมฝึกสอนทางด้านเคหะและชุมชน มีการศึกษาวิจัยในด้านที่อยู่อาศัยเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านนี้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

3.2 ญี่ปุ่น

3.2.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น

¹¹ Improvement and Development Agency for Local Government, About us [on-line], 19 November 2009. available from

www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1589600

¹² Chartered Institute of Housing, History of the Chartered Institute of Housing [on-line], 19 November 2009. available from

www.cih.org/about/history.html

การพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบที่ชัดเจนประมาณ 85 ปีที่ผ่านมา โดยมี 2 เหตุการณ์สำคัญ¹³ ที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่อยู่อาศัยของญี่ปุ่นได้แก่

(1) เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ภูมิภาคคันโต เมื่อปี 1923 (ร้อยละ 10 ของแผ่นดินไหวทั้งหมดบนโลก เกิดขึ้นที่หมู่เกาะญี่ปุ่น) ส่งผลให้ประชาชนจำนวนกว่า 100,000 คนเสียชีวิตจากเพลิงไหม้อาคารบ้านเรือน เนื่องจากเมื่อมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวเกิดขึ้นมักจะมีเหตุเพลิงไหม้ตามมา ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ในขณะนั้นก่อสร้างด้วยไม้ที่เป็นเชื้อเพลิงอย่างดี และเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ชัดเจน ประชาชนปลูกบ้านเรือนของตนเองด้วยไม้เป็นส่วนใหญ่และอยู่อย่างแออัด ไม่มีระเบียบ ถนนหนทางคับแคบ เวลาเกิดเพลิงไหม้จึงทำให้เกิดความเสียหายรุนแรงมาก

(2) การทิ้งระเบิดของสัมพันธมิตร ในช่วงก่อนสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ 2 ที่กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 1945 มีประชาชนเสียชีวิตกว่า 100,000 คน บ้านเมืองถูกทำลายจากเพลิงไหม้ (วันที่ 15 สิงหาคม 1945 สัมพันธมิตรทิ้งระเบิดปรมาณูที่เมือง ฮิโรชิมา ประชาชนจำนวนมากเสียชีวิต บ้านเมืองถูกทำลาย เช่นกัน) และนอกจากนี้ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงการกลับมาของทหารผ่านศึกส่งผลให้เกิดความขาดแคลนที่อยู่อาศัยจำนวนกว่า 4.2 ล้านหน่วย

เหตุการณ์สำคัญดังกล่าวเป็นมูลเหตุสำคัญที่กลายมาเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานจากทุกภาคส่วนในประเทศญี่ปุ่นเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาและกำหนดแผนการรับมือกับความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ปัจจุบัน องค์การที่ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยในระดับกระทรวง คือ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่งและการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT)

3.2.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะแสดงความสำคัญมากยิ่งขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับล่างให้เข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ถูกผนวกเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นในรัฐธรรมนูญ ปี 1946¹⁴

¹³ การเคหะแห่งชาติ, [องค์การของรัฐกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย](http://dhds.nha.co.th/jica/knowledge_experience.html) [ออนไลน์], 17 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา

http://dhds.nha.co.th/jica/knowledge_experience.html

¹⁴ Council of Local Authorities for International Relations, [Local Government in Japan](http://www.clair.or.jp/e/forum/pdf/en2004) [on-line], 10 November 2009. available

from www.clair.or.jp/e/forum/pdf/en2004

ในปัจจุบันนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดโครงสร้างออกเป็น 2 รูปแบบ¹⁵ คือ

(1) รูปแบบทั่วไป ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนหรือจังหวัด (Prefecture) และระดับล่างหรือเทศบาล (Municipal)

(1.1) ระดับบนหรือจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานระหว่างรัฐส่วนกลางกับเทศบาล เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมเขตพื้นที่กว้างขวาง และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลที่จะกระทำได้ ปัจจุบันมีจังหวัดรวมทั้งสิ้น 47 จังหวัด โดยมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภท คือ

(1.1.1) โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว ด้วยความที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special ward / Ku) จำนวน 23 แห่ง

(1.1.2) โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด

(1.1.3) ฟุ (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต

(1.1.4) เคง (Ken) มี 43 จังหวัด

(1.2) ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ที่ทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities / Shi) เทศบาลเมือง (Towns / Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages / Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่มาก คือ มีประชากรเกิน 500,000 คน ขึ้นไป โดยเทศบาลประเภทนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับระดับจังหวัด และในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกินกว่า 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core cities) โดยมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลพิเศษขึ้นอีกด้วย

(2) รูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วย

(2.1) เขตพิเศษ (Special Wards / Ku) ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 23 แห่ง

¹⁵ โกริทยุ พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

(2.2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperative of Local Authorities / Jimukumiai) มีจำนวน 2,696 แห่ง

(2.3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) มีจำนวน 4,140 แห่ง

(2.4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) * มีจำนวน 6 แห่ง

โดยที่โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบที่กล่าวมามีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามความรับผิดชอบและขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายให้การรับรองไว้ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง¹⁶ ของท้องถิ่นในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Public work) ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่น การวางผังเมือง การดูแลถนนหนทาง ลำน้ำ ท่อระบายน้ำ และที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ตาราง 3-2 จำแนกประเภทและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น

รูปแบบทั่วไป	ระดับบนหรือจังหวัด	โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว
		โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด
		ฟู (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต
		เคง (Ken) มี 43 จังหวัด
	ระดับล่างหรือเทศบาล	3,218 แห่ง
รูปแบบพิเศษ	เขตพิเศษ (Special Wards / Ku) ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 23 แห่ง	
	สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperative of Local Authorities / Jimukumiai) มีจำนวน 2,696 แห่ง	
	เขตทรัพย์สิน (Property Wards) มีจำนวน 4,140 แห่ง	
	บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) มีจำนวน 6 แห่ง	

3.2.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย

* เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเมือง

¹⁶ โกริทย พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและกาบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ดำเนินการกิจของตนโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมาย Local Autonomy Law ซึ่งได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่อย่างกว้างให้แก่ท้องถิ่น ดำเนินภารกิจในท้องถิ่นของตน โดยมีสาระสำคัญที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นในระดับบนหรือจังหวัด (ประกอบด้วย To, Do, Fu และ Ken) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการวางผังเมือง (City planning) และการจัดระเบียบย่านพื้นที่ (Land re-zoning) ตามมาตรา 252

นอกจากนี้ยังมีกฎหมาย Basic Act of Land ที่ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องของที่ดิน โดยมีการกล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชน และพลเมืองในเรื่องทางด้านการจัดการที่ดิน เพื่อส่งเสริมมาตรการในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานของที่ดิน (Supply-demand relationships) และกำหนดราคาที่ดินที่เหมาะสม (Reasonable land prices) ไปควบคู่กับการควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดิน (Securing proper land use) โดยมีข้อบัญญัติที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) มาตรา 11 (1) ระบุไว้ว่า ในการที่จะบรรลุถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสมเหตุสมผล (Reasonable land use) ทั้งรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Necessary plans on land use) โดยคำนึงถึงสภาพทางธรรมชาติ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงการคาดการณ์ทางด้านประชากรและภาคธุรกิจ และแนวโน้มการใช้ประโยชน์ของที่ดิน

(2) มาตรา 13 รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นจะต้องดูแลควบคุมในเรื่องของการเก็งกำไรที่ดิน โดยผ่านทางมาตรการควบคุมการซื้อขายที่ดินและมาตรการอื่นที่จำเป็น

(3) มาตรา 17 รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นจะต้องพยายามจัดหาข้อมูลในเรื่องของที่ดินให้กับประชาชน เช่น ในข้อมูลเรื่องที่ดินรัฐและการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวโน้มของราคาที่ดินและเรื่องอื่นๆ

(4) มาตรา 18 รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นจะต้องประสานความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับที่ดินและต้องสร้างความสอดคล้องในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว และต้องปรับให้องค์กรทางด้านบริหารจัดการ (Administrative organization) ให้มีความเหมาะสม รวมถึงปรับปรุงวิธีการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้กฎหมาย มาตรา 8 (2) ยังได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของประชาชนในการที่จะต้องประสานความร่วมมือกับมาตรการทางด้านที่ดิน (Measures on land) จากรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

3.2.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น

รัฐบาลและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดในประเทศไทยมี การดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะอาคารคอนกรีตที่มีความสูงไม่มากนัก เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าในราคาถูกลง ซึ่งมีอัตราค่าเช่าต่อเดือนประมาณ 10% ของอัตราค่าเช่าปกติทั่วไป โดยมีระบบการแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย¹⁷ เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถลงทะเบียนแสดงความจำนงเพื่อแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยแก่หน่วยงานท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ ยังมีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยมีการพัฒนารูปแบบและองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรอยู่อาศัยรวมทั้งอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก ที่ตอบสนองความต้องการและการอาศัยของประชาชน ซึ่งการจัดทำโครงการได้รับความช่วยเหลือ และอุดหนุนงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ดังนี้ รัฐบาลกลาง 50% จังหวัด 25% และเขต 25% การคิดค่าเช่าจากผู้อยู่อาศัยในอาคารเช่าที่รัฐจัดสร้างหรือบริหารโครงการจะรับภาระค่าเช่าไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้เช่า แม้จะอยู่ในโครงการเดียวกันคือ ผู้มีรายได้น้อยอัตราค่าเช่าน้อย ถ้ามีรายได้สูงขึ้นอัตราค่าเช่าจะเพิ่มสูงขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น (เขต) มีการประสานความร่วมมือกับจังหวัด และรัฐบาลกลาง รวมทั้งประชาชนชาวญี่ปุ่นในการดำเนินการพัฒนา ปรับปรุง ก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ด้วยรูปแบบวิธีการต่างๆ อีกมากมาย ดังนี้¹⁸

(1) การพัฒนาปรับปรุงชุมชนเดิม (Slum upgrading) ในชุมชนที่อยู่อาศัยหนาแน่น ขาดความเป็นระเบียบ อาคารส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้ ที่มีโอกาสเกิดอัคคีภัย รวมทั้งพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดแผ่นดินไหวในอัตราสูง โดยการดำเนินโครงการจะเป็นลักษณะหน่วยงานท้องถิ่น หรือ ทำความเข้าใจกับผู้อยู่อาศัยในชุมชน ถึงความปลอดภัยของอาคารบ้านเรือน และการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากอัคคีภัย แผ่นดินไหว การพัฒนาปรับปรุงชุมชนจะดำเนินการด้วยความสมัครใจของผู้อยู่อาศัย โดยงบประมาณในการจัดการซื้อที่ดินและก่อสร้างมาจาก 3 หน่วยงานหลัก คือ รัฐบาลกลาง 50% จังหวัด 25% และหน่วยงานท้องถิ่น (เขต) 25%

(2) การพัฒนาปรับปรุงก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยเจ้าของที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการจัดสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อพัฒนาสภาพที่ดินของตนเองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยได้เช่าอยู่อาศัย จะมี 2 รูปแบบคือ

(2.1) เจ้าของที่ดินใช้แหล่งเงินกู้จาก GHLC (Government Housing Loan Corporation) ซึ่งเป็นแหล่งเงินดอกเบี้ยต่ำถูกกว่าธนาคารทั่วไปประมาณ 5% มาดำเนินการ

¹⁷ การเคหะแห่งชาติ, โครงการศึกษาคณะเป็นไปได้การจัดระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษาวิจัยโครงการฯ, 2552), หน้า 163.

¹⁸ การเคหะแห่งชาติ, องค์กรของรัฐกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย [ออนไลน์], 17 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา http://dhds.nha.co.th/jica/knowledge_experience.html

จัดสร้างอาคาร แต่ปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยของ GHLC ก็ไม่แตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารทั่วไปมากนัก

(2.2) เจ้าของที่ดินในแนวเขตขยายถนนรายเดียวหรือหลายราย ตกลงที่จะสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ร่วมกัน โดยมีการสร้างอาคารที่มีจำนวนหน่วยเพิ่มขึ้นจากเดิมเพื่อแบ่งให้เช่า ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างจะแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนแรก 90% ของค่าก่อสร้างเจ้าของที่ดินรับภาระ ส่วนที่เหลืออีก 10% แบ่งเป็น 3 ส่วน โดยมีผู้รับภาระ ประกอบด้วย รัฐบาลกลาง จังหวัดหรือเขต เจ้าของที่ดิน คนละส่วน หรือกล่าวโดยสรุป เจ้าของที่ดินรับภาระ 93.33% รัฐบาล จังหวัด/เขต ให้ความช่วยเหลือ 6.67% ของค่าก่อสร้าง เช่น การสร้างที่อยู่ใหม่ของชุมชนคายาซิม่า-ไฮกาซิม่า เขตนาซากาว่า-ใหม่ จังหวัดโอซาก้า

(3) การร่วมมือกับภาคเอกชนที่อยู่ในรูปของบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) โดยมีลักษณะของการเข้าร่วมลงทุน โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะทำการกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนและมีการบริหารงานจากผู้ชำนาญการ นอกจากนี้บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นบางประการ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในเรื่องของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance) มีแนวทางการดำเนินงาน 5 แนวทาง ดังนี้

(3.1) ฟื้นฟูที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ ที่ว่างเปล่าให้กลายเป็นชุมชนเอนกประสงค์ (Multi-purpose community) เช่น การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่บนที่ดินที่เหลืออยู่ในเขตเมือง เช่น ที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ยกเลิก หรือลานสินค้าของการรถไฟ

(3.2) วางรากฐานใหม่สำหรับประชาชนในรุ่นต่อไป ด้วยโครงการที่อยู่อาศัยที่ผสมกลมกลืนระหว่างประชาชน บ้าน และวัฒนธรรม

(3.3) มุ่งสร้างเมืองที่มีความปลอดภัย และสามารถต้านทานแผ่นดินไหวและภัยพิบัติต่างๆ

(3.4) สร้างการอยู่อาศัยที่สะดวกสบาย อยู่ใกล้แหล่งงาน และองค์ประกอบการอยู่อาศัยอื่นๆ

(3.5) ฟื้นฟูเมือง และวิถีชีวิต โดยการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยใหม่ทดแทนของเดิม โดยร่วมกับภาคเอกชนดำเนินการก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยประเภทเช่าของ UR เพื่อทดแทนของเดิมที่เสื่อมสภาพ รวมทั้งการปรับปรุงพื้นที่อยู่อาศัยที่เป็นบ้านไม้และแออัด ความหนาแน่นสูง อีกทั้งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ทรงตรงที่น่าสนใจอีกประการคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นเอง (Local

public enterprises and corporations) ซึ่งเป็นกิจการพิเศษแตกต่างไปจากกิจการทั่วไป โดยสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง¹⁹ คือ

(1) การดำเนินงานผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local public enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นก็ได้ สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นนี้จะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมักจะมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย การไฟฟ้าและพลังงาน เป็นต้น

(2) การดำเนินงานผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local public corporations) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินกิจการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้เงินจากภาคเอกชนมาดำเนินงานของตน และมีการบริหารจัดการจากผู้ชำนาญการ นอกจากนี้ บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับบริษัทท้องถิ่นนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน ซึ่งในส่วนของกิจการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องนั้นมีประเภทต่างๆ ดังนี้

(1) โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง เช่น การจัดสร้างที่อยู่อาศัย การอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง เป็นต้น

(2) โครงการเกษตร การป่าไม้ และการประมง

(3) โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่างๆ

(4) โครงการด้านการศึกษาและวัฒนธรรม โดยมีการดำเนินงานร่วมกับวิทยาลัยชุมชน

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเขตการพัฒนาพื้นที่เฉพาะในเกาะฮอกไกโด โดยมีการออกพระราชบัญญัติเฉพาะ คือ Hokkaido Development Act ในปี 1950 เพื่อปรับปรุงพื้นที่เฉพาะให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยมีการกำหนดให้จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาพื้นที่เกาะฮอกไกโด (Comprehensive Development Plan of Hokkaido) โดยรวมเอาการพัฒนาพื้นที่ในหลายมิติเข้าไว้ด้วยกันไม่ว่าจะเป็นทางด้านที่ดิน ประปา ป่าไม้ เหมืองแร่ ไฟฟ้า และองค์ประกอบอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับการพัฒนาในพื้นที่

3.3 มาเลเซีย

¹⁹ โกวิท พวงงาม, มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2549), หน้า

3.3.1 ความเป็นมาในการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศมาเลเซีย

หลังจากที่ได้รับเอกราชภายใต้การปกครองของอังกฤษในปี 1957 เป็นต้นมา ประเทศมาเลเซียได้เริ่มพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศตะวันตก โดยในช่วงทศวรรษที่ 80-90 อันเป็นช่วงเวลาที่ภาวะโดดของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศภายใต้กระแสความคิดที่ระบบโลกได้เชื่อมโยงเข้าหากันและกัน ทำให้มาเลเซียพยายามผลักดันเศรษฐกิจของประเทศตนให้ก้าวข้ามไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเคยมีการตั้งฉายากันในนามของ “เสือแห่งเอเชีย”

จากการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยขาดการคำนึงถึงการกระจายรายได้และทรัพยากรสู่สังคม ทำให้คนบางกลุ่มถูกละเลยและไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในการดำรงชีวิตของตนได้ตามที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะในเรื่องของที่อยู่อาศัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของคนทุกผู้ทุกนาม ดังนั้น รัฐจึงเล็งเห็นความจำเป็นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมก่อสร้างและวัสดุก่อสร้างทำให้สามารถขยายตัวและเพิ่มกำลังการผลิตป้อนเข้าสู่ตลาด ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านภาคส่วนต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับวิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศของมาเลเซียในปี 2010

3.3.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐที่ประกอบขึ้นจากรัฐทั้ง 13 แห่ง⁶¹* บนพื้นที่เกาะที่ตั้งอยู่ในแถบทะเลจีนใต้ โดยมีภูมิประเทศแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ติดกับทางตอนใต้ของประเทศไทย ส่วนของเกาะสุมาตราและส่วนเหนือของเกาะบอร์เนียว จากการที่มาเลเซียเคยตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษจึงได้มีการลอกเลียนแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองของอังกฤษมาใช้เป็นอย่างมาก⁶²²⁰ การเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นส่วนที่มีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทย แต่ส่วนที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดคือ การที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่อำนาจการปกครองมาจากส่วนกลาง แต่ประเทศมาเลเซียมีลักษณะเป็นรัฐต่างๆ มารวมตัวกันภายใต้กติกาและการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางร่วมกันในบางเรื่อง โดยที่แต่ละรัฐต่างมีอิสระในการที่จะปกครองตนเองอยู่พอสมควร

* ประกอบไปด้วยรัฐกลันตัน, เกดะห์, ตรังกานู, เนกรีเซมบีลัน, ปะหัง, ปะลิส, ปีนัง, เปรอ, มะละกา, ยะโฮร์, สลังงอร์, ซาบาร์ และซาราวัก

²⁰ ศูนย์อินโดจีนศึกษา, ข้อมูลพื้นฐานสหพันธรัฐมาเลเซีย (ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552), หน้า 32.

ทั้งนี้ในเรื่องของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นประมุขในการปกครองประเทศนั้น มาจากการคัดเลือกของสุลต่านหรือเจ้าผู้ครองนครรัฐจำนวน 9 รัฐ (4 รัฐที่เหลือ อันได้แก่ ปีนัง, มะละกา, ซาบาห์ และซาราวัก ไม่มีตำแหน่งเจ้าผู้ครองนคร มีเพียงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ จึงไม่มีส่วนในการคัดเลือก) ให้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศ ซึ่งเป็นตำแหน่งพระราชาธิบดี ซึ่งมีชื่อเรียกทางการว่า Yang Dipertuan Agong โดยตำแหน่งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ.1957 ตามรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมาลายาปี 1957²¹ ตำแหน่งนี้คือตำแหน่งเดียวในโลกที่พระราชาธิบดีได้รับเลือกตามวาระ โดยไม่มีการสืบทอดราชบัลลังก์จากบิดาสู่บุตรดังเช่นตำแหน่งพระราชาธิบดีของประเทศอื่นๆ ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยพระราชาธิบดีจะเป็นผู้นำสูงสุดของกองทัพมาเลเซีย และเป็นผู้นำของศาสนาอิสลามของรัฐปีนัง, มะละกา, ซาบาห์, ซาราวักและดินแดนสหพันธรัฐ (กัวลาลัมเปอร์- ปูตราจายา- เกาะละบาวน) รวมทั้งของรัฐที่พระองค์เป็นสุลต่านหรือเจ้าผู้ครองรัฐด้วย พระราชาธิบดีมีอำนาจในการอภัยโทษต่อศาลทหารของดินแดนสหพันธรัฐ อีกทั้งยังมีส่วนที่เข้าไปสัมพันธ์กับการบริหารกิจการทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของมาเลเซีย สามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 ระดับ คือระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) และระดับท้องถิ่น (Local Government)

ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 1976 (The Local Government Act 1976) ซึ่งท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้ปกครองของตามแต่ละรัฐในมาเลเซีย โดยได้มีการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และแบ่งได้มีการแบ่งประเภทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท คือ

- (1) ศาลากลางกรุงกัวลาลัมเปอร์ (City Hall) มีจำนวน 2 แห่ง
- (2) สภาเมือง (City Council) มีจำนวน 3 แห่ง
- (3) สภาเทศบาล (Municipal Council) มีจำนวน 26 แห่ง
- (4) สภาเขต (District Council) มีจำนวน 113 แห่ง

อย่างไรก็ตาม กลับมีเพียงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียง 2 รูปแบบเท่านั้นที่มีความสำคัญ²² คือ สภาเทศบาล (Municipal Council) และสภาเขต (District Council)

การดำเนินหน้าที่ของท้องถิ่นได้ยึดหลักการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Ultra vires) เป็นสำคัญ ซึ่งท้องถิ่นจะดำเนินงานภายใต้ขอบเขตใดและครอบคลุมกิจกรรมใดบ้างจะถูกกำหนดโดย

²¹ Nusantara Studies Center, การเมืองการปกครองประเทศมาเลเซีย [ออนไลน์], 29 ธันวาคม 2552. แหล่งที่มา http://nusantara-studies.blogspot.com/2009/02/blog-post_2738.html

²² United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Local Government in Asia and the Pacific: Malaysia [on-line], 25 November 2009. available from www.unescap.org/huset/lgstudy/country/malaysia/malaysia.html

กฎหมายที่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นในการทำกิจกรรมนั้นๆ หากท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดทำภารกิจ บางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายหน้าที่ที่ตนสามารถกระทำ ได้หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

ตาราง 3-3 จำแนกประเภทและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซีย

ศาลากลางกรุงกัวลาลัมเปอร์ (City Hall)	2 แห่ง
สภาเมือง (City Council)	3 แห่ง
สภาเทศบาล (Municipal Council)	26 แห่ง
สภาเขต (District Council)	113 แห่ง

3.3.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นตามกฎหมาย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองส่วน ท้องถิ่น ปี 1976 (The Local Government Act 1976) ดังนี้²³

- (1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (Local planning authority)
- (2) อำนาจในการออกใบอนุญาต (Licensing authority)
- (3) อำนาจในการเก็บภาษี (Power to impose a certain kinds of taxes)
- (4) การจัดการอาคาร ที่อยู่อาศัย และสิ่งปลูกสร้างในเชิงธุรกิจ (Undertake building, housing, and commercial construction)
- (5) อำนาจในการวางผังเมืองและการจัดการเมือง (Power to perform urban planning and management functions)
- (6) การควบคุมและจัดการจราจร (Traffic management and control)
- (7) อำนาจในการวางแผนและจัดหาสาธารณูปโภค (Power to plan and provide public utilities)

โดยในส่วนที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ จัดการและดูแลในเรื่องของที่อยู่อาศัยนั้นได้ถูกระบุอยู่ในส่วนที่ 9 ของพระราชบัญญัติฉบับ อันว่าด้วยเรื่องของ Food, Markets, Sanitation and Nuisances โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) มีอำนาจในการขอเข้าตรวจสอบที่อยู่อาศัยและอาคารทุกประเภทได้ตลอดเวลา รวมถึง สามารถออกคำสั่งทำความสะอาดด้วยเหตุผลทางด้านการรักษาสุขอนามัยตามมาตรา 75 (1) โดยมีการกำหนดบทลงโทษหากไม่ดำเนินการตามในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งมีความผิดระวาง โทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำและปรับ

²³

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Local Government in Asia and the Pacific: Malaysia*

[on-line], 25 November 2009. available from www.unescap.org/huset/lgstudy/country/malaysia/malaysia.html

(2) ดำเนินการสั่งการให้เจ้าของบ้านที่ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของหนู นก และแมลงอันก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยทั้งในที่อยู่อาศัยของตนและชุมชนดำเนินการกำจัดสัตว์เหล่านี้ตาม มาตรา 76 (1) หากไม่ดำเนินการดังกล่าวภายใน 7 วัน มีความผิดระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริง กิต หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำและปรับ

(3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามที่หน่วยงานสุขภาพ (Health Office) มีความเห็นให้ ดำเนินการ หากมีความเห็นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารหรือส่วนควบของอาคารใด ซึ่งไม่เหมาะ ต่อการอยู่อาศัยและไม่สามารถแก้ไขให้เหมาะสมได้โดยไม่ต้องเคลื่อนย้าย ปรับเปลี่ยนหรือรื้อ ทำลายอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน (Removal, alteration or demolition) ตามมาตรา 77 (1) ให้ ดำเนินการตามนี้ คือ

(3.1) เคลื่อนย้าย ปรับเปลี่ยนหรือรื้อทำลายอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน

(3.2) ปรับเปลี่ยนหรือดำเนินการทางโครงสร้างของอาคารให้เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการ ศาล (Magistrate's Court) มีอำนาจบังคับให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามดังกล่าวข้างต้น (มาตรา 77 (3)) และหากไม่ดำเนินการตามสิ่งมีความผิดระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำและปรับและปรับเพิ่มค่าปรับ 100 ริงกิตต่อวันหากเลยช่วงระยะเวลาที่กำหนด

(4) ดำเนินการจัดการและควบคุมบ้านที่มีผู้อยู่อาศัยอย่างหนาแน่น (Overcrowding of houses) ตามมาตรา 78 โดยควบคุมไม่ให้มีผู้อาศัยภายในอาคารมากเกินกว่ามาตรฐาน ซึ่งมี หลักการพิจารณาความหนาแน่นของผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวอาคารต้องไม่เกินเกณฑ์ ดังนี้

(4.1) ผู้ใหญ่ 1 คนต่อพื้นที่ภายในอาคาร 350 ลูกบาศก์ฟุต

(4.2) เด็กที่มีอายุไม่เกิน 10 ปี จำนวน 2 คน ให้นับค่านวนเท่ากับผู้ใหญ่ 1 คน

(4.3) เด็กที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปให้นับค่านวนเป็นผู้ใหญ่ 1 คน

หากบุคคลใดละเลยปล่อยให้ที่อยู่อาศัยของตนกลายเป็นที่อยู่อาศัยที่มีผู้อาศัยอยู่อย่าง หนาแน่นอันอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัย ถือว่ามีความผิด ระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำและปรับและปรับเพิ่ม ค่าปรับ 100 ริงกิตต่อวันหากยังกระทำการดังกล่าวต่อไป

(5) ดำเนินการบังคับตามคำสั่งของศาล (Magistrate's Court) ให้เจ้าของบ้านรื้อทำลาย (Demolition) ที่อยู่อาศัย (Dwelling-house) ที่ถูกพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บและเป็น อันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง (The public or the inhabitants of the neighbouring) ตามมาตรา 83 หากไม่ดำเนินการตามสิ่งมีความผิดระวางโทษปรับไม่เกิน 100 ริงกิตต่อวันตามระยะเวลาที่กระทำความผิด

โดยจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยภายในท้องถิ่นของตนในหลายเรื่อง นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติที่สำคัญต่อการบริหารจัดการเมืองอีก 2 ฉบับ คือ Town and Country Planning Act (1976) และ Street, Drainage and Building Act (1974) ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ ทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและแสดงบทบาทของตนอย่างมีพลวัต (Dynamic role) ต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

3.3.4 การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น

ในเรื่องการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเกิดขึ้นจากการขยายตัวของประชากรและการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้ได้มีการวางแผนทางด้านที่อยู่อาศัย (Housing plan) ครั้งแรกขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1966²⁴ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในองค์ประกอบทางด้านงานบริการสังคม (Social services) ที่รัฐพึงจัดหาให้กับประชาชนภายในรัฐ ต่อมาในแผนทางด้านที่อยู่อาศัยฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 5 เรื่องของที่อยู่อาศัยได้รับการผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องของเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economy) เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนของประชาชนและการปรับโครงสร้างทางสังคม ถือได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาของการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการกับปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีการจัดหาที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำ (Low-cost housing) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนจน โดยที่กระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินภารกิจทางด้านนี้ได้คือ กระทรวงที่อยู่อาศัยและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Ministry of Housing and Local Government: MHLG) ที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องที่อยู่อาศัยและการดำเนินงานของท้องถิ่นในแต่ละรัฐไปควบคู่กัน ส่วนแผนทางด้านที่อยู่อาศัยฉบับที่ 6 และ 7 ได้มีความมุ่งหวังเพิ่มในเรื่องของการพัฒนาอย่างสมดุลและเท่าเทียม (Balanced and equitable development) ซึ่งในช่วงเวลาของแผนฉบับที่ 7 นี้เอง ได้เกิดโครงการในการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งในตัวเมืองและชนบทขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลได้ปรับใช้มาตรการต่างๆ เพื่อเร่งผลักดันโครงการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะในส่วนของผู้มีรายได้น้อย

หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่อยู่อาศัยและการปกครองส่วนท้องถิ่น (MHLG) ประกอบไปด้วย หน่วยงานดังนี้

- (1) Town Planning Department
- (2) Fire Rescue Department
- (3) Department of Local Government

²⁴ Andrew C. Ezeanya, Malaysian Housing Policy: Prospects and Obstacles of National Vision 2020 [on-line], 25 November

- (4) National Landscape Department
- (5) National Housing Department
- (6) National Solid Waste Management Department
- (7) Tribunal for Homebuyers Claim
- (8) Housing and Local Government Training Institute

หน่วยงานทั้ง 8 หน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการประสานความร่วมมือกับท้องถิ่นที่อยู่ในแต่ละรัฐดำเนินการปรับปรุง พัฒนา และรวมไปถึงยกระดับศักยภาพในการดำเนินการทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ และจากการที่ประเทศมาเลเซียมุ่งที่จะพัฒนาประเทศของตนให้สามารถทัดเทียมกับอารยประเทศ จึงได้เน้นไปที่การลงทุนและผลักดันในภาคส่วนของอุตสาหกรรมและการผลิตเป็นอย่างสูง ซึ่งอุตสาหกรรมก่อสร้างที่อยู่อาศัยก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ดังนั้นรัฐจึงพยายามส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทางด้านที่อยู่อาศัยได้เข้ามาดำเนินการในหลายๆ ด้านแทนที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งเป็นการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเป็นตัวผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนระบบการผลิตและนำส่งที่อยู่อาศัยให้สามารถดำเนินได้ตามนโยบายจากส่วนกลางที่กำหนดลงมา

ซึ่งในการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นนอกจากที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่คอยกำกับดูแลในเรื่องของที่อยู่อาศัยให้เป็นที่ไปไปตามมาตรฐานในการอยู่อาศัยและตามข้อบังคับของกฎหมายแล้วนั้น ท้องถิ่นยังมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการที่อยู่อาศัยให้ดำเนินการตามที่ถูกที่ควร ซึ่งได้มีการมีกฎหมาย Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966 กำกับ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ควบคุมการขอใบอนุญาตในการประกอบอาชีพทางด้านที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบการและควบคุมและบังคับให้ผู้ประกอบการจัดสร้างที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพแก่ผู้ซื้อ กฎหมายฉบับนี้เองที่ทำให้กระทรวงที่อยู่อาศัยและการปกครองส่วนท้องถิ่น (MHLG) สามารถควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของเหล่าผู้ประกอบการ รวมถึงการออกใบอนุญาตต่างๆ ที่จะยังผลต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนทั้งหลาย

ในส่วนของที่อยู่อาศัยสำหรับเช่านั้น ท้องถิ่นเองมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องของค่าเช่าให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า (Control of Rent Act) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านราคาค่าเช่าที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างคนรวยและคนจนซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมอื่นที่จะตามมา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นในประเทศมาเลเซียได้ถูกกำหนดกรอบการดำเนินงานจากส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงที่อยู่อาศัยและการปกครองส่วนท้องถิ่น (MHLG) โดยมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่น รวมถึง

ภาคเอกชนและภาควิชาการให้เกิดการขับเคลื่อนในภาคส่วนของที่อยู่อาศัยตามวาระแห่งชาติที่ว่า
 “Adequate shelter for all”

สรุป

โดยสรุปแล้วนั้น แม้ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ต่างก็มีข้อแตกต่างกันในด้านที่ตั้ง
 ของประเทศ ลักษณะทางด้านประชากร วัฒนธรรม โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การ
 ปกครอง และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังคงมีลักษณะร่วมบางอย่างที่คล้ายคลึงกันไม่
 ว่าจะเป็นระบอบการปกครองในลักษณะประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (แม้จะมี
 ความแตกต่างกันในด้านประมุขเชิงสัญลักษณ์และเชิงบริหาร) และการกระจายอำนาจปกครอง
 ให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการและดูแลพื้นที่
 ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงระบบการบริหารราชการ
 ของแต่ละประเทศนั้น แม้ว่าในส่วนหนึ่ง ท้องถิ่นจะถูกกำหนดบทบาทการดำเนินงานทางด้านที่อยู่
 อาศัยจากหน่วยงานหลักในส่วนกลางในหลายๆ ด้านตั้งแต่ตัวนโยบายที่ถูกกำหนดกรอบในการ
 ปฏิบัติงานของท้องถิ่น ตัวอย่างกฎหมายที่ให้อำนาจการกระทำหรือดำเนินภารกิจ หรือกระทั่งการ
 กำหนดและกำกับกับการปฏิบัติราชการจากกระทรวงและหน่วยงานจากส่วนกลางที่มีหน้าที่
 รับผิดชอบดูแล แต่กระนั้น หากเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนแล้ว ท้องถิ่นเองก็
 สามารถที่จะดำเนินงานภายนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดให้ในบางประการโดยไม่ละเมิดต่อ
 อำนาจของรัฐบาลกลางได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่สามารถจัดการกับเรื่องของที่อยู่อาศัย
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เรื่องของแผนงานนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งท้องถิ่นเองนั้นจะจัดทำแผน
 ด้านที่อยู่อาศัยผนวกรวมไปกับการจัดวางผังเมืองรวมในการพัฒนาเขตพื้นที่ และสอดคล้องไปกับ
 นโยบายการพัฒนาประเทศที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นเองทำหน้าที่ทั้งใน
 ลักษณะของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาพื้นที่ไปควบคู่กัน

เมื่อพิจารณาในเรื่องที่ว่า ภายใต้ภาระงานที่ท้องถิ่นต้องเป็นผู้จัดการและดำเนินการด้วย
 ตนเองไปแทบจะทุกเรื่องนั้น ทำให้ท้องถิ่นจะต้องจัดการงานที่มีจำนวนมากมายมหาศาลและ
 บางครั้งก็เป็นประเด็นปัญหาที่ซับซ้อน ยิ่งในเรื่องของที่อยู่อาศัยเรื่องเดียวก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์
 กับเรื่องอื่นอีกหลากหลาย หากจะให้ท้องถิ่นดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวก็อาจจะไม่สามารถ
 ดำเนินการได้ครอบคลุมหรือดำเนินการได้ในลักษณะที่ไร้ประสิทธิภาพ และอาจก่อให้เกิดสิ่งที่ไม่
 พึงปรารถนาต่อประชาชนในพื้นที่ของตน และอาจหมายรวมไปถึงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง
 ท้องถิ่นในคราวต่อไป การที่ท้องถิ่นเองถือได้ว่าเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะรายใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับ
 ชีวิตของประชาชนไปแทบจะทุกเรื่อง แต่ประเด็นคือ การจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละประเภทจะ

สามารถครอบคลุมและเกิดประสิทธิภาพได้อย่างไร เพราะท้องถิ่นเองต้องดำเนินบทบาทของตนเองในหลายด้านมาก ยิ่งหากต้องดูแลพื้นที่ขนาดใหญ่ด้วยแล้วนั้น ก็จะเป็นการยากยิ่งขึ้นในการดำเนินงานให้ทั่วถึง ซึ่งเป็นเหตุที่แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน โดยในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นของทั้ง 3 ประเทศต่างก็เข้าใจข้อจำกัดในเรื่องนี้ดี จึงได้มีการให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ (Public-private partnership) หรือการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดให้เชื่อมต่ออุปสงค์ที่อยู่อาศัย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มักจะให้ผลที่ดีกว่าการที่ท้องถิ่นเป็นผู้ลงมือกระทำการทุกอย่างเพียงผู้เดียว เพราะนอกจากจะจำกัดในเชิงปริมาณที่เกิดขึ้นน้อยแล้ว ยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการที่มีอยู่

ตาราง 3-1 บทบาทของท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และมาเลเซีย

บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น	สหราชอาณาจักร	ญี่ปุ่น	มาเลเซีย
ร่วมกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยร่วมกับรัฐบาลกลาง	√	√	√
วางแผนด้านที่อยู่อาศัยในผังเมือง	√	√	√
ติดตามสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่	√	√	
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	√	√	√
บังคับใช้มาตรฐานที่อยู่อาศัย	√	√	√
จัดหาสถานที่ตั้งสำหรับบ้านเคลื่อนที่ (Mobile home)	√		
ประเมินความต้องการที่อยู่อาศัยของผู้เร่ร่อนและนักเดินทาง	√		
ปรับปรุงชุมชนแออัด	√	√	√
จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เห็นสมควรได้รับความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัย	√	√	√
ควบคุมในเรื่องของการเก็งกำไรที่ดิน		√	
รับแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย	√	√	
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	√	√	√
กำหนดและควบคุมราคาเช่า	√	√	√
ร่วมกับรัฐบาลกลางจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับเช่า	√	√	√
จัดตั้งกองทุนสำหรับปรับปรุงชุมชน	√		
ประสานงานร่วมกับองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานในเรื่องของที่อยู่อาศัยของรัฐ	√	√	√
กำกับและควบคุมลักษณะที่อยู่อาศัยให้เป็นไปตาม	√	√	√

กฎหมาย			
จัดทำศูนย์ข้อมูลทางด้านที่อยู่อาศัย	✓		
ให้คำปรึกษาและบริการค้นหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและรวมไปถึงผู้ไร้ที่อยู่อาศัย	✓		
ร่วมมือและช่วยสนับสนุนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรที่ทำงานทางด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ไร้ที่อยู่อาศัย	✓		
ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นภาคีชุมชน	✓		
ร่วมมือพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับภาคเอกชน	✓	✓	✓



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในเรื่องของ “บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่อยู่อาศัย” นี้ได้กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นจังหวัดปริมณฑลสำคัญที่มีพื้นที่เชื่อมติดกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่มุ่งศึกษาถึงการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล โดยได้ทำการรวบรวมข้อมูลให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อหาคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ภายใต้บริบทของท้องถิ่นที่เป็นอยู่

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.1.1 ประชากร

การศึกษานี้ได้กำหนดประชากรของการศึกษาคือ เทศบาลในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งจังหวัดสมุทรสาครมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 อำเภอ 8 เทศบาล ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 4-1 จำแนกเทศบาลตามเขตการปกครองในจังหวัดสมุทรสาคร

อำเภอเมืองสมุทรสาคร	1. เทศบาลนครสมุทรสาคร 2. เทศบาลตำบลบางปลา
อำเภอกะทู้มแบน	1. เทศบาลเมืองกะทู้มแบน 2. เทศบาลเมืองอ้อมน้อย 3. เทศบาลตำบลสวนหลวง
อำเภอบ้านแพ้ว	1. เทศบาลตำบลบ้านแพ้ว 2. เทศบาลตำบลหลักห้า 3. เทศบาลตำบลเกษตรพัฒนา

4.1.2 กลุ่มตัวอย่าง

เทศบาลในจังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนทั้งสิ้น 8 เทศบาล ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งในการศึกษานี้ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดย

การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เนื่องด้วยกฎหมายได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เทศบาลในระดับของเทศบาลนครที่มีอำนาจในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้ทำการเลือกศึกษาเทศบาลในระดับ เทศบาลนคร มาทำการศึกษา ซึ่งเทศบาลระดับเทศบาลนครภายในจังหวัดสมุทรสาครมีเพียงแห่งเดียว คือ เทศบาลนครสมุทรสาคร

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของการศึกษานี้ จึงได้กำหนดวิธีการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

4.2.1 ศึกษาถึงบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ

(1) ประชากรเป้าหมาย: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล

(2) ข้อมูลที่ต้องการ: กรอบอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) วิธีการรวบรวมข้อมูล: การรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย พระราชบัญญัติที่กำหนดกรอบอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน การถ่ายโอนภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการดำเนินงานตามกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้อำนาจไว้

(4) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล: ใช้เป็นฐานการวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนครสมุทรสาคร

4.2.2 ศึกษาถึงบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลในปัจจุบัน

(1) ประชากรเป้าหมาย: เทศบาลนครสมุทรสาคร

(2) ข้อมูลที่ต้องการ: รูปแบบและวิธีการในการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลที่ผ่านมาหลังจากการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น

(3) วิธีการรวบรวมข้อมูล: การขอข้อมูลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยจากเทศบาล รวมถึงสอบถามและสัมภาษณ์ในรายละเอียดของการดำเนินงานจากเจ้าพนักงานทั้งในระดับปฏิบัติและผู้บังคับบัญชา

(4) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล: การเปรียบเทียบร่วมกับกรอบทางด้านอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าได้ดำเนินการเป็นไปตามแนวทางเช่นไร

4.2.3 ศึกษาถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

(1) ประชากรเป้าหมาย: พนักงานกองสวัสดิการและกองช่าง

(2) ข้อมูลที่ต้องการ: ข้อมูลเกี่ยวกับประเภทของปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย

(3) วิธีการรวบรวมข้อมูล: การสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึกในเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (โดยอาศัยกรอบคำถามจากแบบสัมภาษณ์) และสอบถามในเรื่องของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจากพนักงานในหน่วยงาน

(4) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล:

(4.1) จำแนกประเภทของปัญหาจากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่เกิดขึ้น โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีรายชื่อดังต่อไปนี้

นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร

- นายกุลวัชร หงษ์คู่
ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ
- นายอนุชา คุณเจริญไพศาล
ผู้อำนวยการกองช่าง
- นายประพนธ์ จันทร์สว่าง
ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองช่าง
- นายนนทศักดิ์ จันทร์อัมพร

(4.2) ข้อเสนอแนะทางพัฒนาบทบาทของเทศบาลในภารกิจงานทางด้านที่อยู่อาศัย

ประชากรเป้าหมาย: ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งได้แก่ผู้บริหารระดับสูงและผู้อำนวยการในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องของที่อยู่อาศัยขององค์กร ตามรายชื่อดังต่อไปนี้

(1) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- รศ.มานพ พงศทัต
- รศ.ดร.บรรณโสภิษฐ์ เมฆวิชัย, ศาสตราจารย์
- นายปรีดี บุรณศิริ, ศาสตราจารย์ (กรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ)

- (2) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา (คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- (3) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รศ.ดร.โกวิท พวงงาม
- (4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
- รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
- นายจรินทร์ จักกะพาก
หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน
 - นายกฤษดา สมประสาศ
- (5) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.
- นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย
- (6) จังหวัดสมุทรสาคร
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร
- นายวัลลภ พริงพงษ์
หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น จ.สมุทรสาคร
 - นายบุญยวัฒน์ โพธิ์เขียว
- (7) เทศบาลนครสมุทรสาคร
- นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร
- นายกุลวัชร หงษ์คู่
- (8) การเคหะแห่งชาติ
- รองผู้อำนวยการ การเคหะแห่งชาติ
- นางรัศมี ไชยนันท์
รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ
 - นายเรืองฤทธิ์ ตีระวนิช
- (9) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- ผู้จัดการสำนักงานโครงการบ้านมั่นคง
- นายสยาม นนท์คำจันทร์
- (10) มูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย (Asian Coalition for Housing Rights)
- ประธานมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย
- นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา (กรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ)

(11) วุฒิสภา

- ส.ว.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์

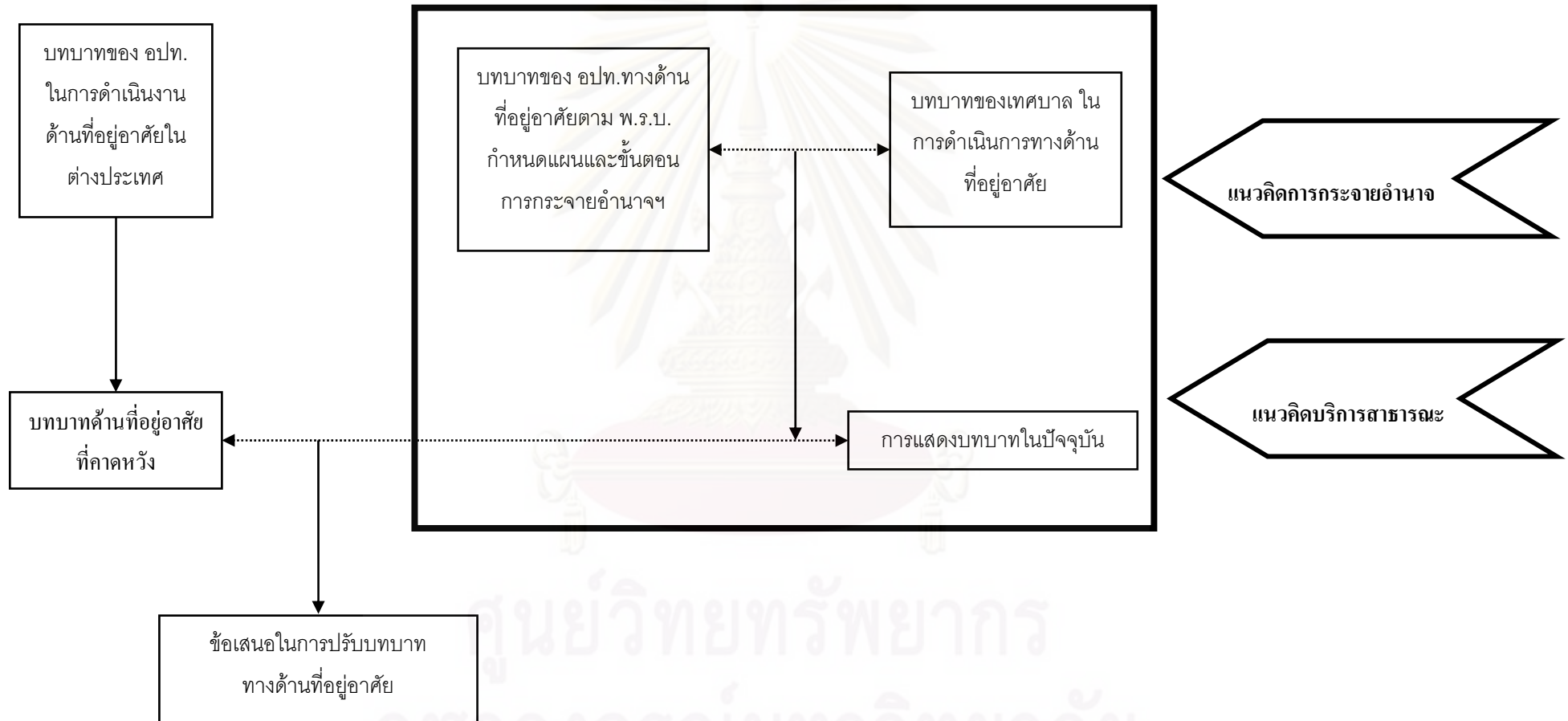
4.3 กรอบความคิดในการศึกษา

การศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจเป็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบถึงผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อการดำเนินภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ใช้แนวความคิดในเรื่องของบริการสาธารณะ (Public services) ด้านการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ (Local government and decentralization) มาเป็นกรอบในการดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ รวมถึงการเสนอข้อคิดเห็นของผู้ศึกษาในบทสรุปท้าย

ในส่วนของวิธีดำเนินการศึกษา โดยในส่วนแรกนั้นจะเป็นการศึกษาถึงบทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามกรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจในด้านนี้ และนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริงตามที่เป็นอยู่ รวมถึงปัญหาอุปสรรคของการดำเนินภารกิจอันเป็นการบั่นทอนสมรรถนะในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนต่อมาผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศเพื่อนำมาใช้สร้างกรอบในการวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอแนะในปรับบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น ร่วมกับการสัมภาษณ์ “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบทบาทด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นต่อไป

แผนภาพที่ 4-1 กรอบความคิดในการศึกษา (Conceptual framework)



4.4 ขั้นตอนดำเนินการศึกษา

(1) ตั้งประเด็นคำถามในการวิจัยจากเนื้อเรื่องที่สนใจ (Area of interest)

(2) กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย ซึ่งมี 4 วัตถุประสงค์หลัก คือ

(2.1) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามนโยบายการกระจายอำนาจ

(2.2) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลในปัจจุบัน

(2.3) เพื่อศึกษาถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

(2.4) เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของเทศบาลในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย

(3) คัดเลือกกรณีศึกษาโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling)

(4) สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลเบื้องต้น โดยแบ่งประเภทของข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท คือ

(4.1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษาด้านการดำเนินงานของเทศบาลทางด้านที่อยู่อาศัยด้วยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลเบื้องต้น รวมถึงการสำรวจและสังเกตลักษณะทางกายภาพของที่อยู่อาศัยในพื้นที่

(4.2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารวิชาการต่างๆ ศึกษาจากตำรา สิ่งตีพิมพ์ บทความเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา

(5) สร้างกรอบในการศึกษา โดยกำหนดกรอบแนวคิดจากแนวคิดทฤษฎีทางด้านบริการสาธารณะ (Public service) การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ (Decentralization) พร้อมทั้งจัดทำแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

(6) ทำการสัมภาษณ์กลุ่ม “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาพัฒนาบทบาทในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เทศบาลโดยการเก็บข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำภารกิจด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานและทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อภารกิจด้านนี้ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลในการดำเนินภารกิจในส่วนผู้ปฏิบัติงาน โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่เตรียมไว้ล่วงหน้า โดยแบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม

(7.1) กลุ่มแรก เป็นกลุ่มผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี

(7.2) กลุ่มสอง เป็นกลุ่มหัวหน้าผู้ปฏิบัติหรือดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามที่ได้กำหนดตามนโยบาย คือ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ ผู้อำนวยการกองช่าง และรองผู้อำนวยการกองช่าง

(8) แบ่งแยกประเภทของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่ได้จากการสัมภาษณ์แล้วนำมาสอบถามผู้ปฏิบัติงานเพื่อตรวจทานอีกครั้ง (Re-check)

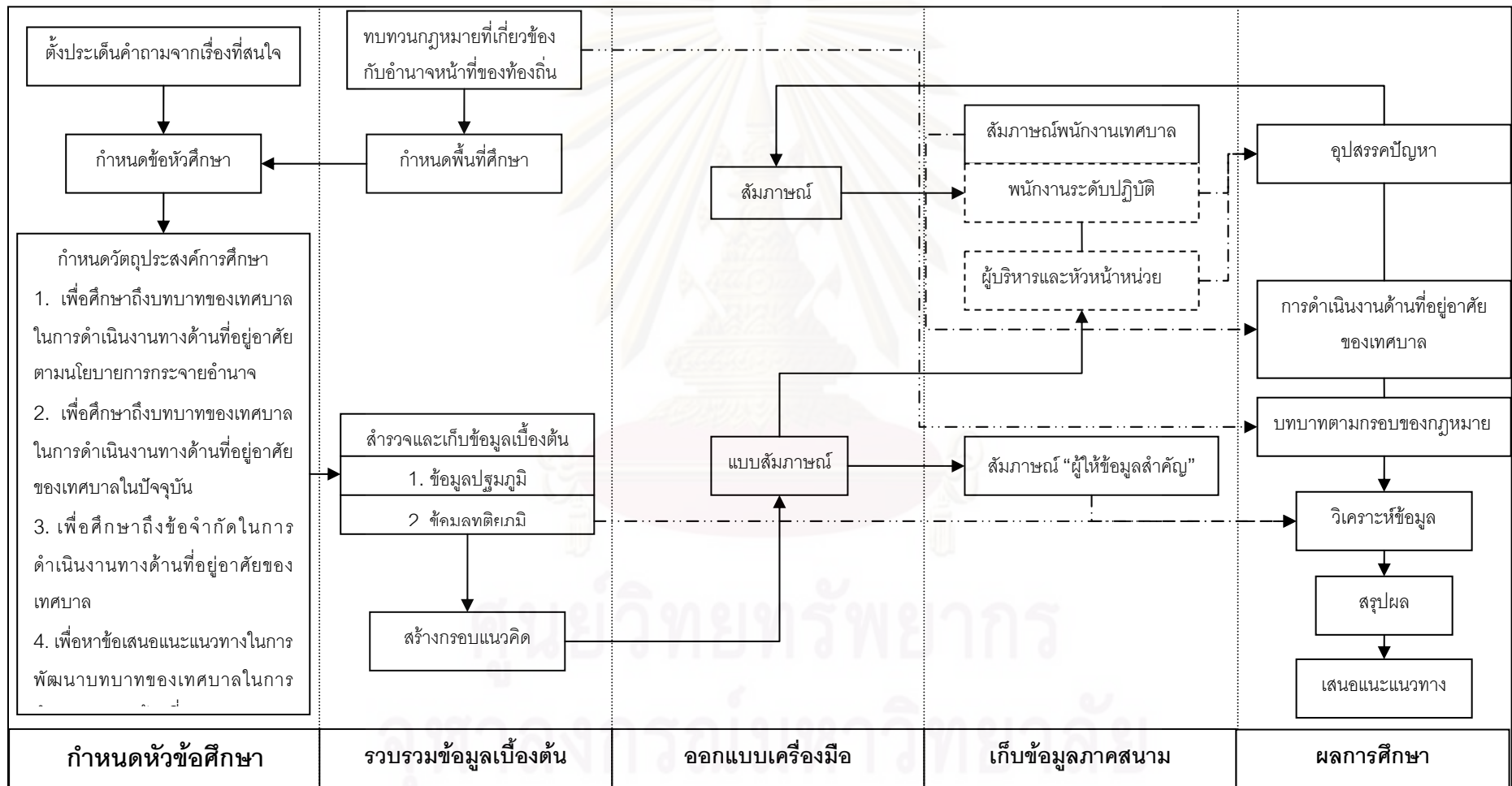
(9) วิเคราะห์ข้อมูล

(10) สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 4-2 ขั้นตอนดำเนินการศึกษา



บทที่ 5

เทศบาลนครสมุทรสาครและการถ่ายโอนภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย

เทศบาลนครสมุทรสาคร เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ทำให้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชุมชน การปฏิบัติงานของเทศบาลจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่เป็นเครื่องกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยในบทนี้ ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาครและการถ่ายโอนภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยจากส่วนกลาง โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้

5.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาคร โดยจะกล่าวถึงสภาพทั่วไป โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรสาคร เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการวิเคราะห์ความพร้อมของเทศบาล

5.2 ภารกิจของเทศบาลอันเนื่องมาจากกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางลงสู่เทศบาล

5.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

5.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

5.5 บทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนครสมุทรสาคร

5.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลนครสมุทรสาคร

5.1.1 ประวัติความเป็นมา

ในอดีตมีชุมชนใหญ่ที่เรียกว่า “บ้านท่าจีน” ตั้งอยู่บริเวณปากอ่าวไทย ในสมัยแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้โปรดให้ยก “บ้านท่าจีน” ขึ้นเป็น “เมืองสาครบุรี” เพื่อเป็นหัวเมืองสำหรับระดมไพร่พลเวลาเกิดสงครามและเป็นเมืองหน้าด่านสำหรับป้องกันผู้รุกรานจากทางทะเล ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 โปรดให้เปลี่ยนชื่อ “เมืองสาครบุรี” เป็น “เมืองสมุทรสาคร” และในปี พ.ศ.2440 ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างสรรคความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและทำนุบำรุงท้องถิ่นกันเองแบบประชาธิปไตย โดยใช้รูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาล และเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2448 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ยก

ฐานะตำบลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาล เรียกว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม” เป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย

จากการทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมได้ผลดี นำความสุขความสะอาดสงบมาสู่ประชาชนได้มากเป็นที่พอใจของประชาชนจึงทรงพระราชดำริว่าสมควรจะขยายไปจัดทำในที่อื่นๆ บ้างจึงได้ทรงมีประกาศพระบรมราชโองการขยายเขตสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมเป็น สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร ณ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2459 โดยรวมตำบลมหาชัย ตำบลท่าจีน ตำบลบางหญ้าแพรก และตำบลโกรกกรากในท้องที่อำเภอเดียวกันอยู่ในเขตสุขาภิบาลเมืองสมุทรสาครและได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่จังหวัดอื่นๆ ต่อไปด้วย รวมทั้งสิ้น 35 แห่ง และในวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2478 ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร โดยให้โอนทรัพย์สินตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร เป็นของเทศบาลเมืองสมุทรสาคร และได้รับการยกกระดบเป็น “เทศบาลนครสมุทรสาคร” ในท้ายที่สุด

5.1.2 สภาพทั่วไป

เทศบาลนครสมุทรสาคร ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร มีพื้นที่ประมาณ 10.33 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 55,977 คน จำแนกเป็นชายจำนวน 27,028 คน และหญิงจำนวน 28,949 คน มีจำนวนบ้านเรือนที่อยู่ประมาณ 17,083 หลัง มีจำนวนชุมชนรวมทั้งสิ้น 32 ชุมชน กระจายตัวอยู่ทั่วพื้นที่ โดยสภาพสังคมของผู้คนในพื้นที่มีลักษณะรูปแบบของสังคมกึ่งชนบทกึ่งเมือง ประชากรที่อยู่อาศัยในเขตเมืองส่วนใหญ่จะตั้งบ้านเรือนกระจุกตัวอยู่ริมถนนสายหลักและสายรอง สภาพของครัวครัวส่วนใหญ่มีลักษณะแบบครอบครัวเดี่ยว ส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในย่านที่ห่างออกไปจากเขตเมือง มักจะตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของตนอยู่ตามเส้นทางคมนาคมทางน้ำ โดยกระจายตัวไปตามริมแม่น้ำ ลำคลองในพื้นที่

ภายในพื้นที่มีเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำที่สะดวกต่อการสัญจร รวมถึงมีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่พร้อมต่อการให้บริการประชาชนในท้องที่ ภายในพื้นที่เขตอำเภอเมืองส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมากถึง 2,245 แห่ง กระจายตัวอยู่ทั่วไปในพื้นที่ ซึ่งเมื่อเทียบกับเนื้อที่ของเขตการปกครองแล้ว นับได้ว่าได้มีการกระจายตัวอย่างหนาแน่นมาก อีกทั้งพื้นที่ภายในตัวเมืองส่วนใหญ่เป็นอาคารพาณิชย์ ประกอบธุรกิจและการค้าอันเป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของท้องที่ ทำให้พื้นที่ในบริเวณนี้มีปริมาณการอยู่อาศัยของประชากรอย่างหนาแน่น ประกอบกับการที่พื้นที่แห่งนี้มีจำนวนประชากรแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งแรงงานที่เป็นต่างด้าวทั้งที่มีการลงทะเบียนอย่าง

ถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และรวมไปถึงแรงงานอพยพจากท้องถิ่นหรือจังหวัดอื่นที่เข้ามาเป็นแรงงาน

ตาราง 5-1 สถิติจำนวนประชากรและบ้านรายจังหวัด รายอำเภอ และรายเทศบาล

พื้นที่	ชาย	หญิง	รวม	จำนวนบ้าน
จังหวัดสมุทรสาคร	231,803	246,343	478,146	220,469
อำเภอเมืองสมุทรสาคร	85,321	91,102	176,423	87,176
อำเภอกะห้่มแบน	39,597	40,575	80,172	43,743
อำเภอบ้านแพ้ว	21,857	23,395	45,252	11,346
เทศบาลตำบลหลักห้า	18,977	19,931	38,908	8,108
เทศบาลตำบลบ้านแพ้ว	1,389	1,420	2,809	918
เทศบาลตำบลเกษตรพัฒนา	2,292	2,465	4,757	1,221
เทศบาลตำบลบางปลา	2,522	2,575	5,097	2,832
เทศบาลเมืองอ้อมน้อย	23,755	25,762	49,517	41,362
เทศบาลเมืองกระห้่มแบน	8,564	9,507	18,071	5,583
เทศบาลนครสมุทรสาคร	27,028	28,949	55,977	17,083

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2551

ตาราง 5-2 จำนวนชุมชนภายในเขตพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร

ลำดับ	ชื่อชุมชน	ลำดับ	ชื่อชุมชน
1	ชุมชนแจษฎาวีถึ 1	17	ชุมชนวัดบ้่อม
2	ชุมชนแจษฎาวีถึ 2	18	ชุมชนโรงไฟฟ้า
3	ชุมชนแจษฎาวีถึ 3	19	ชุมชนคลองบางหญ้้า 1
4	ชุมชนเดิมบาง 1	20	ชุมชนคลองบางหญ้้า 2
5	ชุมชนเดิมบาง 2	21	ชุมชนตลาดมหาชัย
6	ชุมชนเดิมบาง 3	22	ชุมชนท้ายตลาด
7	ชุมชนเดิมบาง 4	23	ชุมชนนรสิงห์
8	ชุมชนนำเก็ท	24	ชุมชนบ้านท้องคุ้ง
9	ชุมชนนรราชอุทึศ	25	ชุมชนรถไฟวัดแหลม
10	ชุมชนบ้านมหาชัย	26	ชุมชนวัดแหลมสุวรรณาราม
11	ชุมชนค้ายลูกเสื่อ	27	ชุมชนศาลเจ้าแม่จ้วยบ้วยเนี้ย
12	ชุมชนท่าปรง	28	ชุมชนศาลเจ้ากลาง
13	ชุมชนเศรษฐกึจ 1	29	ชุมชนท้ายบ้าน
14	ชุมชนเศรษฐกึจ 2	30	ชุมชนคลองกระจ้อน
15	ชุมชนเกาะสมุทร	31	ชุมชนโกรกกราก
16	ชุมชนชอยเจียม	32	ชุมชนเรือนจ้่า

5.1.3 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลนครสมุทรสาครเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากเทศบาลเมืองสมุทรสาคร โดยมีประวัติความเป็นมาจากการที่เคยเป็นสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งเป็นสุขาภิบาลในท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย การบริหารเป็นไปในรูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ โดยในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวน 24 คน ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และในส่วนของคณะผู้บริหารประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน และเทศมนตรีจำนวน 4 คน ทำหน้าที่ด้านการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีการบริหารงานตามโครงสร้างการบริหารงานภายในที่มีการแบ่งหน่วยงานการทำงานออกเป็น 9 ส่วน ดังนี้

(1) *สำนักปลัดเทศบาล* มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ แผนงานและนโยบายของเทศบาล และมีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎรและบัตรฯ งานรักษาความสงบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานควบคุมเทศพาณิชย์ งานส่งเสริมการท่องเที่ยว

(2) *สำนักการคลัง* มีหน้าที่เกี่ยวกับงานการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ และผลประโยชน์ของเทศบาล งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน งานสถิติการคลัง งานพัฒนาและเร่งรัดรายได้ของเทศบาล

(3) *กองช่าง* มีหน้าที่ทางด้านงานวิศวกรรม สถาปัตยกรรม และการผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล งานจัดสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

(4) *กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม* มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสุขาภิบาลและการอนามัยสิ่งแวดล้อม งานวางแผนสาธารณสุข งานรักษาความสะอาดในเขตเทศบาล งานส่งเสริม ฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้ในด้านสุขภาพและการป้องกันควบคุมโรค งานสัตวแพทย์

(5) *กองการศึกษา* มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชน งานส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม งานฝึกอบรมและส่งเสริมอาชีพ

(6) *กองวิชาการและแผนงาน* มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จัดทำงบประมาณ งานบริการและเผยแพร่วิชาการ บริการข้อมูลข่าวสารท้องถิ่น งานนิติกรรมสัญญา งานตราเทศบัญญัติที่มีใช้เรื่องงบประมาณประจำปี

(7) *กองการประปา* มีหน้าที่ดำเนินงานทางด้าน การดูแล ติดตั้ง รักษา ซ่อมบำรุงระบบประปาภายในพื้นที่เทศบาล งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ งานมาตรวัดน้ำ

(8) *กองช่างสุขาภิบาล* มีหน้าที่ดูแลงานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานจัดการคุณภาพน้ำ ควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย

(9) กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ดำเนินงานทางด้านการสังคมสงเคราะห์ จัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน งานกิจการสตรีและคนชรา งานพัฒนาชุมชน งานชุมชนเมือง งานส่งเสริมสวัสดิการสังคม

5.1.4 กรอบอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาล

ในการปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่คอยกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างในเทศบาล ในปัจจุบันเทศบาลมีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น 579 คน ประกอบด้วย พนักงานเทศบาล 141 คน ลูกจ้างประจำ 68 คน พนักงานจ้างทั่วไป 352 คน และพนักงานตามภารกิจ 18 คน ตามตารางแจกแจงรายละเอียดด้านล่าง

ตาราง 5-3 อัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาลนครสมุทรสาคร

หน่วยงาน	พนักงาน		ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้างทั่วไป	พนักงานตามภารกิจ	รวม
	สามัญ	วิสามัญ				
สำนักปลัดเทศบาล	32	-	15	56	3	106
สำนักการคลัง	17	-	1	26	1	45
กองช่าง	17	-	9	39	1	66
กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	18	-	15	173	11	217
กองการศึกษา	11	1	1	18	-	31
กองวิชาการและแผนงาน	14	-	-	8	1	23
กองการประปา	15	-	23	9	1	48
กองช่างสุขาภิบาล	7	-	3	21	-	31
กองสวัสดิการสังคม	9	-	1	2	-	12
รวม	140	1	68	352	18	579

หมายเหตุ ข้อมูลอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาลนครสมุทรสาคร ปี พ.ศ.2551

5.1.5 การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรี

รับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมด ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้ อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณ ประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

5.1.6 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการ กระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้วย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่ สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว จึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร หมวด 14 ว่าด้วยเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ มาตรา 281-290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้ เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร กิจการได้ อย่างประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุข แก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการ ส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่ สำคัญของรัฐบาลในการกำกับ ดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้การกำกับดูแล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข (ตาม มาตรา 282) ดังนี้

- (1) การกระทำเท่าที่จำเป็น
- (2) กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

(4) จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้

5.1.6.1 การกำกับดูแลโดยตรง

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร เช่นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วรีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496)

(1.1) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบมาตรา 48 ัญญัติ 48 ัญญัติ และ 48 โสฬส)

(1.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาล หากเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น (มาตรา 74)

(2) การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำที่สำคัญๆ ของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น

(2.1) การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ

- ร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติทั่วไปและร่างเทศบัญญัติงบประมาณ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62)
- การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน (มาตรา 57 ทวิ)
- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 66) ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน
- การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 67 ทวิ)

(2.2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอ นั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72 ประกอบมาตรา 48 บัญญัติ)

5.1.6.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

(1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

(1.1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงบประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

(1.2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ

(1.3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

(1.4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

(1.5) การกันเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ในทางทฤษฎี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

(2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนขององค์การที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยได้เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 282 ได้เพิ่มองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ “ประชาชน” และรัฐเองก็ต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งหมายความว่านับจากนี้ไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงาน

ภายใต้การติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลจาก 3 องค์กรหลัก ได้แก่ ราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประชาชน เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและ บริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น และกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่ เกิดขึ้น โดยยึดหลักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็ความ เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง โดยได้มีการกำหนดรูปแบบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นว่าจะต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและยังกำหนดว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการ พัฒนาร่วมกัน หรือ สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งจัดให้ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และเพื่อสร้าง ระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปอีกทาง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.1.7 รายรับของเทศบาลนครสมุทรสาคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2552

หมวดรายรับ	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
1. ภาษีอากร	14,052,214.35	17,320,776.76	20,885,444.95	19,955,724.27	18,233,633.10	17,314,528.24	19,686,755.55	20,516,256.65
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	7,800,016.35	9,546,354.00	7,272,604.30	7,521,044.11	7,004,200.24	9,863,278.98	9,298,223.35	11,499,424.05
3. รายได้จากทรัพย์สิน	7,660,350.52	6,945,477.82	7,249,636.18	7,782,596.15	11,165,440.96	13,302,371.10	14,762,216.39	15,650,751.03
4. รายได้จากสาธารณูปโภค	1,548,981.45	1,439,835.45	1,264,431.14	1,261,697.20	1,573,547.66	1,739,387.32	2,015,562.71	2,381,653.32
5. รายได้เบ็ดเตล็ด	6,189,922.41	8,919,224.00	6,500,439.08	7,254,053.00	4,129,441.43	7,178,396.50	1,706,274.61	7,460,958.03
6. รายได้จากทุน	189,080.00	233,200.00	277,600.00	20,880.00	2,545,300.00	313,000.00	-	136,570.00
7. รัฐบาลจัดสรรให้	64,528,576.90	108,116,257.30	130,564,301.20	157,304,460.91	141,149,377.02	130,756,552.90	130,184,941.15	124,090,521.80
8. เงินอุดหนุนทั่วไป	35,146,172.02	35,019,079.36	91,817,834.64	142,947,918.10	183,528,718.00	211,813,725.00	180,908,290.70	180,826,448.55
9. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	65,619,298.11	105,132,734.26	46,000,551.50	6,015,708.50	7,028,774.00	8,587,188.25	41,468,698.20	39,047,931.40
รวม	202,734,612.11	292,672,938.95	311,832,842.99	350,055,082.24	374,067,662.41	400,868,428.29	400,468,698.20	401,610,515.55

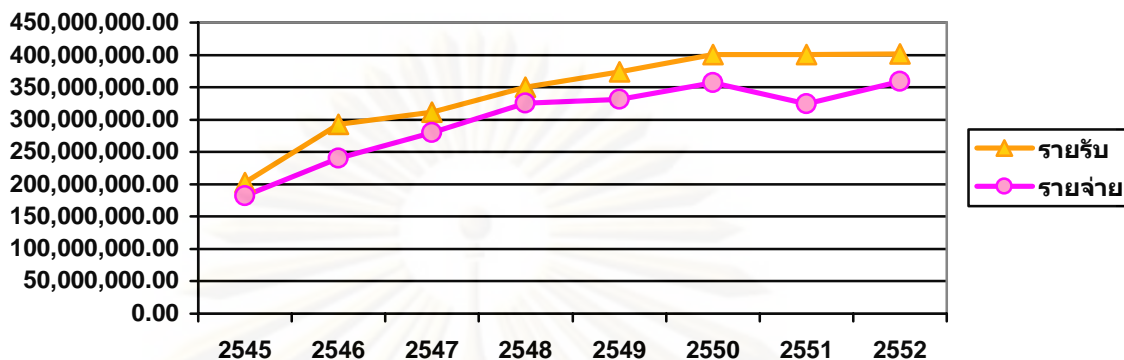
ที่มา: สำนักงานคลัง เทศบาลนครสมุทรสาคร

5.1.8 รายจ่ายของเทศบาลนครสมุทรสาคร ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2545-2552

หมวดรายจ่าย	ปี 2545	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
1. บริหารงานทั่วไป	20,964,477.53	25,488,949.95	56,433,665.06	39,715,825.19	40,051,031.38	35,345,342.09	25,032,920.31	53,599,413.91
2. การรักษาความสงบภายใน	4,197,570.27	8,492,045.26	9,747,135.06	9,257,472.44	15,850,283.83	14,639,159.09	9,193,447.23	11,773,353.44
3. การศึกษา	67,079,032.99	77,690,953.99	78,724,369.95	137,551,787.13	147,282,807.85	186,158,661.27	168,393,751.94	147,005,005.28
4. สาธารณะสุข	3,777,616.56	4,188,399.31	4,546,233.54	11,224,580.58	8,076,001.74	12,814,899.56	10,033,701.99	9,472,120.12
5. เศรษฐกิจและชุมชน	66,996,243.06	105,796,842.09	126,646,280.85	103,794,262.33	87,362,760.13	67,647,592.40	80,441,598.45	77,978,239.58
6. สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	7,884,587.40	1,570,404.35	1,560,532.66	2,654,249.51	3,239,617.21	4,527,697.54	5,756,536.26	18,914,341.65
7. การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	1,201,075.30	1,874,890.69	1,587,016.30	10,237,305.68	6,187,824.85	1,893,426.26	4,313,276.30	5,514,885.45
8. อุตสาหกรรมและการโยธา	2,153,462.00	724,288.00	726,167.00	653,824.52	840,915.00	788,544.50	1,053,703.17	840,552.00
9. งบกลาง	7,877,982.40	13,789,890.89	-	-	22,585,048.72	32,898,478.64	20,295,160.86	33,840,561.99
รวม	182,132,047.51	239,972,665.13	279,971,400.42	325,401,673.20	331,476,290.71	356,713,801.35	324,514,096.51	358,938,473.42

ที่มา: สำนักการคลัง เทศบาลนครสมุทรสาคร

แผนภาพที่ 5-1 กราฟแสดงแนวโน้มรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครสมุทรสาครตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545-2552



จากกราฟแสดงแนวโน้มรายรับ-รายจ่ายของเทศบาลนครสมุทรสาครหลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่ารายรับของเทศบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งจำนวนเงินรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากปี พ.ศ.2545 ซึ่งมีเพียงจำนวน 202,734,612.11 บาท มาสู่จำนวน 401,610,515.55 บาท ในปี พ.ศ.2552 ในส่วนของรายจ่ายจะเห็นได้ว่า มีการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเพิ่มในลักษณะเชิงถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะการเพิ่มขึ้นของรายได้ โดยรายจ่ายจากปี พ.ศ.2545 ที่มีจำนวน 182,132,047.51 บาท ได้เพิ่มขึ้นมาสู่จำนวน 358,938,473.42 บาทในปี พ.ศ.2552 โดยทางเทศบาลได้มีการดำเนินนโยบายเกินดุลมาโดยตลอด ซึ่งเงินในส่วนที่เหลือจากงบประมาณรายจ่ายจะถูกเก็บไว้ในรูปของเงินคงเหลือสะสมไว้ใช้จ่ายในปีงบประมาณถัดไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านสัดส่วนของแหล่งที่มาเงินรายได้ของเทศบาลดังที่แสดงในตาราง 5-4 จะเห็นว่า รายได้ของเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2552 ได้เพิ่มขึ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีสัดส่วนลดลงจนปี พ.ศ.2552 มีสัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองเหลือเพียงร้อยละ 14.00 แสดงให้เห็นว่างบประมาณร้อยละ 86.00 ของเทศบาลต้องพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง ที่คงต้องแบ่งรายได้จากภาษีอากรและให้การสนับสนุนผ่านเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งขัดต่อหลักแนวความคิดการกระจายอำนาจที่จะต้องมุ่งการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสมดุลกับความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal autonomy) มากกว่าที่จะจัดสรรเงินให้เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาราง 5-4 แสดงสัดส่วนเงินรายได้จำแนกตามแหล่งที่มาของเทศบาลนครสมุทรสาคร

ปี พ.ศ.	รายได้ที่ เทศบาลจัดเก็บ เอง	ร้อยละ	รายได้ที่รัฐจัดเก็บ และจัดสรรให้	ร้อยละ	รายได้ที่รัฐ อุดหนุน	ร้อยละ
2545	37,440,565.08	18.47	64,528,576.90	31.83	100,765,470.13	49.70
2546	44,404,867.53	15.17	108,116,257.80	36.94	140,151,813.62	47.89
2547	43,450,155.65	13.93	130,564,301.20	41.87	137,818,386.14	44.20
2548	43,786,994.73	12.51	157,304,460.91	44.94	148,963,626.60	42.55
2549	42,360,793.39	11.32	141,149,377.02	37.73	190,557,492.00	50.95
2550	49,710,962.14	12.40	130,756,552.90	32.62	220,400,913.25	54.98
2551	47,469,032.61	11.85	130,184,941.15	32.51	222,814,724.44	55.64
2552	57,945,613.80	14.00	124,090,521.80	31.00	219,874,379.95	55.00

5.2 ภารกิจของเทศบาลอันเนื่องมาจากกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางลงสู่เทศบาล

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นในปี พ.ศ.2542 ส่งผลให้มีการจัดทำแผนแม่บทกระจายอำนาจในปี พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 ขึ้น โดยในแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการสาธารณะต่างๆ เหล่านั้นแทนรัฐ ส่งผลให้การจัดการภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนอย่างสำคัญ กล่าวคือ การพยายามแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและสับสนในเรื่องอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จึงนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในปี พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลภายในปีไม่เกิน พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่อง ต่อมาหลังจากได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้รัฐจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้รายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ 2544 เป็นร้อยละ 21.88, 22.19, 22.75, 23.50, 24.05, 25.17, 25.20 และ 25.82 ในปีงบประมาณ 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551 และ 2552 ตามลำดับ

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และอบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 นอกจากนี้ กำหนดให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 32 (1) ได้กล่าวถึงเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักการดังนี้

5.2.1 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ คือ

1.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

(3) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

1.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง

5.2.2 **ระยะเวลาการถ่ายโอน** แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544-2547) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมดำเนินการได้ทันทีหรือเริ่มดำเนินการเพื่อรับการถ่ายโอน ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ.2544-2553) โดนระยะเวลา 1-5 ปีแรก (พ.ศ.2544-2548) เป็นช่วงเวลาพิจารณาความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลา 5 ปีหลัง (พ.ศ.2547-2553) เป็นช่วงที่ใช้เวลาการถ่ายโอนต่อเนื่อง

5.2.3 **ภารกิจที่ถ่ายโอน** ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งภารกิจที่จะถ่ายโอนออกเป็น 6 ด้าน โดยให้ยึดพื้นที่การปกครองเป็นหลัก หากภารกิจอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ กรณีภารกิจอยู่คาบเกี่ยวกันหลายท้องถิ่น หรือภารกิจที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยดำเนินการ สำหรับภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ นั้น มีดังนี้

(1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

(1.1) การคมนาคมขนส่ง

- ทางบก
- ทางน้ำ

(1.2) สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท

(1.3) สาธารณูปการ

- การจัดให้มีและควบคุมตลาด

(1.4) การผังเมือง

(1.5) การควบคุมอาคาร

(2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

(2.1) การส่งเสริมอาชีพ

(2.2) งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

(2.3) นันทนาการ

- การส่งเสริมกีฬา
- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(2.4) การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ
- การจัดการศึกษานอกระบบ

(2.5) การสาธารณสุข

- การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

(2.6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

(3.1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน

(3.2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

(3.3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3.4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

(4.1) การวางแผน

(4.2) การพัฒนาเทคโนโลยี

(4.3) การส่งเสริมการลงทุน

(4.4) การพาณิชยกรรม

(4.5) การพัฒนาอุตสาหกรรม

(4.6) การท่องเที่ยว

(5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

(5.1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

(5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

(6.1) การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ

(6.2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

ภารกิจที่ถ่ายโอนดังกล่าวข้างต้น หากแบ่งลักษณะทั่วไปของภารกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำได้โดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการถ่ายโอนภารกิจลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของกฎหมายอย่างชัดเจน ส่วนราชการต่างๆ จึงต้องมีการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล ซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในหลายด้านมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภารกิจที่มีการถ่ายโอนจากส่วนกลางมีดังนี้

หน่วยงานส่วนกลางที่ถ่ายโอน

กรมปศุสัตว์

กรมการปกครอง

กรมการผังเมือง

ภารกิจที่เทศบาลรับโอน

- งานป้องกันโรคสัตว์
- งานรักษาพยาบาลสัตว์
- งานทะเบียนทั่วไป
- แผนงานพัฒนาเมือง
- แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- งานวางผังเมือง

หน่วยงานส่วนกลางที่ถ่ายโอน

กรมที่ดิน

กรมโยธาธิการ

กรมการศาสนา

กรมพลศึกษา

กรมอาชีวศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ภารกิจที่เทศบาลรับโอน

- งานควบคุมและคุ้มครองที่ดินของรัฐ
- โครงการก่อสร้าง ปรับปรุงกิจการ
ประปาเทศบาล
- งานบูรณะและพัฒนาวัด
- งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของ
ประชาชน
- งานส่งเสริมกีฬา
- งานดำเนินการศึกษาก่อน
ประถมศึกษา
- งานดำเนินการประถมศึกษา
- งานอนามัยโรงเรียน
- งานอนุรักษ์วัฒนธรรม
- งานคุ้มครองแรงงาน
- งานคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี
- งานพัฒนาฝีมือแรงงาน
- งานควบคุมและการตรวจโรงงาน
- งานทะเบียนเครื่องจักร
- งานควบคุมการระบายน้ำทิ้งและ
สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
- งานควบคุมอุบัติเหตุจากเคมีภัณฑ์

หน่วยงานส่วนกลางที่ถ่ายโอน

กรมประชาสงเคราะห์

ภารกิจที่เทศบาลรับโอน

- งานบริหารการประชาสงเคราะห์ในส่วนภูมิภาค
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนชรา
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนพิการ
- งานสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสตรี
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการครอบครัวและชุมชน
- งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการผู้รับผลกระทบจากเอดส์

กรมการขนส่งทางบก

- งานควบคุมการขนส่งทางบกส่วนภูมิภาค

กรมการค้าภายใน

- งานกำกับการชั่งตวงวัด
- งานจดทะเบียนธุรกิจ
- งานกำกับกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

- งานส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย
- งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัว

หน่วยงานส่วนกลางที่ถ่ายโอน	ภารกิจที่เทศบาลรับโอน
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> ■ งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัว
การกีฬาแห่งประเทศไทย	<ul style="list-style-type: none"> ■ งานพัฒนาการกีฬา ■ งานพัฒนาสถานกีฬา
การเคหะแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> ■ งานแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ■ งานจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย ซึ่งเป็นภาระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะต้องเตรียมความพร้อมอย่างมาก และต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งในด้านของกำลังคน งบประมาณ และเทคนิควิชาการต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินได้อย่างราบรื่น รวมทั้งควรต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุน และประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

สำหรับภารกิจที่ถ่ายโอนจากการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกทม. ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในเรื่องของการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยมีภารกิจที่ถ่ายโอน ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม และโครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ โดยมีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเพื่อปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่และที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

- ในการให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการ รวมทั้งงบประมาณ

- ร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างหรือพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
 - ในที่ดินของการเคหะแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติดำเนินการพัฒนาโครงการ แล้วโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ในที่ดินของท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติจะร่วมดำเนินการให้คำปรึกษาด้านวิชาการ เศรษฐกิจ และสังคม
 - กำหนดมาตรฐานตามมาตรฐานชุมชนและที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคารหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น
 - กำกับ / ควบคุม / ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเคหะแห่งชาติ
2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ดำเนินการจัดการบริการสาธารณะในชุมชน โดยมีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเพื่อการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดย
- การเคหะแห่งชาติดำเนินการจัดทำโครงการภายใต้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ในด้านการจัดบริการสาธารณะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (โอนเฉพาะงานเท่านั้น)
 - การกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคารหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ของการไฟฟ้า
 - ตามมาตรฐานชุมชนและที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ในการดำเนินงานดังกล่าว การเคหะแห่งชาติได้เตรียมโครงการส่งเสริมความรู้ด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในระดับเบื้องต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในเบื้องต้น รวมถึงตระหนักในความสำคัญของปัญหา เพื่อจัดทำเป็นแผนงานแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นต่อไป และโครงการฝึกอบรมบุคลากรเชิงปฏิบัติการรายกลุ่ม ในปีงบประมาณ 2546-2549 โดยมีกลุ่มเป้าหมายอยู่ที่บุคลากรหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เสริมสร้างแนวคิด ความเข้าใจ พัฒนาศักยภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และเพิ่มประสบการณ์ในกระบวนการพัฒนาเมือง รวมทั้งเรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดตามแนวทางเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่ไปพร้อมกัน

5.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้จำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลมากขึ้นโดยแตกต่างกันไปตามระดับหรือประเภทของเทศบาล โดยแบ่งออกเป็นหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ และหน้าที่ที่เทศบาลอาจเลือกทำตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล ดังต่อไปนี้

5.4.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แบ่งหน้าที่ตามฐานะของเทศบาลไว้ดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<p>1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</p> <p>3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล</p> <p>4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</p> <p>6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</p> <p>7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p>	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <p>1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา</p> <p>4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ</p> <p>6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p>	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <p>1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</p> <p>2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข</p>

5.4.2 หน้าที่ที่สามารถเลือกปฏิบัติ แบ่งหน้าที่ตามฐานะของเทศบาลไว้ดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปน สถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำ มาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์และรักษาคนเจ็บ ไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบาย น้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่า ข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปน สถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหา กินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและ รักษาความสะอาดเรียบร้อยของ ท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมืองตามข้อ 1-12

5.4.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้ แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมากเช่น

(1) พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464

(2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

- (3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- (4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- (5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- (7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- (8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- (9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- (10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- (11) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (13) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- (14) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- (15) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- (16) กฎหมายอื่นๆ

5.4.4 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

จากการที่ราชการส่วนกลางได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่ได้มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาลในการจัดระบบบริการสาธารณะพื้นฐานภายในท้องถิ่นของตนแล้วนั้น ภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยได้ถูกจัดไว้เป็นส่วนหนึ่งของภาระงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้อาศัยกรอบอำนาจหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติตามประเภทของเทศบาล

5.4.4.1 เทศบาลตำบล

กฎหมายยังไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกระทำและการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยไว้ให้แก่เทศบาลในระดับเทศบาลตำบล

5.4.4.2 เทศบาลเมือง

เทศบาลในระดับเทศบาลเมือง กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยเอาไว้เป็น “หน้าที่ที่สามารถเลือกปฏิบัติ” โดยหน้าที่ดังกล่าวถูก

ระบุอยู่ในมาตรา 54 (11) ที่ว่า “เทศบาลเมืองอาจทำกิจการในด้านการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น” แต่กระนั้นก็ยังไม่วางความถึงการจัดการในเรื่องของที่อยู่อาศัย

5.4.4.3 เทศบาลนคร

ในส่วนภารกิจการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนครนั้น เป็นภารกิจประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” ภายใต้ภาระงานทางด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 56 (5) ที่ว่า “เทศบาลนครต้องทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม”

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยได้อาศัยอำนาจตามความแห่งกฎหมายเฉพาะ โดยมีขอบเขตภาระงานจากการถ่ายโอน ดังนี้

1. การดำเนินงานเพื่อปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่และที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด
2. ถ้ามีการก่อสร้างร่วมกันดำเนินระหว่างการเคหะแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อสร้างเสร็จ ต้องถ่ายโอนการจัดการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เป็นการถ่ายโอนงานเท่านั้น)

ตาราง 5-5 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยตามแต่ละประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
X	ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น มาตรา 54 (11) “หน้าที่ที่สามารถเลือกปฏิบัติ”	จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม มาตรา 56 (5) “หน้าที่ที่ต้องทำ”

ตาราง 5-6 ขอบเขตภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยที่ถ่ายโอนจากการเคหะแห่งชาติ

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขั้นตอน / วิธีปฏิบัติ
1. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	<ul style="list-style-type: none"> ■ โครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม ■ โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่
2. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย	<ul style="list-style-type: none"> ■ การจัดบริการสาธารณะในชุมชน

เมื่อพิจารณาถึงความตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะพบว่า กฎหมายได้ระบุอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยให้แก่เทศบาลในระดับเทศบาลนครเท่านั้น โดยถือเป็นอำนาจ “หน้าที่ที่ต้องทำ” แต่ไม่ได้ระบุมอบอำนาจให้แก่เทศบาลในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลเอาไว้ ซึ่งหากกฎหมายมิได้ระบุให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ อย่างชัดเจน ท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ เพราะจะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ (Ultra vires) ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางด้านขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางกฎหมาย

ปัจจัยทางด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมา ทำให้เทศบาลในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลไม่อาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้มีการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา⁶⁷* เรื่อง “แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2550 ปรากฏอยู่ในกรณีของเทศบาลเมืองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ได้นำเงินงบประมาณของตนเองไปดำเนินการจัดซื้อที่ดินและดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น ได้ถูกคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า มิได้อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองจะกระทำได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีได้ระบุให้อำนาจหน้าที่ไว้ คงมีแต่เทศบาลนครเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการ และแม้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะระบุอำนาจหน้าที่ไว้ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น และแม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้ให้อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ก็มีได้หมายความว่า จะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งกับประชาชน อันเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เนื่องจากการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่และอาจเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเป็นการนำงบประมาณแผ่นดินไปเป็นทุนในการดำเนินโครงการดังกล่าว

* ดูเพิ่มเติมได้ที่ภาคผนวก

5.5 บทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนครสมุทรสาคร

5.5.1 การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน

ในการดำเนินงานด้านการปรับปรุงชุมชน ทางเทศบาลได้ดำเนินการในทางบำรุงรักษาพื้นที่ คงสภาพที่ดีของสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน รวมทั้งปรับปรุงให้มีสภาพที่ดีขึ้น การดำเนินงานจะเป็นไปในลักษณะของการปรับปรุงทางสาธารณะ ทางเดินเท้าสำหรับสัญจรภายในชุมชน ซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบประปาและการระบายน้ำให้คงสภาพใช้งานได้ตามปกติโดยการปรับจากเป็นไปในลักษณะของการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมามีส่วนช่วยในการปรับปรุงภูมิทัศน์ของชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีขึ้น ส่งผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อชุมชนอยู่อาศัย และยังผลต่อทัศนวิสัยภายในพื้นที่

การดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภาระงานให้แก่เทศบาลในปี พ.ศ.2543 การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดภายในพื้นที่ของเทศบาล โดยที่ทางเทศบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวกในเรื่องของแผนที่ชุมชน หลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นแล้วนั้น เทศบาลได้ผันตัวเองมาดำเนินงานแทนซึ่ง ซึ่งมีชุมชนที่ได้รับการปรับปรุงทั้งสิ้นจำนวน 7 ชุมชน จากจำนวนทั้งหมด 32 ชุมชน ได้แก่

(1) ชุมชนเศรษฐกิจ 1

(2) ชุมชนเศรษฐกิจ 2

(3) ชุมชนคลองกระโจน

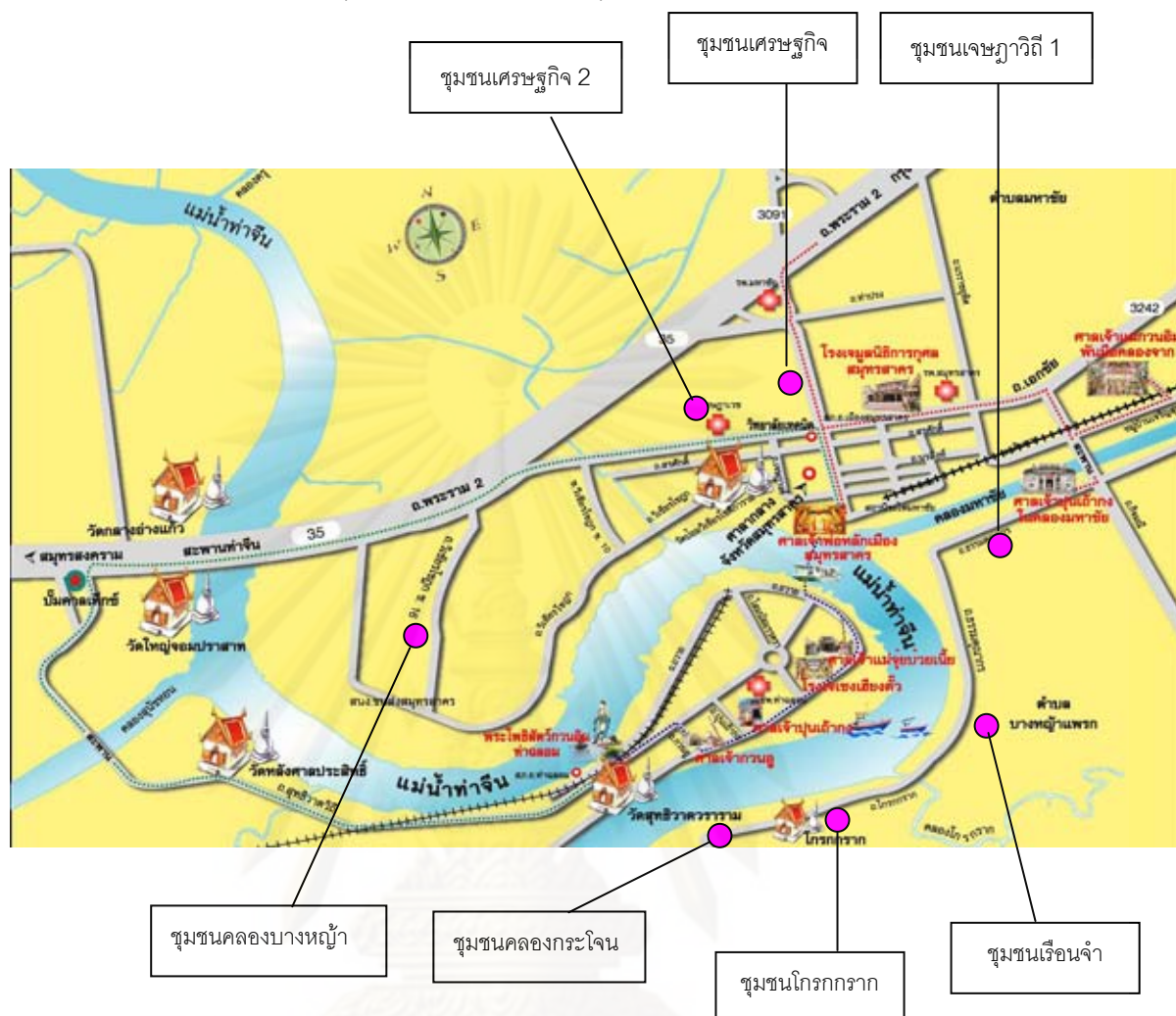
(4) ชุมชนเรือนจำ

(5) ชุมชนเกษตรวิถีสวน 1

(6) ชุมชนชุมชนคลองบางหญ้า 1

(7) ชุมชนโกรกราก

ภาพที่ 5-2 แผนที่แสดงที่ตั้งชุมชนที่ได้รับการปรับปรุง



5.5.2 การเป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

การดำเนินการด้านการจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยนั้น มีกรณีศึกษาอยู่กรณีหนึ่งคือ การปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของนางคี่ ช่อทองดี เมื่อประมาณปี พ.ศ.2537¹ ซึ่งอาศัยโดยการเช่าที่ราชพัสดุ โดยในทางปฏิบัตินั้นเทศบาลไม่มีงบประมาณในการก่อสร้างหรือดำเนินการจัดทำ แต่ทางเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานขอความร่วมมือจากภาคประชาชนในชุมชน โดยการใช้การประสานขอความร่วมมือจากเครือข่ายชุมชนให้ช่วยเหลือนำวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสังกะสี ตะปู ไม้กระดาน หรือเงินบริจาค มารวมกันแล้วดำเนินการปรับปรุงบ้านของนางคี่ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 100,000 บาท ทำการปรับปรุงบ้านที่จากแต่เดิมเป็นเพียงเพิงพักอาศัยกัน

¹ สัมภาษณ์ อนุชา คูเจริญไพศาล, ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครสมุทรสาคร, 19 มกราคม 2553.

แต่เดิมที่มีลักษณะไม่มั่นคงต่อการอยู่อาศัย โดยภายหลังจากดำเนินการปรับปรุงใหม่ทั้งหมดได้เป็นบ้านคอนกรีต 2 ชั้น ทำให้ได้ที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะแข็งแรงมั่นคงขึ้นมาก

ภาพที่ 5-3 ภาพการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านของนางคี่ ช่อทองดี

รูปบ้านก่อนดำเนินการ



รูปบ้านหลังดำเนินการ



5.5.3 การรับแนวทางหรือนโยบายการพัฒนาจากองค์กรส่วนกลาง

การจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยได้ของเทศบาลนครสมุทรสาครได้เริ่มเป็นรูปธรรมที่เด่นชัดขึ้นมาจากการดำเนินงานใน “โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไถ้องค์ราชัน” ที่เป็นแนวความคิดริเริ่มโดยกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องการฉลองการเจริญพระชนมายุแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ด้วยการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ดำเนินการตามบทบาท อำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยผ่านทางกรดำเนินการพัฒนาการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้หรือผู้ยากจนที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนในเขตพื้นที่ เพื่อให้ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

อย่างมั่นคงและสามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุขด้วยวิถีแห่งความพอเพียงภายใต้ความร่วมมือระหว่างประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนด้วยตนเอง

โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เกิดใ้ห้องครัวชั้น เริ่มดำเนินการขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ด้วย “โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เกิดใ้ห้องครัวชั้น 80 พรรษา” โดยทางเทศบาลนครสมุทรสาครได้ดำเนินการจัดสร้างแล้วเสร็จ 4 หลัง โดยใช้งบประมาณของเทศบาลในการดำเนินงานหลังละไม่เกิน 100,000 บาท ซึ่งเทศบาลเป็นผู้กำหนดแปลนและประมาณราคาก่อสร้าง ซ่อมแซมบ้านให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และลักษณะการอยู่อาศัยของประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ.2552 ได้มีการสานต่อโครงการนี้อีกเป็นครั้งที่ 2 ภายใต้ “โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เกิดใ้ห้องครัวชั้น 84 พรรษา” เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองเนื่องในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเจริญพระชนมายุครบ 84 พรรษา ในวันที่ 5 ธันวาคม 2554

ในการดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเป้าหมาย ได้มีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) ดำเนินการลักษณะการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์
- (2) ใช้แรงงานก่อสร้างในพื้นที่จากผู้ที่เกี่ยวข้องและช่วยเหลือกันในการก่อสร้างเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถหาแรงงานก่อสร้างในลักษณะดังกล่าวได้ อาจใช้วิธีการจ้างแรงงานก่อสร้างจากประชาชนในพื้นที่
- (3) บ้านที่ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว ควรประกอบด้วย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ภาชนะรองรับเก็บน้ำ สิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในบ้าน เช่น เครื่องประกอบอาหาร เครื่องนอน

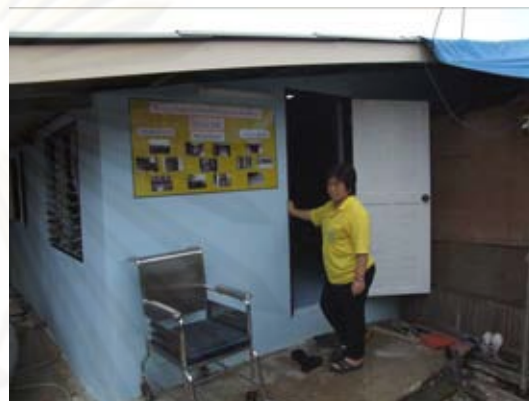
จากการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้นที่ผ่านมาแล้ว 2 โครงการ โดยมีบุคคลที่ได้รับคัดเลือกโครงการละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน ดังรายนาม ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 5-4 โครงการบ้านทอถิ่นไทย เทิดไถ่องคราชน 80 พรรษา

(1) นายเล็ก หุ่นนอก

บ้านเลขที่ 254 ถ.ธรรมคุณากร ต.โกรกกราก อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



(2) นายปรีชา สุธรรมชัย

บ้านเลขที่ 249/5 ถ.ธรรมคุณากร ต.โกรกกราก อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



(3) นางเล็ก นะโหนด

บ้านเลขที่ 990/1 ถ.วิเชียรโชฎก ต.มหาชัย อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



(4) นายบุญเลิศ แสงทับทิม

บ้านเลขที่ 279/1 ถ.โสมนัสสมรรคา ต.ท่าฉลอม อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 5-5 โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไถ่องคราชน 84 พรรษา

(1) นายบุญสม สังข์สงวน

บ้านเลขที่ 98 ก. ถ.เจริญวิถิ ต.มหาชัย อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



รูปบ้านก่อนปรับปรุง



รูปบ้านหลังปรับปรุง

(2) นายขอบ ไข่ไทร

บ้านเลขที่ 209/3 ถ.เดิบบาง ต.มหาชัย อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



รูปบ้านก่อนปรับปรุง



รูปบ้านหลังปรับปรุง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) นายฮ้อ ทองดี

บ้านเลขที่ 960/34 ถ.วิเชียรโชฎก ต.มหาชัย อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



รูปบ้านก่อนปรับปรุง



รูปบ้านหลังปรับปรุง

(4) นางสาววาสนา หอมทอง

บ้านเลขที่ 279/26 ถ.โสมนัสสมรรคา ต.ท่าฉลอม อ.เมือง จ.สมุทรสาคร



รูปบ้านก่อนการปรับปรุง



รูปบ้านหลังปรับปรุง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อค้นพบที่ได้จากการดำเนินการศึกษาที่ประกอบไปด้วยข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในการศึกษา ดังที่ได้จำแนกตามหัวข้อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

6.1 ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสมุทรสาครกับองค์กรของรัฐอื่นๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาล และหน่วยงานระดับกระทรวง กรมในส่วนกลาง เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่ให้อำนาจการกำกับดูแลแก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจกำกับดูแลนายกเทศมนตรีตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลสมาชิกสภาเทศบาล และอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลในฐานะองค์กรที่ให้อำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการยุบสภาท้องถิ่นเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นหรือประโยชน์เป็นส่วนรวม

นอกจากนั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ คือ

(1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบเป็นการควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อตรวจสอบก่อนที่จะได้เริ่มการกระทำนั้นๆ ทั้งอำนาจในการออกกฎระเบียบ และการทำนิติกรรมของเทศบาลด้วย กล่าวคือ แม้ร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลจะให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ก็ยังไม่มีผลบังคับใช้ต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาก่อน โดยส่งผ่านอำเภอ ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบก็ให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ก็จะส่งร่างเทศบัญญัติคืนให้กับเทศบาลทบทวนใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยังยืนยันด้วยเสียงสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ใช้บังคับได้ โดยมีนายกเทศมนตรีลงนามแล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

(2) อำนาจในการเพิกถอน ระงับการกระทำ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่ให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเพิกถอนการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลเองหรือต่อราชการ การสั่งเพิกถอนหรือระงับไม่อาจกระทำได้ทันที ต้องแนะนำตักเตือนก่อน หากยังไม่ปฏิบัติตามจึงจะเพิกถอนหรือระงับได้ จากนั้นต้องรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการ หากคำสั่งของรัฐมนตรีออกมาในทางที่เห็นชอบด้วยกับนายอำเภอและผู้ว่า

ราชการจังหวัด ก็จะมีผลให้การกระทำของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีต้องถูกเพิกถอนหรือระงับไป

นอกจากนี้ เทศบาลยังถูกควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลางในด้านการคลัง กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณของเทศบาล ได้ หมายความว่า เทศบาลยังไม่มีอิสระออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการคลังของตนเองได้และจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขึ้น อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังการกระทำด้านการเงินการคลังของเทศบาล

แต่กระนั้น ทางผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีปัญหาอันใด เพียงแต่ขั้นตอนการกำกับดูแลบางครั้งก็เป็นเหตุแห่งความล่าช้าที่กระทบต่อประโยชน์ของประชาชน⁶⁹ แต่ในส่วนที่ว่าขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ก็ต้องยอมรับว่าขัดแย้งอยู่ แต่หากจะทำความเข้าใจในสถาบันตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ ต้องมีกลไกการตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจที่อาจไม่ถูกไม่ควรได้ เพราะกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติในเทศบาลอาจไม่เพียงพอ รวมทั้งอำนาจตรวจสอบและยับยั้งของประชาชนก็ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมได้เท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น อำนาจการยับยั้งของตัวแทนทางการเมืองระดับชาติและของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่กระทำการแทนในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางนั้น ก็อาจจำเป็นที่จะต้องมียุติต่อไป แม้จะอธิบายในแง่ของระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ครบถ้วนก็ตาม⁷⁰

เรื่องนี้หากพิจารณาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การใช้กฎระเบียบภายในกระทรวงมหาดไทยบังคับกับเทศบาลจึงขัดกับหลักการกระจายอำนาจ สัมพันธภาพทางอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาลกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในปัจจุบัน⁷¹ จึงยังมีลักษณะที่เทศบาลถูกควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของกระทรวง ซึ่งโดยหลักการแล้วส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือก็คือสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

¹ สัมภาษณ์ กุลวีระ หงษ์คู่, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร, 13 มกราคม 2553.

² สัมภาษณ์ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, สมาชิกวุฒิสภา, 22 ธันวาคม 2552.

³ สัมภาษณ์ ปุณยวัฒน์ โพธิ์เขียว, หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น จ.สมุทรสาคร, 11 ธันวาคม 2552.

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติมีการประนีประนอมในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาคเสมอ ซึ่งอาจเป็นเพราะ ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยเป็นเสมือนภาพซ้อนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดและอำเภอมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อบริบทแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปโดยที่เกิดการกระจายอำนาจในทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน สัมพันธภาพทางอำนาจที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงยังผลมาสู่วัฒนธรรมการบริหารในเชิงประนีประนอมที่ปฏิบัติกันต่อมา

6.2 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย

ในการดำเนินการศึกษาในด้านความพร้อมในการจัดทำภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ผู้บริหารและหัวหน้าผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในด้านความพร้อมของหน่วยงานในเทศบาลที่มีหน้าที่ในการดำเนินภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย

6.2.1 ทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และเทศบาลที่มีต่อการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย

จากการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานและองค์กรของภาครัฐที่ได้ดูแลภารกิจในด้านที่อยู่อาศัยตามที่ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องไปในทำนองเดียวกันที่ว่า ภารกิจงานทางด้านที่อยู่อาศัยมีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองและชุมชน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในภารกิจทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นพอเหมาะต่อฐานะความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคล ซึ่งการดำเนินภารกิจดังกล่าวถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน รวมไปถึงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของราชการงานบริหาร

การกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบในภาระงานทางด้านๆ ต่างที่ราชการส่วนกลางเคยเป็นผู้รับดำเนินการอยู่มาสู่การมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยหลักคิดที่ว่าท้องถิ่นเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด ดังนั้น หากให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบรรลุถึงผลประโยชน์ที่ตนต้องการ ก็จะสามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างตรงจุดตรงประเด็นและทันต่อความต้องการของท้องถิ่นภายใต้บริบทของสภาพการณ์ในแต่ละพื้นที่

ที่แตกต่างกันไป ประเด็นในเรื่องของภารกิจงานทางด้านที่อยู่อาศัย ก็เป็นส่วนหนึ่งในภาระงานที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลดำเนินงานในบางกิจการแทนตน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของแนวนโยบายการกระจายอำนาจที่ได้วางไว้

ทางด้านของผู้บริหารระดับสูงจากราชการส่วนต่างๆ ในสายงานที่เกี่ยวข้อง ต่างมีความเห็นไปในทิศทางที่ว่า ภายหลังจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นแล้ว เรื่องของที่อยู่อาศัยจะเป็นหนึ่งในภาระงานที่ท้องถิ่นที่ต้องผันตัวเองเข้ามาดำเนินการด้วยตนเองภายใต้ขอบเขตของภาระงานที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานส่วนกลาง โดยทางผู้บริหารระดับสูงของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ ได้มีความเห็นต่อภาระงานทางด้านนี้ว่า เป็นภาระงานที่ต้องอาศัยองค์ความรู้และการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพราะเป็นภาระงานที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหลายสาขาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารจัดการ การเงิน การก่อสร้าง งานพัฒนาชุมชน การจัดวางผังเมือง การจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ทำให้ต้องอาศัยการวางแผนในการดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านนี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และต้องคำนึงผลกระทบจากการดำเนินงานเป็นสำคัญ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการสนับสนุนและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนไปด้วยพลังของท้องถิ่นเอง ในขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยก็มีแนวนโยบายที่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสเจริญพระชนมายุครบ 80 พรรษา และ 84 พรรษา โดยได้มีการขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการดำเนินการจัดหา จัดสร้าง ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงดังกล่าว⁵

ส่วนทัศนะของผู้บริหารระดับสูงของการเคหะแห่งชาติ⁶ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของประเทศมาตั้งแต่ต้น ได้กล่าวถึงบทบาทของการดำเนินการกิจทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนว่า ท้องถิ่นจะเป็นกลไกที่สำคัญในการปรับทิศทางการดำเนินงานของระบบราชการที่มีมาแต่เดิม โดยอดีตภาระงานส่วนใหญ่มักถูกกำหนดจาก

⁴ สัมภาษณ์ จรินทร์ จักกะพาก, รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 15 ธันวาคม 2552.

⁵ สัมภาษณ์ กฤษดา สมประสาธ, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 25 ธันวาคม 2552.

⁶ สัมภาษณ์ รัศมี ไชยนิรันดร์, รองผู้อำนวยการ การเคหะแห่งชาติ, 8 มกราคม 2553.

ส่วนกลางแล้วส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเองหรือสั่งการลงไปสู่ราชการระดับล่างให้นำไปปฏิบัติ แต่ปัจจุบัน ท้องถิ่นต้องกลายมาเป็นผู้ริเริ่มและลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง ทำให้การเคหะแห่งชาติที่เคยเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยแต่เดิมต้องลดลงบทบาทของตนเอง และปรับบทบาทของตนเองไปเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรและวิชาการให้แก่ท้องถิ่นแทน และคอยกำกับดูแล รวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นสามารถยื่นอยู่ได้ด้วยตนเอง

ในส่วนของจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร⁷ ได้มองว่าบทบาทของท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ พร้อมไปกับการจัดวางผังเมืองและผังชุมชน โดยต้องพิจารณาในระดับมหภาค (Macro level) เป็นสำคัญ ซึ่งภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ ดังนั้น จึงควรจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบเชื่อมโยงกับระบบของเมืองและต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตท้องถิ่น และการเมือง ซึ่งต้องอาศัยภูมิความรู้อย่างแจ่มชัดในการประสานองค์ประกอบดังกล่าวให้สามารถขับเคลื่อนระบบได้ ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดเองเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการส่งผ่านและประสานงานส่วนราชการระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับของเทศบาลนั้น ถือได้ว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยราชการในส่วนกลาง แต่กระนั้น นายกเทศมนตรี⁸ ซึ่งได้เป็นผู้ที่กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของเทศบาลกลับไม่ได้มองว่า เรื่องที่อยู่อาศัยเป็นภารกิจที่ต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น แต่ความต้องการในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจภายในพื้นที่ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก จากการพัฒนาที่เขตเทศบาลตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองที่ถือเป็นหัวใจทางเศรษฐกิจของเมือง ทำให้เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นเรื่องที่ได้รับการพิจารณาก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งปัจจุบันนี้ เรื่องการขาดแคลนพื้นที่จอดรถภายในเขตเทศบาลถือเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจภายในพื้นที่ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นที่รองรับการประกอบธุรกิจการค้าและการท่องเที่ยว แต่ขาดแคลนพื้นที่จอดรถ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการติดต่อดำเนินธุรกิจเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการน้ำถือเป็นอีกเรื่องสำคัญที่ทางเทศบาลต้องรับมือกับปัญหานี้อย่างจริงจัง เนื่องด้วยภูมิประเทศของพื้นที่ติดกับทะเล ทำให้ต้อง

⁷ สัมภาษณ์ วรลภ พริ้งพงษ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร, 11 ธันวาคม 2552.

⁸ สัมภาษณ์ กุลวัชร หงษ์คู่, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร, 13 มกราคม 2553.

ประสบกับปัญหาน้ำท่วมในยามที่ฝนตกอย่างหนักหรือเมื่อปริมาณน้ำในทะเลหนุนสูงเกินกว่าระดับต่ำสุดของแผ่นดิน อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับปริมาณน้ำจากพื้นที่ใกล้เคียง จึงทำให้ปัญหาในเรื่องของการจัดการน้ำเป็นเรื่องที่เทศบาลให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น นอกจากนี้ แนวนโยบายของผู้บริหารที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องของการศึกษาเป็นหลัก โดยมีการจัดสรรงบประมาณให้กับงานทางด้านการศึกษาในทุกๆระดับทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ ซึ่งเรื่องของการศึกษาถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาทางทุนทางสังคม (Social capital) ในการพัฒนาประเทศชาติต่อไปในอนาคต จะเห็นได้ว่า ลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบายบริหารเทศบาลจึงเป็นเรื่องที่ถูกกระตุ้นและรับรู้จากความต้องการของคนภายในพื้นที่เป็นหลัก ภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยยังไม่ได้ถูกมองว่าเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ต้องหยิบยกขึ้นมาดำเนินการอย่างเร่งด่วนเหมือนกับประเด็นที่กล่าวมา อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ยังไม่ค่อยมีการร้องเรียนให้ทางเทศบาลเข้ามาดูแลในปัญหาด้านนี้มากนัก จึงทำให้ภาระงานทางด้านที่อยู่อาศัยถูกลำดับเป็นเรื่องรองในการดำเนินการ

6.2.2 ความพร้อมของหน่วยงานภายในเทศบาล

ภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยที่ทางเทศบาลได้รับการถ่ายโอนภาระงานจากการเคหะแห่งชาตินั้น หน่วยงานภายในเทศบาลที่เป็นหน่วยงานหลักที่จัดทำและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ คือ กองสวัสดิการ ซึ่งภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยถือเป็นส่วนหนึ่งของภาระงานทางด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการดำเนินงานส่วนใหญ่ของกองสวัสดิการจะเป็นไปในเรื่องของงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กเยาวชน สตรี และคนชรา งานพัฒนาชุมชน และงานส่งเสริมสวัสดิการสังคม ส่วนภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยจะถูกจัดอยู่ในงานพัฒนาชุมชนและงานสังคมสงเคราะห์ โดยบางครั้งก็มีการดำเนินงานร่วมกับกองช่างในการประสานงานจัดทำบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ชุมชน

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ⁹ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยปฏิบัติที่ดำเนินการกิจทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนั้น ทำให้ทราบว่า เทศบาลมีความพร้อมที่ค่อนข้างจำกัดในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากปัจจัยในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านทรัพยากร และการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกองค์กร หรือแม้แต่วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่มีต่อการกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณในดำเนินการกิจ ซึ่งนำมาสู่อุปสรรคปัญหาในการดำเนินงานให้ภารกิจบรรลุตามเป้าประสงค์ ดังที่จะกล่าวต่อไป

⁹ สัมภาษณ์ อนุชา คูเจริญไพศาล, ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครสมุทรสาคร, 19 มกราคม 2553.

6.3 การดำเนินบทบาทด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลตามนโยบายการกระจายอำนาจ

การดำเนินบทบาทของเทศบาลในด้านที่อยู่อาศัยนั้น บทบาทในด้านการปรับปรุงแหล่งชุมชนถือเป็นภารกิจในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยที่เหมาะสม ซึ่งเทศบาลต้องอาศัยการประสานงานจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายในองค์กรและหน่วยงานภายนอกองค์กร ภาระงานในส่วนของการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคของทางเทศบาลที่เป็นผู้ดำเนินงานเองนั้น มักต้องผ่านขั้นตอนในการดำเนินเรื่องเพื่อขอการอนุมัติหลายขั้นตอน¹⁰ โดยเฉพาะที่มีการทำสัญญาว่าจ้างภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดในบางโครงการและภาระงานบางประเภท เช่น การก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ การก่อสร้างทางเท้า และสะพานโครงสร้างเสริมเหล็ก การขุดเจาะบ่อบาดาล เป็นต้น แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกโครงการจะได้รับการอนุมัติเห็นชอบเสมอไป ซึ่งหากทางผู้บริหารระดับสูงของทางเทศบาลและ/หรือหน่วยงานจากส่วนกลางมิได้เห็นชอบต่อการใช้งบประมาณในการดำเนินภารกิจในด้านดังกล่าว ก็เท่ากับว่าเรื่องนั้นก็มิได้รับการสนองตอบให้เกิดเป็นรูปธรรม

ในด้านการดำเนินบทบาทเป็นผู้ประสานนั้น ทางเทศบาลได้ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกต่อหน่วยงานภายนอก โดยเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือระหว่างงาน โดยเฉพาะการดำเนินงานร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยอาศัยที่อยู่อาศัยเป็นสื่อในการประสานชาวชุมชนเข้าด้วยกัน¹¹ ซึ่งทำให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวของชาวชุมชนในการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนภายในชุมชนให้มีสภาพที่ดีขึ้น แต่กระนั้นความยากนั้นอยู่ที่การประสานคน ซึ่งการที่จะทำให้คนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นเกิดความรู้สึกร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิใช่เรื่องง่าย ยิ่งในเรื่องการเอาชนะใจคนนั้นยิ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความอดทนพยายามและอาศัยเวลา แต่เมื่อสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้แล้วนั้น การดำเนินงานในขั้นต่อไปก็จะเรียบง่ายมากขึ้น ซึ่งการดำเนินงานของเทศบาลในลักษณะของเครือข่ายดังกล่าว ณ ปัจจุบัน ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จค่อนข้างมาก สามารถรวมกลุ่มเครือข่ายชุมชนในเขตเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับความร่วมมือจากประชาชน นับเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่จะขาดไม่ได้ในการพิจารณา คือนโยบายระดับบนอันแก่ระดับรัฐบาลและระดับกระทรวง ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเกิดการขับเคลื่อน

¹⁰ สัมภาษณ์ นนทศักดิ์ จันทร์อัมพร, ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลนครสมุทรสาคร, 4 สิงหาคม 2552.

¹¹ สัมภาษณ์ สยาม นนท์คำจันทร์, ผู้จัดการสำนักงานโครงการบ้านมั่นคง, 1 ธันวาคม 2552.

ดำเนินภารกิจตามที่นโยบายหลักตั้งไว้ ซึ่งส่งผลต่อการปรับนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายระดับบน โดยในช่วงปี พ.ศ.2550-2552 มีนโยบายสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่หน่วยงานของรัฐในทิศทางที่เหมาะสม และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำโครงการ “บ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชัน” ซึ่งได้ขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับดำเนินการปรับปรุง ซ่อมแซม หรือสร้างที่อยู่อาศัยแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องเหมาะสมตามสภาพโดยยึดหลักความพอเพียงเป็นที่ตั้ง ดังนั้นนโยบายระดับบนจึงมีผลต่อการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะนโยบายดังกล่าวมีความชัดเจน และมีกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติ และผลลัพธ์จากนโยบายไว้ ซึ่งจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะประนีประนอมกันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีส่วนทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินงานของตนให้เป็นที่ไปตามแนวทางที่กำหนดจากส่วนกลางเพื่อสนองต่อนโยบายดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทางด้านที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้กฎหมายกับการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนั้น พบว่าการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่รวมเอาเรื่องของการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเข้าไว้ด้วยกัน ในทางปฏิบัติ ทางเทศบาลได้แต่เพียงดำเนินการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคเท่านั้น มิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงบ้านที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากทางเทศบาลมองว่าเรื่องของที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม¹² ทำให้การดำเนินการในการปรับปรุงชุมชนแออัดจึงเป็นไปในลักษณะของการดำเนินการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคที่ถูกมองว่าข้องเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะแทน ส่วนการดำเนินการในการจัดหาที่อยู่ใหม่ให้กับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและการจัดบริการสาธารณะในชุมชนผู้มีรายได้น้อยนั้น ทางเทศบาลยังไม่ได้มีการดำเนินงานในส่วนนี้แต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีคำร้องเรียนจากประชาชนให้ดำเนินการมายังเทศบาล ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่า เทศบาลจะดำเนินงานก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องจากประชาชนให้เทศบาลเข้าไปจัดการ จึงจะเกิดการปฏิบัติขึ้น

โดยสรุปแล้วนั้น การดำเนินการงานในเรื่องที่อยู่อาศัยของเทศบาลเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาจากคำร้องเรียนจากประชาชนเป็นหลัก มิได้เป็นไปในลักษณะของการริเริ่มการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยกระดับคุณภาพกับการพัฒนาพื้นที่แต่อย่างใด

¹² สัมภาษณ์ อนุชา คูเจริญไพศาล, ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครสมุทรสาคร, 19 มกราคม 2553.

ตาราง 6-1 การดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

บทบาทตามที่กฎหมายกำหนด	บทบาทที่เทศบาลดำเนินการ	หมายเหตุ
ปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิม	ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน	-
จัดหาที่อยู่ใหม่	X	-
จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (เฉพาะการจัดบริการสาธารณะในชุมชน)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ปรับปรุงบ้านผู้ยากจน ▪ ก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสใหม่ทั้งหมด 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ความร่วมมือจากชาวชุมชน ▪ นโยบายจากกระทรวงมหาดไทย

6.4 อุปสรรคในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล

จากการสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลเกี่ยวกับการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัย พบว่า ในการปฏิบัติงานมีอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ดังนี้

(1) ขาดความร่วมมือจากประชาชนเจ้าของที่ดิน

เนื่องจากการที่เทศบาลจะเข้าไปดำเนินการในที่ดินกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงซ่อมแซม หรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยอันใด จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตและยินยอมจากเจ้าของที่ดินกรรมสิทธิ์นั้นเสียก่อน เทศบาลจึงจะสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ซึ่งหากเป็นกรณีของเจ้าของที่ดินที่ไม่เต็มใจที่จะให้เทศบาลเข้าไปดำเนินการ ทางเทศบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการอันใดต่อไปได้อีก

(2) ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

เนื่องจากภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัยเป็นภาระงานที่มีการใช้ทรัพยากรทางการเงินต่อหน่วยสูง ซึ่งหากเทศบาลนำงบประมาณส่วนใหญ่ไปดำเนินการกิจทางด้านนี้ จะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจในด้านอื่นได้ อีกทั้งงบประมาณส่วนใหญ่ก็มักจะถูกจัดสรรในเรื่องที่ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลให้ความสำคัญ ซึ่งประเด็นในเรื่องของที่อยู่อาศัยสำหรับเทศบาลนั้นยังอยู่ในระดับรอง มิใช่เป็นเรื่องสำคัญสำหรับเทศบาล ทำให้งบประมาณที่ถูกจัดสรรในการดำเนินการกิจในด้านนี้มีค่อนข้างจำกัด

(3) การขาดแคลนบุคลากร

ภารกิจด้านที่อยู่อาศัยที่เป็นหนึ่งในความรับผิดชอบของกองสวัสดิการ ซึ่งมีบุคลากรปฏิบัติงานในเรื่องนี้เพียง 2 คน โดยรับผิดชอบในภาระงานเรื่องของการพัฒนาชุมชนและเรื่องโครงการบ้านท้อถิ่นไทย เท็ดไถ่องค์กรฯ ส่วนบุคลากรที่เหลือต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบในภาระงานทางด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ในแต่ละด้านของตน

(4) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

เนื่องจากการดำเนินภารกิจในด้านที่อยู่อาศัยต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานในหลายฝ่ายทั้งจากหน่วยงานภายในองค์กรและหน่วยงานภายนอกองค์กร แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ มักจะพบปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเทศบาล เนื่องด้วยการติดต่อประสานงานมักเป็นไปด้วยความสัมพันธ์แบบทางการ ซึ่งผิดกับความสัมพันธ์ภายในเทศบาลเอง ทำให้หน่วยงานภายนอกมักจะยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักปฏิบัติ การดำเนินงานของทางเทศบาลจึงมักจะต้องเผชิญกับข้อติดขัดบางประการที่อีกฝ่ายตั้งขึ้น และบ่อยครั้งที่การขอความร่วมมือกับองค์กรภายนอกมักได้รับการปฏิเสธหรือถูกเพิกเฉย และมักไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร หลายครั้งทำให้เทศบาลต้องละการดำเนินการหรือพิจารณาทางเลือกใหม่ในการดำเนินงาน

6.5 ข้อคิดเห็นของนักวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจในภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นกลุ่มนักวิชาการส่วนใหญ่มีทรรศนะว่า ท้องถิ่นควรปรับบทบาทของตนไปในทิศทางของการพึ่งพาตนเองมากขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ในเรื่องของที่อยู่อาศัยนั้น ถือเป็นสิ่งเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันพื้นฐานของประชาชนก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งในภารกิจที่รัฐได้ถ่ายโอนลงสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาได้โดยตรง นั่นหมายความว่าท้องถิ่นจะต้องปรับบทบาทของตนเองให้เกิดการดำเนินงานให้มากขึ้น แต่มิได้หมายความว่าต้องมาจัดสร้างที่อยู่อาศัยเองไปซะทุกอย่าง การดำเนินงานให้มากขึ้นนี้หมายถึงการทำให้ตนเองสามารถดำเนินภารกิจให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ส่วนจะดำเนินโดยวิธีการเช่นใดนั้น ท้องถิ่นควรเป็นผู้คิดและปฏิบัติด้วยตนเอง การกระจายอำนาจความสอดคล้องไปภาระที่ท้องถิ่นปฏิบัติและหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีความสามารถปฏิบัติได้ มิเช่นนั้นแล้วท้องถิ่นก็จะมีหน้าที่ที่จะต้องทำมากมาย แต่ไม่มีอำนาจเต็มมือในการปฏิบัติ แต่ทั้งนี้ การกระจายอำนาจในเรื่องที่อยู่อาศัยก็ควรมีขอบเขต นั้นเพราะถ้าหากคิดในแง่ของหลักการประกันสวัสดิการขั้นพื้นฐานนั้น ท้องถิ่นเองคงจะไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด¹³ รัฐควรต้องประเมินศักยภาพความพร้อมของท้องถิ่น รวมถึงประเภทของงานที่ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้ เพราะหากมอบหมายงานที่เคยเป็นของหน่วยงานกลางทั้งหมดให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ก็จะกลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกว่า

¹³ สัมภาษณ์ ธีรศักดิ์ สุวรรณมาลา, คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 26 มกราคม 2553.

ขีดความสามารถของท้องถิ่น ดังนั้น สิ่งที่เราต้องทำคือ ต้องปล่อยให้ท้องถิ่นเรียนรู้และหาข้อจำกัดของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีภูมิคุ้มกัน (Immunity) ต่อปัญหา

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านที่อยู่อาศัยนั้น จากทรรศนะของนักวิชาการบางท่านได้กล่าวถึงเรื่องของที่อยู่อาศัยไว้ว่า เป็นเรื่องที่สังคมไทยเรามองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของปัจเจกบุคคลมิใช่เป็นเรื่องของส่วนรวม ซึ่งหมายความว่า สังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้มองเรื่องที่อยู่อาศัยว่าเป็นเรื่องสาธารณะ ซึ่งเรื่องนี้ในทางการเมืองนั้น ก็จะถูกนำไปซึ่งน้ำหนักเปรียบเทียบกับความคุ้มค่าในการผลักดันกับคะแนนเสียงที่จะได้รับกลับมา ดังนั้น หากต้องการที่จะทำให้เรื่องที่อยู่อาศัยเป็นที่สนใจและได้รับการตอบสนองทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัตินั้น จะต้องทำให้สังคมเกิดการรับเอาเรื่องของที่อยู่อาศัยว่าเป็นหนึ่งในประเด็นสาธารณะที่ทุกคนให้ความสนใจ ซึ่งหากพิจารณาในแง่หนึ่งนั้น เรื่องของที่อยู่อาศัยถือได้เป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานจากในหลายๆ เรื่องของสิทธิด้านมนุษยชน (Human rights) ที่มนุษย์เราควรให้ความสนใจและให้ความสำคัญ เพราะที่อยู่อาศัยถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของปัจจัยในการดำรงชีวิต ดังนั้น สิทธิในเรื่องที่อยู่อาศัย (Housing rights) จึงเป็นสิทธิที่มนุษย์เราพึงมีพึงได้รับอย่างเสมอภาค¹⁴

ในส่วนของการข้คิดเห็นต่อการพัฒนาบทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มีข้อคิดเห็นว่าการจะพัฒนาในบทบาทของท้องถิ่นในเรื่องนี้จะต้องเริ่มด้วยการกระจายอำนาจที่ครบกระบวนการ¹⁵ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร และการถ่ายทอดองค์ความรู้ในการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยให้กับท้องถิ่น มิเช่นนั้น การดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นก็ยังคงเป็นเพียงการปฏิบัติงานที่รับเอาการแก้ไขปัญหาระยะสั้นในแบบที่ฉาบฉวยและไม่ยั่งยืน ซึ่งความเป็นจริงในปัจจุบันนั้น หน่วยงานกลางยังคงกันอำนาจไว้กับตนเองในหลายเรื่อง เกิดการทับซ้อนในเรื่องของอำนาจหน้าที่และภาระงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นเองไม่สามารถดำเนินงานไม่เต็มที่นัก¹⁶ ทำให้การกระจายอำนาจเป็นเพียงเรื่องที่ถูกพิจารณาในเชิงรูปแบบ แต่กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับตัวสาระหรือเนื้อหาของกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจในขณะนี้ เกิดขึ้นแต่การถ่ายโอนภาระงานให้กับท้องถิ่น แต่มิได้เกิดการถ่ายโอนบุคลากรผู้มีความรู้ในการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยและงบประมาณลงไปด้วย ทำให้มีแต่ภาระหน้าที่งานไว้ แต่ขาดทรัพยากรที่จะนำไปปฏิบัติ เกิดเป็นปัญหากระหว่างสิ่งที่ถูกกำหนดอยู่ในแผนกระดาษกับสิ่งที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ

¹⁴ สัมภาษณ์ สมสุข บุญยะบัญชา, ประธานมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งประเทศไทย, 11 ธันวาคม 2552.

¹⁵ สัมภาษณ์ โกวิท พวงงาม, อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 28 มกราคม 2553.

¹⁶ สัมภาษณ์ จรัส สุวรรณมาลา, คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 26 มกราคม 2553.

นอกจากนี้ เรื่องของที่อยู่อาศัย ควรได้รับการพิจารณาร่วมกับการจัดวางผังเมือง ซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะรูปร่างหน้าตาของเมืองและการพัฒนาเมืองในเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองทั้งหมดเข้าเป็นระบบ ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นประเด็นที่มักถูกละเลยหรือไม่ได้รับตระหนักในการวางผังเมือง แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในเรื่องของการวางผังเมืองมาพร้อมกับเรื่องของที่อยู่อาศัย แต่การวางผังเมืองรวมของประเทศในปัจจุบัน ยังคงไม่ได้เป็นไปในลักษณะของแนวทางในการวางผังเมืองเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ แต่กลับเป็นไปในลักษณะของการจัดวางผังอย่างฉาบฉวยและไม่เข้าใจความหมายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการวางผังเมือง ซึ่งทำให้เรื่องของการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับการวางผังเมืองไม่อาจเกิดเป็นรูปธรรมได้ สิ่งนี้เป็นตัวแสดงให้เห็นได้ว่า ท้องถิ่นเองยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการวางผังเมือง ดังนั้น ท้องถิ่นควรที่จะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องของการวางผังเมืองอย่างถ่องแท้ และปฏิรูปการวางผังเมืองเสียใหม่ และควรให้โอกาสชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับการจัดการเมืองและมีส่วนในการวางผังเมืองของตนได้¹⁷ เพื่อให้เกิดการวางแผนในการกำหนดอนาคตของเมืองอย่างแท้จริง

สิ่งหนึ่งที่ไม่อาจละเลยได้อีกเรื่องก็คือ กลไกประชาชน ซึ่งการกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ประชาชนในพื้นที่ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เกิดการร่วมมือกันในระดับชุมชน เพราะผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นเอง อาจไม่สามารถพัฒนาชุมชนและสังคมทั้งหมดได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรมุ่งเน้นที่การสร้างศักยภาพของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเริ่มต้นจากฐานความร่วมมือทางสังคมระหว่างกลุ่มในท้องถิ่นเอง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีความคิดริเริ่ม ความรับผิดชอบ และความรู้สึกเป็นเจ้าของ การสร้างศักยภาพในที่นี่ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงประชาชนในท้องถิ่นแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในท้องถิ่น¹⁸ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานประสานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวมาสู่การทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยฐานรากจากการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกัน

ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นยังขยายรวมไปถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดโดยเขตพื้นที่การปกครอง ท้องถิ่นในแต่ละแห่งต่างก็มีอาณาเขตพื้นที่ในการดูแลของตน โดยมีขอบเขตหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ แต่ในปัจจุบัน

¹⁷ สัมภาษณ์ สมสุข บุญไชย, ประธานมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชีย, 11 ธันวาคม 2552.

¹⁸ สัมภาษณ์ สยาม นนท์คำจันทร์, ผู้จัดการสำนักงานโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 1 ธันวาคม 2552.

ก็ยังมีข้อติดขัดบางประการในส่วนขอของข้อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการร่วมมือกันในรูปแบบของ “สหการ” ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเท่านั้นที่สามารถร่วมมือกันในรูปแบบของสหการได้ ประเด็นดังกล่าวเป็นเหตุผลที่ว่า การดำเนินภารกิจที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ถูกจำกัดด้วยปัญหาทางการปกครองซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะจำกัดการดำเนินงานให้อยู่ภายในขอบเขตทางภูมิศาสตร์ เพราะเรื่องของที่อยู่อาศัยนั้น เป็นประเด็นที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้ตายตัว และเขตพื้นที่ของเทศบาลก็ไม่ได้ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลไปซะทุกแห่ง ทำให้ยากต่อการร่วมมือกันในรูปแบบของสหการระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน¹⁹ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงเรื่องการประนีประนอมในเรื่องของทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยตรง

ในด้านทฤษฎีของนักวิชาการจากการเคหะแห่งชาติ²⁰ นั้น ได้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยไว้ว่า ท้องถิ่นยังคงไม่สามารถทำหน้าที่รับดำเนินการทางด้านที่อยู่อาศัยให้เสมอเหมือนการเคหะแห่งชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสร้างโครงการที่อยู่อาศัยทั้งในแนวราบและแนวสูง ดังนั้น แม้จะมีการกระจายอำนาจทางด้านภาระงานให้กับท้องถิ่นแล้วนั้น แต่หากศักยภาพของท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ก็เท่ากับไม่เกิดประโยชน์อันใด ซึ่งในเรื่องนี้นั้น ต้องมองเรื่องศักยภาพของท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ แต่มีอยู่เรื่องหนึ่งที่ท้องถิ่นควรเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือ การหาอุปสงค์ทางด้านที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่ของตนเอง โดยทำการคัดกรองและจำแนกตามประเภทของปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากที่ช่วยให้ท้องถิ่นเองรับรู้สถานการณ์และความต้องการที่อยู่อาศัยของตนเอง อีกทั้งยังสามารถนำมาเป็นฐานข้อมูลสำคัญใช้ร่วมกับการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นเอง

โดยสรุปแล้วนั้น ภาระงานในเรื่องของที่อยู่อาศัย เป็นสิ่งที่ท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการดำเนินการ ไม่ว่าจะเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายจากรัฐบาลหรือการวางแผนด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่น จนกระทั่ง นำไปสู่การลงมือปฏิบัติด้วยเครื่องมือที่เกิดจากการคิดค้นและริเริ่มจากท้องถิ่นเอง หากแต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นเองในปัจจุบันนั้น พบว่า บทบาทในการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นยังคงมิได้เป็นไปตามทิศทางจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร อีกทั้ง หากพิจารณาถึงบทบาทในเรื่องของที่อยู่อาศัยที่ดำเนินงานโดยท้องถิ่นในต่างประเทศกับของไทยนั้น จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นของไทยเรายังคงดำเนินไปในวิถีทางที่ไม่ดิ้นรน (Passive) ให้เกิดการพัฒนาในการจัดการที่อยู่อาศัย

¹⁹ สัมภาษณ์ ณรงค์ เชื้อบุญช่วย, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 4 มกราคม 2553.

²⁰ สัมภาษณ์ เรืองยุทธ ติระวนิช, พนักงานวิเคราะห์ฯ 9 ฝ่ายวิชาการและพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ, 18 ธันวาคม 2552.

อย่างจริงจัง (โปรดดูตาราง 6-2) ทำให้เกิดช่องว่างในการให้บริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถสนองตอบต่อการวิถึทางในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของตนในระยะยาว

ตาราง 6-2 การดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของไทยเปรียบเทียบกับบทบาทในต่างประเทศ

บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ	บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของไทยตามที่กฎหมายกำหนด	บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล
ร่วมกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยร่วมกับรัฐบาลกลาง	X	X
วางแผนด้านที่อยู่อาศัยในผังเมือง	X	X
ติดตามสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่	X	X
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	X	X
บังคับใช้มาตรฐานที่อยู่อาศัย	X	X
ปรับปรุงชุมชนแออัด	ปรับปรุงชุมชนแออัด	ปรับปรุงสาธารณูปโภคในชุมชน
จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เห็นสมควรได้รับความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัย	จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย(เฉพาะเรื่องการจัดบริการสาธารณะในชุมชน)	ก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้ด้อยโอกาสใหม่ทั้งหมด
ควบคุมในเรื่องของการเก็งกำไรที่ดิน	X	X
รับแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย	X	X
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	X	X
กำหนดและควบคุมราคาเช่า	X	X
ร่วมกับรัฐบาลกลางจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับเช่า	X	X
ประสานงานร่วมกับองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานในเรื่องของที่อยู่อาศัยของรัฐ	X	X
กำกับและควบคุมลักษณะที่อยู่อาศัยให้เป็นไปตามกฎหมาย	X	X
ให้คำปรึกษาและบริการค้นหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและรวมไปถึงผู้ไร้ที่อยู่	X	X
ร่วมมือและช่วยสนับสนุนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรที่ทำงานทางด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ไร้ที่อยู่	X	X
ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นภาคีชุมชน	X	ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นเครือข่ายชุมชน

ร่วมมือพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับภาคเอกชน	X	X
---	---	---

6.5 บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยตามทีควรจะเป็น

จากการรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้นประกอบกับการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศเป็นตัวกำหนดกรอบการศึกษา ทำให้สามารถสรุปได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย มีอยู่ 3 ลักษณะ ด้วยกัน คือ

- 1) บทบาทในการเป็นผู้วางแผนและกำหนดนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัย (Planner)
- 2) บทบาทในการเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ (Implementer)
- 3) บทบาทในการเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น (Co-operator)

โดยที่การดำเนินบทบาททั้ง 3 ลักษณะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน ตั้งแต่การที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเมืองของตน นำไปสู่การกำหนดนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยและการกำหนดพื้นที่ในการพัฒนา ซึ่งต้องพิจารณาสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน อีกทั้งต้องคำนึงถึงบริบททางด้านวิถีชีวิต ศาสนา และชาติพันธุ์ในพื้นที่

ดังนั้น จากการสัมภาษณ์นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของที่อยู่อาศัยข้างต้น พบว่า บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นที่คาดหวังไว้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการแสดงบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ คือ 1) บทบาทเป็นผู้วางแผน 2) บทบาทเป็นผู้ปฏิบัติ และ 3) บทบาทเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้ภาคส่วนอื่นสามารถมีส่วนร่วมกับการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการที่ท้องถิ่นเองเป็นผู้รู้ความต้องการและปัญหาของตนเองได้ดีมากกว่าใคร และรู้ถึงข้อจำกัดและทรัพยากรของตนมากที่สุด ดังนั้น จึงจะต้องเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญของเรื่องต่างๆ ที่จะดำเนินการด้วยตนเอง และตัดสินใจในทางเลือกการดำเนินงานที่มีเหตุมีผล (Rational choice)

จากที่กล่าวมานั้น ท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่ได้แสดงบทบาทของตนในการเป็นผู้วางแผนทางด้านที่อยู่อาศัยแต่ประการใด ทำให้ขาดแผนนโยบายในการปฏิบัติที่แน่ชัดและไม่สามารถรับรู้ถึงวิธีการและทางเลือกต่างๆ ในเชิงนโยบาย หากมีการกำหนดนโยบายและทางเลือกต่างๆ แล้วนั้น ก็จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและสามารถผสมผสานนโยบายแผนงานเข้ากับการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้หากท้องถิ่นลดบทบาทของตนในบางด้าน มาเป็นผู้กำกับดูแลแทน โดยอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องของที่อยู่อาศัยมากขึ้น

(Enabling market) เหมือนกับกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ก็จะช่วยให้ระบบการจัดการที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยรวม

ตาราง 6-3 จำแนกประเภทของบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ

บทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ	ประเภทของบทบาท
ร่วมกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยร่วมกับรัฐบาลกลาง	วางแผน
วางแผนด้านที่อยู่อาศัยในผังเมือง	วางแผน
ติดตามสถานการณ์ทางด้านที่อยู่อาศัยภายในพื้นที่	ปฏิบัติ
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	ปฏิบัติ
บังคับใช้มาตรฐานที่อยู่อาศัย	ปฏิบัติ
ปรับปรุงชุมชนแออัด	ปฏิบัติ
จัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่เห็นสมควรได้รับความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัย	ปฏิบัติ
ควบคุมในเรื่องของการเก็งกำไรที่ดิน	ปฏิบัติ
รับแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัย	ปฏิบัติ
ปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	ปฏิบัติ
กำหนดและควบคุมราคาเช่า	วางแผน / ปฏิบัติ
ร่วมกับรัฐบาลกลางจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับเช่า	ประสาน
ประสานงานร่วมกับองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินงานในเรื่องของที่อยู่อาศัยของรัฐ	ประสาน
กำกับและควบคุมลักษณะที่อยู่อาศัยให้เป็นไปตามกฎหมาย	ปฏิบัติ
ให้คำปรึกษาและบริการค้นหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและรวมไปถึงผู้ไร้ที่อยู่	ปฏิบัติ / ประสาน
ร่วมมือและช่วยสนับสนุนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรที่ทำงานทางด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ไร้ที่อยู่	ประสาน
ดำเนินงานในลักษณะของการเป็นภาคีชุมชน	ประสาน
ร่วมมือพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับภาคเอกชน	ประสาน

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัย ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ คือ เพื่อศึกษาบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลตามนโยบายการกระจายอำนาจและบทบาทในการดำเนินงานของเทศบาลในปัจจุบัน รวมถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาล โดยได้รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ และการดำเนินบทบาททางด้านที่อยู่อาศัยในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา

เป็นเวลานานนับทศวรรษ หลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นทุกภาคส่วนสามารถที่จะบริหารจัดการได้ด้วยหน่วยการปกครองภายในท้องถิ่นตนเอง ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเมืองให้กับเทศบาล โดยเฉพาะมาตรา 16 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้รับการกำหนดจากพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะอีกที โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลในการดำเนินจัดการและดูแลเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมภายในท้องถิ่นของตน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของเทศบาลนั้น กฎหมายได้ระบุให้อำนาจแก่เทศบาลในระดับเทศบาลนครเท่านั้น ที่มีอำนาจในการดำเนินงาน โดยถือเป็นหน้าที่ที่พึงจะต้องปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 56 (5) ที่ว่า “เทศบาลนครต้องทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม” ซึ่งภารกิจการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยดังกล่าว ถูกถ่ายโอนมาจากการเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้มีการกำหนดขอบเขตในการดำเนินงานไว้อยู่ 2 ลักษณะ ด้วยกัน คือ การแก้ไขปัญหาลำแอมแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (เฉพาะการจัดบริการสาธารณะในชุมชน)

จากการเก็บข้อมูลและศึกษาบทบาทของเทศบาลสมุทรสาครในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยนั้น พบว่า เทศบาลได้แสดงบทบาทของตนเองในการดำเนินงานอยู่ 3 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินงานปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในชุมชน 2) การเป็นผู้ประสานจัดการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และ 3) การรับแนวทางหรือนโยบายจากองค์กรส่วนกลาง

แต่กระนั้น ถึงแม้กฎหมายจะระบุอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านนี้อย่างชัดเจน แต่เทศบาลเองก็ยังไม่สามารถดำเนินบทบาทของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดทิศทาง การดำเนินภาระงานในเรื่องที่อยู่อาศัยของเทศบาลเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขปัญหาจากข้อร้องเรียนจากประชาชนเป็นหลัก มิได้เป็นไปในลักษณะของการริเริ่มการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยกระดับควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองแต่อย่างใด เนื่องด้วยสภาพการณ์ที่มีข้อจำกัดจากหลายปัจจัยไม่ว่าจะเกิดจากทางด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สถานการณ์ทางการคลังของท้องถิ่น รวมไปถึงความรู้ความสามารถของบุคลากรและสภาพปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของบทบาทในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นในต่างประเทศ คือ อังกฤษ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ทำให้พบว่าในประเทศที่มีระบบการจัดการทางด้านที่อยู่อาศัยที่ก้าวหน้านั้น ท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ ต่างมีอำนาจหน้าที่และแสดงบทบาทของตนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ทำให้เห็นถึงบทบาทในทางที่ได้รับการคาดหวังที่ขาดหายไป ซึ่งสามารถทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินบทบาทควรจะเป็นไปในลักษณะใด โดยเมื่อได้จำแนกบทบาทของท้องถิ่นในต่างประเทศที่ได้กระทำหน้าที่ทางด้านที่เกี่ยวกับการจัดการที่อยู่อาศัยแล้วนั้น พบว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ 1) บทบาทในการเป็นผู้วางแผนและกำหนดนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัย 2) บทบาทในการเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ และ 3) บทบาทในการเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ประกอบกับการสัมภาษณ์นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในเรื่องของที่อยู่อาศัยในรายประเด็นทางด้านการกระจายอำนาจกับการดำเนินบทบาทดังกล่าว ซึ่งใช้เป็นที่ยืนยันผลการศึกษา โดยได้ข้อสรุปที่ว่า การที่ท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องแสดงบทบาทดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดการผลักดันการดำเนินงานให้เป็นไปในลักษณะของการจัดการกับปัญหาในระยะยาว แทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น ซึ่งหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถยืนได้ด้วยตัวเองนั้น การสร้างสมรรถภาพของท้องถิ่นให้สามารถจัดการกับปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการภายในท้องถิ่นของตนถือเป็นสาระที่ต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงอยู่เสมอ

แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยของไทยในปัจจุบันนี้ก็กลับพบว่าท้องถิ่นไม่ได้คำนึงเรื่องของการกำหนดแผนและนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยเข้ากับการวางแผนเมืองรวม ทำให้ขาดแนวทางในการปฏิบัติและดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยในเชิงนโยบายที่เป็นเครื่องชี้นำ ซึ่งส่งผลต่อการแสดงบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติภารกิจไม่ไปอย่างไรทิศทางและดำเนินอยู่บนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

▪ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย พบว่า มีประเด็นสำคัญ ที่ควรมีการปรับปรุงเพื่อช่วยให้เทศบาลสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(1) ควรปรับแก้กฎหมายให้ขยายอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาลในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องของที่อยู่อาศัย

(2) ควรปรับแก้กฎหมายในเรื่องของการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบ “สหการ” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถร่วมมือกันในรูปแบบของสหการได้ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงประเภทของเทศบาลเท่านั้น

(3) เทศบาลควรมีการวางแผนทางด้านที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยผสมผสานกับจัดทำแผนร่วมไปกับการวางแผนผังเมืองรวม

(4) เทศบาลควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Enabling market) และทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล

(5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางควรให้การส่งเสริมและสนับสนุนในการสร้างศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความสามารถในการดำเนินภารกิจทางด้านที่อยู่อาศัย

▪ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านที่อยู่อาศัยครั้งต่อไป ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ดังนี้

(1) ควรขยายการศึกษารูปแบบในการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นต่อไป

(2) ควรเพิ่มประเด็นการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบการดำเนินงานในด้านที่อยู่อาศัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน

(3) ควรมีการศึกษาในเรื่องของกระบวนการนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยระดับที่มีผลต่อการดำเนินบทบาทของท้องถิ่น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤษฎา สมประสาศ. หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2552.

กฤษณทิพย์ พานิชภัคดี. 2546. การจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง. นนทบุรี: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

กุลวัชร หงษ์คู่. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2553.

การเคหะแห่งชาติ. 2550. องค์กรของรัฐบาลกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศญี่ปุ่น, [http://dhds.nha.co.th/jica/knowledge_experience.html], 17 ตุลาคม 2552.

การเคหะแห่งชาติ. 2552. โครงการศึกษาความเป็นไปได้การจัดทำระบบแจ้งความต้องการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานศึกษาวิจัยโครงการฯ.

การเคหะแห่งชาติ. 2552. ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย. กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.

โกวิท พวงงาม. อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2553.

โกวิท พวงงาม. 2549. มติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

โกวิท พวงงาม. 2539. การพัฒนาที่อยู่อาศัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. Contractor's Times 33 (กรกฎาคม-สิงหาคม): 89-91.

จรินทร์ จักกะพาก. รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2552.

จรัส สุวรรณมาลา. คณบดี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2553.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์นครพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

เชิดชาย ดวงภมร. การปกครองท้องถิ่น. กาญจนบุรี : ภาควิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาลัยครูกาญจนบุรี.

ชาญชัย แสงศักดิ์. 2543. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ณรงค์ เชื้อบุญช่วย. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2553.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2550. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธีรวุฒิ ไศภิชฐิกุล. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. ฉะเชิงเทรา : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์.

นนทศักดิ์ จันทร์อัมพร. ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2552.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. 2543. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บรรณไศภิชฐิ เมฆวิชัย. อาจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2552.

บุญอริ ยี่มะ. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญยวัจน์ โปธิ์เขียว. หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น จ.สมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2552.

ปรีดี บุรณศิริ. กรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 3 มกราคม 2553.

ปรีดี บุรณศิริ. 2551. เอกสารประกอบการสอน วิชานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเคหพัฒนาการ. กรุงเทพฯ: คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประพนธ์ จันทรส์ว่าง. ผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2552.

ประยูร กาญจนดุล. 2535. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.

พรชัย รัชมีแพทย์. 2535. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. 2542. ราชกิจจานุเบกษา 116 (114 ก): 1-18.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549. 2550. ราชกิจจานุเบกษา 124 (2 ก): 1-3.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. 2496. ราชกิจจานุเบกษา 70 (14): 1-37.

มณเฑียร กุลธำรง. 2549. การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง

ศึกษาเฉพาะกรณี: ความเหมาะสมในการกำหนดให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดย

อนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สถาบันพัฒนา

ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

มานพ พงศทัต. อาจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์,

30 ธันวาคม 2552.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. 2550. ราชกิจจานุเบกษา 128 (47 ก): 20-21.

รัศมี ไชยพันธ์. รองผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2553.

ระหัตถ์ โรจนประดิษฐ์. 2546. Urban Management. กรุงเทพฯ: ศูนย์ตำราและเอกสารวิชาการ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เรืองยุทธ์ ตีระวนิช. รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ. สัมภาษณ์,

18 ธันวาคม 2552.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2541. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบอังกฤษ

สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2552.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2541. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัด

ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วัลลภ พริ้งพงษ์. ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2552.

วุฒิสาร ตันไชย. 2548. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ:

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

ศุภณัฐอินโดจีนศึกษา. 2552. ข้อมูลพื้นฐานสหพันธรัฐมาเลเซีย. ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ

มหาวิทยาลัยบูรพา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. "โครงสร้างภายนอก: รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น," ใน

สาหรานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรช จำกัด.

สมสุข บุญญะบัญชา. ประธานมูลนิธิศูนย์ศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชียและกรรมการนโยบายที่อยู่-

อาศัยแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2552.

สมิท, บี.ซี. 2547. การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. แปลโดย บัณฑิต รัตนสัมพันธ์.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สกสค.

สมาน รังสิโยภุชญา. 2543. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สมาน รัชสิโยภฤกษ์ และสุธี สุทธิสมบุญ. 2540. การบริหารราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ:

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

สยาม นนท์คำจันทร์. ผู้จัดการสำนักงานโครงการบ้านมั่นคง สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2552.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2543. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง
การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

อนุชา คุณเจริญไพศาล. ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 19
มกราคม 2553.

อุทัย หิรัญโต. 2523. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ภาษาอังกฤษ

Chartered Institute of Housing. 2009. History of the Chartered Institute of Housing,
[<http://www.cih.org/about/history.htm>], accessed 19 November 2009.

Communities and Local Government. 2009. Local Strategic Partnerships (LSPs),
[<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnership/s/localstrategicpartnerships/>], accessed 19 November 2009.

Council of Local Authorities for International Relations. 2004. Local Government in
Japan, [<http://www.clair.or.jp/e/forum/pdf/en2004.pdf>], accessed 10 November 2009.

Homes and Communities Agency. 2009. Statutory background,
[<http://www.homesandcommunities.co.uk/statutorybackground>], accessed 19
November 2009.

Improvement and Development Agency for Local Government. 2009. About us,
[<http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelD=1589600>], accessed 19
November 2009.

Local Government Association. 2009. About Local Government Association (LGA),
[<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelD=13896>], accessed 18
November 2009.

Local Government Association. 2009. LGA Response to Cross Domain
Order, [<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelD=5617312>], accessed 18
November 2009.

- Local Government Association. 2009. Central-local agreement on housing and regeneration, [<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/2061218>], accessed 19 November 2009.
- Lomnicki,A.J. 1973. A summary of town and country planning law and the law of compulsory purchase and compensation
- Mongtagu, Harris G. 1984. Comparative local government. London: William Brendon and Son Ltd.
- Nusantara Studies Center. 2007. การเมืองการปกครองประเทศไทย, [http://nusantara-studies.blogspot.com/2009/02/blog-post_2738.html], accessed 29 December 2009.
- Richard, Peter G. 1965. The local government system. London: Allen & Union Ltd.
- Robson, William A. 1953. "Local Government," in Encyclopedia of Social Science. Vol. X. New York: The McMillan.
- Smith, Brian C. 1985. Decentralization. London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2009. Local Government in Asia and the Pacific: Malaysia , [<http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/malaysia/malaysia.html#cat>], accessed 25 November 2009.
- White, Leonard D. 1961. Introduction to the study of public administration. New York: The McMillan.
- Wit, Daniel. 1967. A comparative survey of local government and administration. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Ezeanya, Andrew C. 2009. Malaysian Housing Policy: Prospects and Obstacles of National Vision 2020,[http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/housing_conference/Ezeanya_Malaysian_Housing_P.pdf], accessed 25 November 2009.



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องเสรีจที่ ๑๕๖ /๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัย
ให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๘.๒/๖๒๖๔๐ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลเมืองพระพุทธบาท มีหนังสือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยใช้งบประมาณของเทศบาล แต่มีปัญหาติดขัดกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินดังกล่าวเนื่องจากอาจจะไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนได้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นกรณีเทศบาลตำบลบ้านเพที่ได้จัดซื้อที่ดินมาเพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลตำบลบ้านเพโดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากจะโอนขายให้แก่เอกชนก็ต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าวต่อไป ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาที่ยุ้งยากและใช้ระยะเวลาการปฏิบัติมาก

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เทศบาลเมืองพระพุทธบาทได้นำเงินงบประมาณของตนเองไปดำเนินการจัดซื้อที่ดินและดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน นั้น ที่ดินดังกล่าวน่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่กระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนเทศบาลเมืองพระพุทธบาทแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของเทศบาลจึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการได้มาซึ่งที่ดินนั้น หากการได้มานั้นมีวัตถุประสงค์จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าการได้มานั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ฉะนั้นเมื่อเทศบาลเมืองพระพุทธบาทจัดซื้อที่ดินมา ที่ดินนั้นจึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเมื่อได้จัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินงบประมาณของตนเองโดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่า เพื่อนำไปดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงไม่ใช่นำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ ดังกล่าว ประกอบกับข้อสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ที่ดินและบ้านพักอาศัยนั้นจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เทศบาลเมืองพระพุทธบาทสามารถโอนให้แก่ประชาชนได้ตามธรรมดา โดยไม่ต้องไปดำเนินการโอนโดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ตาม

อย่างไรก็ตาม โดยที่เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลการจะดำเนินการในเรื่องใดๆ ได้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้ให้อำนาจเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยไว้ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองจึงไม่อาจดำเนินการในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยได้ คงมีแต่เทศบาลนครเท่านั้นที่มาตรา ๕๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลนครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑๒) จะได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ

เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติไว้สำหรับเทศบาลนคร แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น และแม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะให้อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ก็มีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน อันเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เนื่องจากเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ และอาจเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากการนำงบประมาณแผ่นดินไปเป็นทุนในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอำนาจ ธนันทชัย เกิดเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2528 ปัจจุบันได้ย้าย
 สำมะโนครัวมาเป็นชาวจังหวัดสมุทรสาคร แต่เดิมมีภูมิลำเนาเป็นชาวกรุงเทพมหานคร ด้าน
 ประวัติการศึกษา สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่โรงเรียนสมรรถภาพวิทยา ย่านฝั่งธนบุรี
 สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - ปลายที่โรงเรียนเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ ที่ตั้งอยู่บน
 ถนนพระราม 3 เขตบางโพงพาง ต่อมาได้ เข้าศึกษาต่อในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้สำเร็จ
 การศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เมื่อ
 พ.ศ.2550 แล้วจึงได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ที่ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรม
 ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย