

องค์การบริหารส่วนตำบล: บริบททั่วไป, สภาพปัญหา
และแนวคิดที่ควรปฏิรูป*
SUB-DISTRICT ADMINISTRATION ORGANIZATION:
THE GENERAL CONTENT, STATEMENT OF THE PROBLEM AND
GUIDELINES TO REFORM

วิชาญ ฤทธิธรรม

Wichan Ritthitham

วีรศักดิ์ บำรุงตา

Weerasak Bamrungta

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

Sakon Nakhon Rajabhat University, Thailand

E-mail: putrights@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา บริบททั่วไป, สภาพปัญหาและแนวทางปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากการศึกษาพบว่า อบต. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั่วประเทศมีจำนวน 5,300 องค์การ ดำเนินการตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุงครั้งที่ 7 พ.ศ. 2562) และตาม พ.ร.บ.กระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 อบต. ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คนในตำบล ถ้าตำบลใดมีน้อยกว่า 6 หมู่บ้าน ก็ให้มีสมาชิกได้ 6 คน ตามกฎหมายบัญญัติ ส่วน นายก อบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ ทั้งสมาชิกสภาและนายก อบต. อยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ 4 ปี นายก อบต. และคณะผู้บริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ออกข้อบัญญัติ จัดเก็บภาษี บริหารจัดการ มีราชการส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล ควบคุมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ระเบียบวินัยของพนักงาน ส่วนพนักงานประจำ อบต. เช่น ข้าราชการประจำ พนักงานจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งมีปลัด อบต. เป็นหัวหน้าข้าราชการ และพนักงานประจำ ภายใต้การบริหารของนายก อบต. สภาพปัญหา คือ ขาดความเป็นอิสระในการบริหาร เป็นเรื่องการกำกับดูแล ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทยยังครอบงำ

* Received 19 March 2021; Revised 28 March 2021; Accepted 8 April 2021



ทั้งเรื่องงบประมาณและเงินอุดหนุน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ส่วนแนวทางที่ควรปฏิรูป คือ ระเบียบกฎหมาย การกำกับดูแล การเพิ่มงบประมาณ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในการบริหารเพื่อตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งพนักงาน สมาชิกสภา และฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในเขตตำบล

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, องค์การบริหารส่วนตำบล, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

The purpose of this article was to study; General Content, Statement of problems, and Guidelines to reform Subdistrict Administrative Organization (SAO) The study found that; Subdistrict Administrative Organization (SAO) is Local Government and shall be constated as a Juristic person upon authorization by Law. The whole country has 5,300 SAO. under the Act of “Tambon Council and Subdistrict Administrative Organization” B.E.2537 (Amendment No 7) and the Act of Decentralization Process B.E.2542 to emend the Constitution B.E.2540 and B.E.2560. SAO Consists of the Chief Executive of SAO and the member of council of SAO, both of them shall be directly elected by the people and shall hold office for the period of four years. The member of SAO council shall have one for a village. If any Subdistrict has less than six villages shall have six members as a provided by law but the chief Executive of SAO is from elected whole of Subdistrict by the people. SAO has the duties to development, local ordinance, Taxation, management under supervision of central and rejoined administration. SAO consists of Chief administrator and staff are routine work. State of problems; SAO shall not enjoy autonomy such as; supervision, controlling, law and regulations, all problems are under Jurisdiction of Interior Ministry dominate, which is not according to the will of constitution. The Guidelines to reform; SAO should be reformed as follow; increasing the budget, recommendations with regard to revision of laws, rules or regulations for promote SAO. Autonomy, supervision, allocation of taxes and participation for inspection of the exercise of SAO in order to ultimate outcomes for all.

Keywords: Local Government, Decentralization, Subdistrict Administration Organization, Member of SAO council, Chief Executive SAO.



บทนำ

การปกครองท้องถิ่นไทย มีวิวัฒนาการมาโดยตลอดเริ่มต้นจากสมัยรัชกาลที่ 5 สมเด็จพระปิยมหาราช ทรงตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ตามพระบรมราชโองการบันทึกเกี่ยวกับพระราชหัตถเลขา เรื่องสุขาภิบาล ได้รวบรวมข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมไว้ว่า เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสอำเภอพระประแดง ซึ่งขณะนั้นยังมีฐานะเป็นเมืองนครเขื่อนขันธ์ ได้ทรงพบสภาพท้องถิ่นที่บริเวณเมือง เลอะเทอะแฉะแฉะด้วยโคลนตม มีกลิ่นเหม็นอับ ไม่ถูกต้องด้วยสภาพไม่เป็นที่น่าพอใจพระราชหัตถ์ฯ ในวันรุ่งขึ้น พระองค์ทรงเล่าให้ที่ประชุมเสนาบดีฟังว่า ได้ทรงเห็นถนน แลตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก ทรงกล่าวว่า “โสโครกเหมือนตลาดท่าจีน” ขณะนั้น เมืองนครเขื่อนขันธ์ ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ตลาดสกปรกที่รับสั่งคือท่าฉลอม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

เมื่อพระองค์ทรงเห็นว่า การจัดตั้งสุขาภิบาล ดำเนินใช้ด้วยความเรียบร้อยจึงมีการตราพระราชบัญญัติ จัดตั้งสุขาภิบาลเมืองต่าง ๆ แพร่หลายออกไป สุขาภิบาลจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น และได้วิวัฒนาการมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

บริบททั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่หวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นอกจากนั้นยังให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจ ด้านการปกครองท้องถิ่น ถึงแม้รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไป แต่พระราชบัญญัติต่าง ๆ ยังอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นอยู่ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มาตรา 249 รัฐต้องจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรูปแบบใดนั้นให้คำนึงถึงความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

1. มีการแยกหน่วยงานออกเป็นองค์กรอิสระ จากองค์กรของราชการบริหารราชการส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้น



เท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญหลักของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. ต้องมีขอบเขตของเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจของพื้นที่เป็นกรณี ที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่นเพื่อดูแลรับผิดชอบ หรือนัยหนึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น

4. การมีการคลังเป็นของตนเอง การคลังนั้นประกอบด้วยการมีระบบงบประมาณการมีรายได้ รายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปี ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการวางแผนดำเนินการต่าง ๆ ท้องถิ่นจึงมีดุลพินิจในการเลือกจัดทำบริการสาธารณะที่เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการได้อย่างมีอิสระ แต่การดำเนินการจะประสบผลสำเร็จได้นั้น นอกจากจะอาศัยคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาในท้องถิ่นแล้ว การมีรายได้และการวางแผนการใช้จ่ายเงิน จึงมีความสำคัญควบคู่กันไปด้วย

วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปฐมบทขององค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มต้นจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ซึ่งเกิดขึ้นในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเรียกว่า สภาตำบล ตั้งขึ้นเพื่อให้ราษฎรในชนบทห่างไกลได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองรูปแบบหนึ่ง อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในปี 2499 มีสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,475 สภาตำบล สภาตำบลดังกล่าวเป็นต้นแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 257/2509 ปรับรูปแบบการบริหารสภาตำบล โดยยกเลิกคำสั่ง ที่ 222/2499 โดยปรับปรุงให้สภาตำบลมีโครงสร้าง กล่าวคือ คณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีกำหนดเป็นประธานสภาตำบล มีพัฒนากรทำหน้าที่ ที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยก้าวหน้ากว่าเดิม การดำเนินการของสภาตำบล มาจนถึงปี 2515 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติจึงได้ออก ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม



2515 จัดระเบียบการบริหารสภาตำบลใหม่โดยให้มีสภาตำบล ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326, 2515)

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบล เป็นคณะกรรมการสภาตำบล และเป็นองค์กรบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นกรรมการ แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ ที่ปรึกษาสภาตำบล แต่งตั้งจากนายอำเภอ หรือพัฒนาการ และแต่งตั้งครูประชาบาลในตำบลเป็นเลขานุการ สภาตำบลในปี 2518 เริ่มมีการพัฒนาที่โดดเด่น ตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือประชาชนมีงานทำฤดูแล้ง (ปชล.) ซึ่งเป็นที่ทราบโดยทั่วกันในสมัยนั้นว่า “โครงการเงินผัน” ตามนโยบายรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น

ต่อมาด้านพัฒนาเป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ได้จัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยบัญญัติให้สภาตำบล แต่เดิมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะเดียวกัน ถ้าสภาตำบลใดมีรายได้มากกว่า 150,000 บาท/ปี ตำบลนั้นจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาและฝ่ายบริหารโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก ประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในตำบลหมู่บ้าน 2 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 3 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ 6 คน โดยตัดองค์ประกอบสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลออกไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในวาระเริ่มแรก 4 ปี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ต้องพ้นจากตำแหน่งเดิมทันที นอกจากนี้ยังได้มีการยุบรวมสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นอื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน และอยู่ในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือกรณีท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ต้องยุบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันในอำเภอเดียวกันภายใน 90 วัน ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการบำรุง ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น การท่องเที่ยว และการผังเมือง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ วัฒนธรรมท้องถิ่น และที่ดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับเทศบาลด้วย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537)



อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา เมื่อ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ครบวาระ แต่ก็ยังดำรงตำแหน่งต่อไปจนถึงปัจจุบัน ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้แต่งตั้งผู้ว่า กทม. และนายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งบริหารงาน ส่วน อบจ. เทศบาล และ อบต. ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนถึงเดือนตุลาคม 2563 อบจ. จึงได้ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งรับสมัครใน วันที่ 2 - 6 พฤศจิกายน และเลือกตั้งในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 ผลการเลือกตั้งก็เป็นที่น่าทึ่งโดยทั่วไป ส่วนเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา คงจะมีการเลือกตั้งในปี 2564 ตามที่รัฐบาลเคยได้ประกาศไว้

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุงฉบับที่ 7), 2562) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะแตกต่างจากคราวก่อน เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีอายุ 35 ปี บริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง (ฉบับก่อนกำหนดอายุไว้ 30 ปี) ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสาระสำคัญกล่าวคือ สมาชิกสภาตำบลกำหนดให้มีหมู่บ้านละ 1 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภา อบต. 6 คน 2 หมู่บ้านมีสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน 3 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน 4 และ 5 หมู่บ้าน ให้มีหมู่บ้านละ 1 คน แต่ให้เพิ่มหมู่บ้านที่มีประชากรมากที่สุดตามลำดับ เพิ่มได้อีกหมู่บ้านละ 1 คน แต่ไม่เกิน 6 คน กรณี อบต. ใดมีหมู่บ้านไม่เกิน 6 หมู่บ้าน หลักเกณฑ์ดังกล่าว จะมีการเลือกตั้งในโอกาสต่อไป

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มต้นจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 22/2499 มีชื่อเรียกว่าสภาตำบลอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ต่อมา พ.ศ. 2509 ได้ปรับรูปแบบเป็น “คณะกรรมการสภาตำบล” จนถึงสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบล เป็นคณะกรรมการสภาตำบล และเป็นองค์การบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นกรรมการ แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน มีที่ปรึกษาและครูประจำตำบลในตำบลเป็นเลขานุการ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งนายก อบต. และสมาชิกสภา อบต. โดยกำหนดนายก อบต. ต้องมีอายุ 30 ปี ขึ้นไป และสมาชิกหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนถ้าตำบลใดมีหมู่บ้านเกิน 5 หมู่บ้านเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ



สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทได้บัญญัติความเป็นนิติบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไว้โดยตรง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537) ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวคือ

1. **สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน** เป็นเขตเลือกตั้งของแต่ละตำบล มีจำนวนตามหมู่บ้าน ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 2 ส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะรับสมัครเป็นสมาชิกสภา อบต. เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. **นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันมาจากการเลือกตั้ง** (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537) เกี่ยวกับคุณสมบัติของนายก อบต. ต้องมีภูมิลำเนาในหมู่บ้านตำบล 1 ปีขึ้นไปในวันเลือกตั้ง มีพื้นฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ต้องไปใช้สิทธิในการเลือก สส. สว. หรือท้องถิ่น นอกจากนั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนด ส่วนอายุของผู้สมัครต้อง 35 ปีในวันเลือกตั้ง

3. **อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล** กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการ โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติองค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในส่วนของการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้นโดยมีพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต



ได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นการชำระหนี้ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

4. ภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2542) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีอำนาจจัดเก็บภาษี กล่าวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ ภาษีสรรพสามิต อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล และรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

5. การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเป็นอำนาจทั่วไปนั้น จะได้รับการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในหมวดหรือมาตราเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537) อย่างไรก็ตามในหมวดเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ต้องอาศัยอำนาจจากหมวดหรือมาตราเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละ อบต. ด้วยเหตุนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อบัญญัติเองได้

เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่น (สมาชิก อบต.) ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเชิงนโยบาย การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่น (อิทธิพล ทศนา, 2542) หรือผู้บริหารท้องถิ่นยังมีหน้าที่สำคัญในการออกข้อบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การปกครองส่วนตำบล” ซึ่งอำนาจในการออกข้อบัญญัตินี้เองคือ หัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถออกได้ 3 ประการดังต่อไปนี้

5.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป เป็นเครื่องมือใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดการศึกษา ตลาด ท่าเทียบเรือ เป็นต้น

5.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวและฉุกเฉิน ในระหว่างไม่มีสภาท้องถิ่น หรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันทั่วทั้งที่ พระราชบัญญัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางรูปแบบให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก

5.3 ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ การคลัง และการพาณิชย์

(ก) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ เป็นการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งองค์กร



ปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนด รายละเอียดและวิธีการในการทำแตกต่างกันไป นอกจากนี้ หากข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกทันปีงบประมาณใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้ว มาใช้ไปพลาง ๆ ก่อนได้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2540)

(ข) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคลัง เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ซึ่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดไว้ในรายละเอียด

(ค) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการพาณิชย์ เป็นการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำในเชิงพาณิชย์ เพื่อสร้างรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือเป็นรายได้เสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดำเนินการกิจการโรงแรม การจัดตั้งสถานบริการน้ำมัน เป็นต้น (นันทวัฒน์ พรหมานนท์, 2549)

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อความเจริญก้าวหน้า ทั้งด้านสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานส่งเสริมอาชีพ บำรุงศิลปวัฒนธรรม การศึกษา เกษตรกรรม และอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติเพื่อความผาสุกสนองต่อความต้องการของประชาชน

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ในหลักการสำคัญไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมเป็นอิสระในการกำหนด นโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540)

ปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลมีรูปแบบขององค์กรตาม พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้โดยกฎหมาย มีขอบเขตใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (นันทวัฒน์ พรหมานนท์, 2549)

โครงสร้างขององค์กร บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่
 - 2.1 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 2.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล



2.3 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

3. องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่

3.1 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล

3.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

3.4 คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

3.5 คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละเขตจังหวัด ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนจังหวัด คณะหนึ่ง จำนวน 27 คน ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2542)

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2. นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

3. ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้

3.1 ประธานสภา อบต. ซึ่งประธานสภาในเขตจังหวัดคัดเลือกกันเอง 3 คน

3.2 นายก อบต. ซึ่งนายกในเขตจังหวัดคัดเลือกกันเอง 3 คน

3.3 ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัด อบต. ในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเอง 3 คน

3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการพนักงานส่วนจังหวัด อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งอาจได้รับเลือกอีกได้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

องค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทตามเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วน

ท้องถิ่น รวมทั้งการกำกับดูแลตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย (พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2542)

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหาร 3 ระดับ คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคล เรียกว่า (ก.ถ.) 2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับชาติ และ 3) คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดคุณสมบัติ กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน บรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมทั้ง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ให้แก่พนักงาน หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งการพัฒนาจังหวัด ที่มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นและมีแผนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีหลักการอันเป็นกรอบความคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กล่าวคือ เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการจัดการ บริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว และมีความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

2. **หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน** กล่าวคือ การกระจายอำนาจ เป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลัก ในการดำเนินกิจการของรัฐ ขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน และกำกับดูแล การดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น



3. หลักประสิทธิภาพในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งสาระสำคัญไว้ 3 ส่วน กล่าวคือ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง เหตุผล ความจำเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึง แนวทางการกระจายอำนาจ โดยกำหนดแนวทางของการถ่ายโอน ภารกิจ ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลักการทั่วไป จำนวน 18 ข้อ กำหนดรูปแบบการถ่ายโอน และเงื่อนไขระยะเวลาในการถ่ายโอน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม สิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่มีความสำคัญ กำหนดแนวทาง การพัฒนา ระบบบริหาร เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการกำหนดแนวทาง กระจายอำนาจ ทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้งในด้านปรับปรุงรายได้ เสริมสร้างวินัยทางการเงิน และการคลังของท้องถิ่น แนวทางถ่ายโอน บุคลากร และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แนวทางพัฒนาการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวทางปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย ตลอดจนกลไกในการกำกับดูแล การกระจายอำนาจระยะยาวด้วย

วิสัยทัศน์และเป้าหมายการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนด วิสัยทัศน์ จังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2540 - 2547) ภารกิจบริการสาธารณะ จำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมการ ดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแล จัดการการบริการสาธารณะ เหล่านี้ให้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543, 2544)

หลังจาก 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 - 2553) การกระจายอำนาจ การบริการสาธารณะต่าง ๆ จะได้รับการบริการสาธารณะตอบความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วม และหลังจาก 10 ปี



(พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) การบริหารจัดการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นภาคการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลัก 3 ประการคือ 1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน และ 3) หลักประสิทธิภาพ ส่วนแผนการกระจายอำนาจกำหนดไว้ 3 แนวทางคือ 1) เหตุผลความจำเป็นวิสัยทัศน์วัตถุประสงค์ เป้าหมาย 2) แนวทางการกระจายอำนาจ และ 3) แนวทางการพัฒนาการบริหารการเงิน การคลังและงบประมาณ

สภาพปัญหา และแนวทางปฏิรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาพปัญหา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการกิจกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าเริ่มต้นจากการที่มีกฎหมายรองรับ และเป็นภารกิจที่สำคัญในการกระจายอำนาจ ยึดตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุง ฉบับที่ 7) มาจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2564 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุงฉบับที่ 7), 2562) เป็นเวลานานถึง 27 ปี พลวัตของโลกและสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการพนักงานประจำ ต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะระบบต่าง ๆ ของสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นไม่ว่าจะเป็นระเบียบวิธี กลยุทธ์ หรือการปรับยุทธศาสตร์ของการบริหารบ้านเมือง เพราะจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ ความอยู่ดีและความผาสุกของประชาชน (นิพนธ์ ศศิธรเสาวภา, 2560) สภาพปัญหาต่าง ๆ ผู้เขียนศึกษาและสังเคราะห์แล้ว ขอนำเสนอดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล ปัจจุบันราชการส่วนกลาง กำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำกับดูแลและจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าการกำกับดูแล กำหนดไว้ 4 ประการ คือ

- 1.1 การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น
- 1.2 การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
- 1.3 ไม่กระทบต่อหลักการสำคัญแห่งการปกครองตนเอง
- 1.4 การกำกับดูแล จะกระทำนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

2. ปัญหาเรื่องระเบียบกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจ กำกับดูแลของส่วนกลางเป็นสำคัญ กล่าวคือ



2.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้บัญญัติให้ส่วนกลาง ดูแลโดยตรง และโดยอ้อม และปัญหาการออกกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ

2.2 ปัญหาเรื่องกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมาย สาธารณสุข ซึ่งเกิดปัญหาว่าท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มากน้อยเพียงใด เพราะกฎหมาย ดังกล่าว เจตนารมณ์ให้เป็นภารกิจ ของรัฐ แต่รัฐไม่สามารถทำได้ ท้องถิ่นทำการแทน เมื่อมิใช่ ภารกิจโดยตรง ความสัมพันธ์ เชิงการบังคับบัญชาจึงเกิดขึ้น

2.3 ระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ได้ตราระเบียบให้ท้องถิ่น ปฏิบัติ โดยหลักแล้วการตราระเบียบเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา เช่น ระเบียบการเงิน การคลัง และงบประมาณ การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน การพัสดุ เป็นต้น

2.4 การบริหารงานบุคคล การตราระเบียบ ข้อบังคับของ กระทรวงมหาดไทย แม้จะอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การตราระเบียบ เป็นการกำหนดอำนาจ กำกับดูแล ย่อมทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 283

ข้อเสนอที่ควรปฏิรูป

การปฏิรูปองค์กรใดนั้น ปกติต้องปฏิรูปตามสาเหตุและสภาพแห่งปัญหา แต่ใน ข้อเสนอของผู้เขียน นอกจากสภาพแห่งปัญหายังมีสาระสำคัญอื่นที่ควรปฏิรูปรวมอยู่ด้วย กล่าวคือ

1. ปฏิรูปและปรับปรุง ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งที่ออกโดย กระทรวงมหาดไทย ให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ ในส่วนที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของ กฎหมาย

2. เพิ่มเติมเงินอุดหนุนให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ

3. ปรับปรุงการจัดสรรรายได้ที่มาจากภาษีอากร ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งสัดส่วนภาษีต่าง ๆ ควรปรับปรุงให้สมดุล

4. ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบเสมือนหนึ่งว่าประชาชน เป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมปัจจุบัน และควรเป็นมาตรฐานเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งค่าตอบแทน ด้วย

6. ควรกำหนดให้มีหนึ่งตำบล หนึ่งองค์กรเท่านั้น เพื่อประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

7. ควรแก้ปัญหาเรื่องการทับซ้อน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นให้ชัดเจน

สรุป

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มุ่งหวังการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพสูงนั้น ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์เชิงรุก สามารถนำแนวความคิดมาปรับใช้ในองค์กรได้อย่างเหมาะสม ซึ่งต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์แนวคิดที่เป็นหลักสำคัญ คือ การบริหารเชิงรุก การบริหารมีจุดมุ่งหมายในใจ การทำงานตามลำดับความสำคัญการณีกำลึงประสานความต้องการ และเห็นต่างของกลุ่มชนในท้องถิ่น การทำงานบริการควรให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นเจ้าของ รวมทั้งการปฏิรูปปรับปรุงแก้ไขข้อปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ แต่สิ่งที่สำคัญเหนืออื่นใด มนุษย์มีชีวิตจิตใจมิใช่เครื่องจักร บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ดำรงอยู่ในจิตเพื่อเป็นเครื่องจรรโลง และยึดเหนี่ยวจิตใจ เพราะคุณธรรม จริยธรรมไม่เคยล้าสมัยใช้ได้กับทุกองค์กร ทุกสถานที่ ทุกเวลา การบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบลย่อมเกิดประสิทธิผลสูงสุดแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ ปรมานันท์. (2549). การปกครองท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่) 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- นิพนธ์ ศศิธรเสาวภา. (2560). ภาวะผู้นำกับการปกครองท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543. (2544). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง หน้า 23 (17 มกราคม 2544).
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326. (2515). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษ หน้า 123 (13 ธันวาคม 2515).
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 56-58 (17 พฤศจิกายน 2542).
- พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก หน้า 4-14 (29 พฤศจิกายน 2542).
- _____. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 20 ก หน้า 10-12 (29 พฤศจิกายน 2542).



พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. (2537). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก หน้า 16 (2 ธันวาคม 2537).

_____. (2537). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก หน้า 26-27 (2 ธันวาคม 2537).

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปรับปรุงฉบับที่ 7). (2562). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 152 (16 เมษายน 2562).

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2540). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 162 ก หน้า 14-15 (31 ตุลาคม 2540).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก หน้า 73-74 (11 ตุลาคม 2540).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: อรรถมลการพิมพ์.

อิทธิพล ทศนา. (2542). อำนาจการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.