

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



นายวิภัตต์ รุจิปเวสน์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

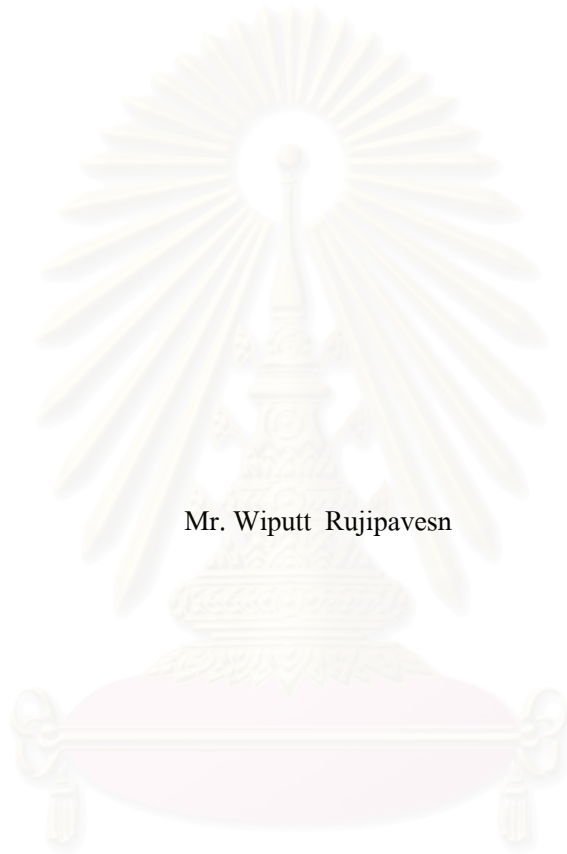
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0961-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE ADMINISTRATION OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION**



Mr. Wiputt Rujipavesn

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic year 2001

ISBN 974-03-0961-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
โดย วิภัตต์ รุจิปเวสน์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิทิพล ศรีเสาวลักษณ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ฉัตรพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิทิพล ศรีเสาวลักษณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

..... กรรมการ
(ดร.ฤทัย หงส์ศิริ)

..... กรรมการ
(นายพงษ์ศิริ กุสุมภ์)

วิถัตต์ รุจิปเวสน์ : การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (THE ADMINISTRATION
OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION)

อ.ที่ปรึกษา : ผศ. อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ , อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์,
202 หน้า. ISBN 974-03-0961-5

วิทยานิพนธ์นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลด้านต่างๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม
ในการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน

จากการศึกษา พบว่า ในด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์การบริหารส่วน
ตำบลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปัญหาการขัดกันของบทบัญญัติ
ของกฎหมาย ในด้านรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อ
จัดเก็บภาษีและอากร การไม่ได้รับฐานรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนยัง
ขาดความเหมาะสม ในด้านการบริหารงานบุคคล เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำหน้าที่ขององค์
การบริหารงานบุคคล การขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและระบบราชการครอบงำการบริหารงาน
บุคคล และในด้านการกำกับดูแล รัฐกำหนดระเบียบและออกหนังสือสั่งการให้้องค์การบริหารส่วนตำบลถือ
ปฏิบัติเกินขอบเขตการกำกับดูแลและขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

วิทยานิพนธ์นี้ได้เสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วน
ตำบล ด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้รัฐเร่งดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรและ
งบประมาณให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านรายได้ ควรปรับปรุงรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุน รัฐควรทำ
หน้าที่กำกับดูแลพร้อมกับให้คำแนะนำและความรู้แก่พนักงานส่วนตำบลในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้
ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดและเพิ่มฐานรายได้ให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงานบุคคล ควร
ลดจำนวนองค์การการบริหารงานบุคคล และกำหนดให้้องค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดมีเพียง
หน่วยงานเดียว โดยทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นทุกประเภทภายในเขตจังหวัด
นั้น อีกทั้งปรับโครงสร้างขององค์กรนี้โดยประธานและเลขาธิการจะต้องไม่เป็นผู้ที่มาจากข้าราชการประจำ
และควรมาจากตัวแทนขององค์กรส่วนท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งควรยกเลิกระบบการกำหนดตำแหน่ง (position
classification) โดยหันมาใช้ระบบขั้นตำแหน่ง (position rank) แทน และสุดท้ายด้านการกำกับดูแล ควรใช้
กระบวนการทางศาลปกครองและเพิ่มบทบาทตัวแทนของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการ
กำกับดูแล้องค์การบริหารส่วนตำบล ควบคู่กัน

คณะ นิติศาสตร์
สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2544

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4186133234 : MAJOR LAW

KEY WORD: SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

WIPUTT RUJIPAVESN : THE ADMINISTRATION OF SUBDISTRICT

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION. THESIS ADVISOR : ASST.PROF.ITIPOL

SRISAOVALUX, CO-ADVISOR : ASSOC.PROF.SOMKID LERTPHAITON, 202 pp.

ISBN 974-03-0961-5

The objective of this research is to study and analyze the current problems and obstructs of the Sub-district Administrative Organization (“SAO”) in Thailand and to suggest some appropriate measures that might be able to improve efficiency of SAO.

The results of the document research cover four main points. First, even authorized by law, there are some areas that SAO could not achieve their public service tasks because of some conflicts of law involved. Secondly, to increase its income, SAO, in practice, lacks freedom to issue some types of tax regulations; and the current government criterion for allocating grants to SAO is still inappropriate. Thirdly, on the issue of personnel management, there are still ; an overlapping of personnel management authority; the delay of personnel management process; the lack of flexibility; and the dominant power rooted in the bureaucracy system. And fourthly, on monitoring authority aspect, the central government had issued regulations and measures that are likely to impose SAO to do monitoring tasks that seems to exceed the scope of its authority. Therefore, these monitoring measures are quite inefficiency.

This research suggests some alternative methods that: First, by expediently transferring personnel and budget more to SAO, it might help improve efficiency of SAO administration in undertaking its public service task. Secondly, to increase SAO’s income, the government should improve the existing method of grant allocation of SAO. Furthermore, it should monitor, advise and provide useful information to SAO regarding tax collecting task as well as information on other possible sources of its income as provided by law. Thirdly, on the personnel management aspect, there should be only one personnel management organizations in each province that is responsible for controlling all personnel management tasks. Moreover, the current structure of this organization should be changed in the way that its chairman and secretary must not be coming from a civil service office. In addition, the current system of position classification should be abolished and turn to the rank classification instead. And finally, by both using the Administrative Court review channel and increasing the monitoring role of people, the accountability and efficiency of SAO should be increased.

Faculty of Law

Field of study Laws

Academic year 2001

Student’s signature.....

Advisor’s signature.....

Co-advisor’s signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนสำนึกในพระคุณของทุกท่านและปรารถนาที่จะแสดงกตเวทิตาในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิทิพล ศรีเสาวลักษณ์ที่ได้ให้ความเมตตารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งยังกรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและชี้แนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้การช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล ที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนตั้งแต่ผู้เขียนเริ่มเข้าศึกษาในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระดับปริญญาตรี จนถึงระดับปริญญาโทและกรุณาให้เกิดริเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และกราบขอบพระคุณ ดร.ฤทัย หงส์ศิริ รองอธิบดีศาลปกครองกลางและนายพงษ์ศิริ กุสุมภ์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดขอนแก่น อดีตผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนและเสียสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ส่วนพัฒนารายได้ ส่วนบริหารงานบุคคล และส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กองราชการส่วนตำบล สำนักบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น กรรมการปกครองที่ให้การช่วยเหลือผู้เขียนมาโดยตลอดจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา อันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียนที่ให้กำลังใจและให้สิ่งดีที่สุดแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวและปี่ยมิตรที่สนิทของผู้เขียนทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนด้วยดีมาโดยตลอด

วิภัตต์ รุจิปเวสน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ค
สารบัญตาราง.....	ด
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
3. สมมุติฐาน.....	3
4. วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
5. ขอบเขตการวิจัย.....	3
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	5
1. หลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน.....	5
1.1 หลักการรวมอำนาจ	6
ปกครอง.....	8
1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	9
1.2.1 แนวคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ.....	10
1.2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	12
2. หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ.....	12
2.1 หลักที่ว่าด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง.....	13
2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล.....	13
2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของ	13
ตนเอง.....	

บทที่

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นซึ่งสามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้.....	14
ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น.....	14
ค. เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น.....	14
ง. เป็นกิจการซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อประชาชน หรือความเป็นอยู่ในท้องถิ่นอื่น.....	14
จ. เป็นกิจการซึ่งไม่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลเกินขีดความสามารถด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	14
2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเองและองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี.....	14
ก. องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	14
1. ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	15
1.1 โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน.....	15
1.2 โดยการเลือกตั้งทางอ้อม.....	15
1.2.1 สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกเป็นฝ่ายบริหาร.....	15
1.2.2 สภาท้องถิ่นจ้างบุคคลภายนอกเป็นผู้บริหาร.....	15
2. ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	15
ข. องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	16
1. ระบบบริหารงานบุคคล โดยรวมเอาระบบข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน.....	16
2. ระบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ.....	17
3. ระบบการบริหารงานบุคคลโดยวิธีกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยการให้สิทธิแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง.....	17
2.1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคลังเป็นของตนเอง.....	19
ก. รายได้ประจำ.....	19
1.) รายได้จากภาษีอากร.....	19
1.1) ภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง.....	20
1.2) ภาษีและอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้.....	20
1.3) ภาษีและอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน.....	20

บทที่

หน้า

2.) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีและอากร.....	20
จ. รายได้พิเศษ.....	20
1.) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล.....	20
1.1) เงินอุดหนุนทั่วไป.....	21
1.1.1) แบบเหมาจ่าย.....	21
1.1.2) แบบมีเงื่อนไข.....	21
1.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ.....	21
1.3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ.....	22
1.3.1) แบบปิด.....	22
1.3.2) แบบเปิด.....	22
2.) เงินสะสม.....	22
3.) เงินกู้.....	22
4. รายได้เบ็ดเตล็ด.....	22
2.2 หลักที่ว่าด้วยการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล.....	23
2.2.1 ความหมายของการกำกับดูแลทางปกครอง.....	23
2.2.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแลทางปกครอง.....	24
ก. การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง.....	24
ข. อำนาจในการกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่ กฎหมายกำหนดไว้.....	25
ค. การกำกับดูแลนี้เป็นการกระทำโดยรัฐหรือราชการบริหาร ส่วนกลาง.....	25
ง. การกำกับดูแลเป็นการกระทำเพื่อให้การบริหารเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมาย.....	25
จ. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐหรือประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น.....	25
2.2.3 มาตรการในการกำกับดูแล.....	25
ก. การกำกับดูแลทางด้านบุคคลและองค์กร.....	26
ข. การกำกับดูแลทางการกระทำ.....	27
3 ความเป็นมาและการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	29
1. ความเป็นมา.....	29
2. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499.....	34

บทที่	หน้า
2.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล.....	34
2.2 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	35
2.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	38
2.4 อำนาจอหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	39
2.5 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	43
2.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล.....	44
2.6.1 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือบุคคล.....	44
ก. การยุบสภาตำบล.....	44
ข. การให้พ้นจากตำแหน่ง.....	44
2.6.2 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำ.....	45
ก. การระงับหรือการยับยั้งการกระทำ.....	45
ข. การเพิกถอนการกระทำ.....	45
ค. การชี้แจงแนะนำหรือตักเตือน.....	46
ง. การให้ความเห็นชอบการอนุมัติหรืออนุญาต.....	46
จ. การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและหนังสือเวียน.....	47
2.7 ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ.....	47
2.7.1 ปัจจัยที่เกิดจากนโยบายรัฐบาล.....	49
2.7.2 ปัจจัยที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	49
2.7.3 ปัจจัยที่เกิดจากความเข้มแข็งของระบบราชการ.....	51
2.7.4 ปัจจัยที่เกิดจากการที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง.....	52
3. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับปัจจุบัน).....	52
3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล.....	52
3.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	55
3.2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	56
3.2.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน.....	59
3.3 อำนาจอหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	64
3.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	70
3.4.1 รายได้ประจำ.....	70
ก. รายได้จากภาษีและอากร.....	70

บทที่

หน้า

1) ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองได้.....	70
2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล.....	71
3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง จำนวน.....	73
ข. รายได้ที่มีใช้ภาษีและอากร.....	74
1) ค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเรียกเก็บจาก ประชาชนที่ได้รับบริการหรือได้รับประโยชน์.....	74
1.1) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหาร ส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจากอัตรา ค่าธรรมเนียมที่กำหนด.....	74
1.2) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การ บริหารส่วนตำบลทั้งจำนวนที่จัดเก็บได้.....	75
1.3) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การ บริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด...	76
2) ค่าใบอนุญาต.....	76
3) ค่าปรับ.....	76
4) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์สาธารณูปโภค หรือทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	77
3.4.2 รายได้พิเศษ.....	77
3.5 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	79
3.5.1 รายจ่ายประจำ.....	79
3.5.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือเพื่อการพัฒนา.....	79
3.5.3 รายจ่ายตามที่ส่วนกลางหรือส่วนราชการกำหนด.....	79
3.6 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	79
3.6.1 องค์การกรบริหารงานบุคคล.....	81
3.6.2 อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล.....	84
3.6.3 กรอบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	88
3.7 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล.....	94
3.7.1 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล.....	95
ก. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.....	95
ข. การสั่งพักการปฏิบัติราชการ.....	95
ค. การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง.....	95

ง. การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน.....	96
3.7.2 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำ.....	97
ก. การสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำ.....	97
ข. การเพิกถอนการกระทำ.....	97
ค. การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน.....	97
ง. การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติหรืออนุญาต.....	98
จ. การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหนังสือเวียนให้ องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ.....	101
4 กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	105
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	105
1.1 โครงสร้างสภาและคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	106
1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	106
1.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	107
1.4 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	108
1.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล.....	109
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	109
2.1 หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	109
2.1.1 การกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีโครงสร้างและองค์ประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	110
2.1.2 การกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ.....	112
ก. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แผนปฏิบัติการรวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ.....	112
ข. จัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง.....	113
ค. จัดสรรภาษีและอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง.....	113
ง. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่น.....	113

จ. เสนอแนะให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตาม บทบัญญัติของกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	113
2.1.3 การกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการกระจายอำนาจ...	114
ก. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	114
ข. แผนปฏิบัติการ.....	115
2.1.4 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง..	116
ก. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการ สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	116
ข. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ต้องจัดทำบริการ สาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง.....	117
ค. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัด ทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้น.....	118
ง. การเพิ่มศักยภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดทำ บริการสาธารณะได้ครอบคลุมทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนด.....	118
จ. การบัญญัติให้มีการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน.....	119
2.1.5 การจัดสรรส่วนภาษีและอากรและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	120
ก. การเพิ่มฐานรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	120
ข. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง เป็นธรรม.....	121
ค. การบัญญัติให้มีการแบ่งแยกฐานรายได้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน.....	122
2.2 ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	122
2.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน.....	123
2.2.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต.....	125
2.2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย.....	126

บทที่

หน้า

2.2.4	ด้านการวางแผนการส่งเสริม การลงทุน การพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว....	127
2.2.5	ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	127
2.2.6	ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น.....	128
2.3	ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล.....	132
2.3.1	รายได้ประจำขององค์กรบริหารส่วนตำบล.....	132
	ก. รายได้จากภาษีและอากร.....	132
	1) ภาษีและอากรที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้เอง.....	132
	2) ภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้องค์กรบริหารส่วน ตำบล.....	132
	3) ภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้องค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งจำนวน.....	137
	ข. รายได้ที่มิใช่ภาษีและอากร.....	139
2.3.2	รายได้พิเศษขององค์กรบริหารส่วนตำบล.....	141
3.	พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	147
3.1	หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	148
3.1.1	การบริหารงานบุคคลเป็นรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนด หลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ โดยมุ่งเน้นให้ระดับภูมิภาคหรือ จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ.....	149
3.1.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นของตน เองโดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ก.ค.ค.....	150
3.1.3	การกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามบท บัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	151
3.1.4	การกระจายอำนาจให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจ หน้าที่ในการบริหารงานบุคคล เพิ่มมากขึ้น.....	157
3.1.5	การควบคุมค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	158
3.1.6	การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรการบริหาร งานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธี การที่กำหนดตามลำดับขั้น.....	159

บทที่	หน้า
3.2 ผลกระทบของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	161
3.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์การบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง.....	161
3.2.2 การกระจายอำนาจให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.....	161
3.2.3 ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น.....	162
5 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	164
1. ด้านอำนาจหน้าที่.....	164
1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบาง ประเภทตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ...	164
1.2 กรณีเกิดการขัดกันของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	168
2. ด้านรายได้.....	172
2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดข้อบังคับตำบลเพื่อจัด เก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตเพิ่มบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด.....	172
2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีรายได้บางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด.....	174
2.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ล่าช้า.....	175
3. ด้านการบริหารงานบุคคล.....	178
3.1 ความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคล.....	178
3.2 การบริหารงานบุคคลขาดความคล่องตัว.....	180
3.3 ระบบราชการครอบงำองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล.....	182
4. ด้านการกำกับดูแล	184
4.1 รัฐมีการกำหนดระเบียบและออกหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ เกินขอบเขตการกำกับดูแล.....	184
4.2 การกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหาร ส่วนตำบล.....	185

บทที่	หน้า
6 บทสรุป และเสนอแนะ	187
6.1 บทสรุป.....	187
6.2 เสนอแนะ.....	192
รายการอ้างอิง.....	195
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	202



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499.....	36
แผนภาพที่ 2	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ.....	58
แผนภาพที่ 3	โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน.....	61
แผนภาพที่ 4	กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 1.....	89
แผนภาพที่ 5	กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 2.....	90
แผนภาพที่ 6	กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 3.....	91
แผนภาพที่ 7	กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 4.....	91
แผนภาพที่ 8	กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 5.....	92
แผนภาพที่ 9	โครงสร้างคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	111
แผนภาพที่ 10	การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	135
แผนภาพที่ 11	โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	151
แผนภาพที่ 12	โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละรูปแบบ.....	156

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กับประกาศกระทรวงมหาดไทย.....	42
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล.....	54
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499.....	67
ตารางที่ 4	เปรียบเทียบอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499.....	103
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	129
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	143
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	163

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐบาลที่มีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นั้นได้ตราและประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และปรากฏว่ารัฐบาลมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียง 59 แห่ง ก็ต้องยุบเลิกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เนื่องจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ และรัฐบาลขณะนั้นต้องการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศในรูปแบบของสภาตำบล

ต่อมาในปี 2537 รัฐบาลโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาพเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จึงเท่ากับเป็นการนำการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเคยมีการจัดตั้งในปี 2499 นำกลับมาใช้ใหม่ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 นี้ยังได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ การคลัง การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง เพิ่มมากขึ้นกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ก็ยังประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับในอดีตที่ผ่านมา

เมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนหรือได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น การกำหนดให้

กฎหมายกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รัฐต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและตรากฎหมายเพื่ออนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการกำกับดูแลและเป็นกฎหมายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะมีผลส่งเสริมให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นและเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น ขณะเดียวกันบทบัญญัติของกฎหมายจะก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีการกำหนดภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล การควบคุมและจำกัดฐานรายได้ การบริหารงานบุคคลที่ขาดความคล่องตัวและถูกรอบงำโดยระบบราชการรวมถึงการกำกับดูแลเกินขอบเขตและขาดประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ

2.3 เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

2.4 เพื่อศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.6 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3. สมมุติฐาน

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการกระจายอำนาจและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น ขณะเดียวกันเกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านรายได้ ด้านการบริหารงานบุคคลและการกำกับดูแลอันเกิดจากความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติในกฎหมาย

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยจากเอกสาร โดยจะทำการศึกษากฎหมายข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความ ตำราทฤษฎี ทฤษฎี ทฤษฎี ทฤษฎี และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัจจัยสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ไม่ประสบความสำเร็จและศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และวิเคราะห์ถึงผลกระทบและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้านอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล รายได้ และการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและเป็น การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ

6.2 ทำให้ทราบถึงปัจจัยสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ไม่ประสบความสำเร็จ

6.3 ทำให้ทราบถึงหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงผลกระทบที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.4 ทำให้ทราบถึงผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารงานส่วนตำบลตามกฎหมายในข้อ 6.3 ทั้งในส่วนที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นปัญหา อุปสรรคในการบริหาร

6.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง แก้ไข การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีประสิทธิภาพและเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

1. หลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน

การทำให้รัฐดำรงอยู่ได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดองค์กรแห่งอำนาจขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรัฐ องค์กรดังกล่าวนี้ก็คือรัฐบาลซึ่งหมายถึงคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร¹ โดยให้มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในการดำรงชีวิตของประชาชน ภารกิจของรัฐบาลจะสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทยเรียกว่า "การจัดระเบียบราชการบริหาร" โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครอง² ซึ่งมีหลักการจัดระเบียบในการปกครองใหญ่ๆ อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อยู่สองหลัก³ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) และ หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) ซึ่งหลักการทั้งสองนี้เป็นหลักการในทางการปกครองมีลักษณะและเนื้อหาที่ตรงกันข้าม จึงอาจพบคำอธิบายหลักทั้งสองในทางปฏิเสธกัน (negative) และจะพบว่าไม่มีประเทศใดที่มีการจัดระเบียบการปกครองหรือระเบียบบริหารราชการใดที่ประกอบด้วยหลักใดหลักหนึ่งเพียงหลักเดียว⁴ แต่จะใช้หลักการทั้งสองควบคู่กันไป เพื่อแก้ไขข้อดีข้อเสียของแต่ละหลักการในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ประเทศไทยก็ใช้หลักการทั้งสองควบคู่กันในการจัดระเบียบการปกครอง ดังเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ที่กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁵ เป็น 3 รูปแบบ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (หลักการรวมอำนาจปกครอง) ซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 4.

² วิจารณ์ วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ในรูปแบบสมาชิกสภา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 6.

³ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 184.

⁴ ธนุชัย หุ่นวิวัฒน์, อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 7.

⁵ กรมการปกครอง, ทิศทางการปฏิบัติและกฎหมายฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538), หน้า 94.

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หลักการรวมอำนาจปกครอง) ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (หลักการกระจายอำนาจปกครอง) ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นต้น อันเป็นไปตามหลักการปกครองของสากล ทั้งนี้ หลักการปกครองทั้งสองลักษณะที่ได้กล่าวมามีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง คือ หลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง (เรียกโดยย่อว่า "ส่วนกลาง") อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ⁶ กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการปกครองประเทศโดยมีเจ้าหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการ ทั้งนี้ หลักการรวมอำนาจปกครองยังรวมถึงรูปแบบของการแบ่งอำนาจการปกครองของส่วนกลางโดยมีการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาคเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการแทนส่วนกลางอีกด้วย ซึ่งหลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ⁷ ดังต่อไปนี้

(1) มีการรวมกำลังทหาร และตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น

กล่าวคือ รัฐจะมีการรวมกำลังทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลางโดยส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อจะได้บังคับอย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง รวมทั้งเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐจะรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดในการปกครองทั่วอาณาเขตของรัฐ ไว้กับส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสูงสุดได้ทั่วอาณาเขตของรัฐสำหรับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ทั้งนี้ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ โดยปกติจะมีการกระจายอำนาจอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นจะต้องพึ่งคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง⁸

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy) กล่าวคือ มีการกำหนดรูปแบบการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ใน

⁶ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, หน้า 186.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186 – 188.

⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นของไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539),

รูปแบบลำดับชั้นการบังคับบัญชา หมายถึงระดับขีดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับสายการบังคับบัญชาก็คือ เจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือ หรือสั่งการเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าตามลำดับ โดยผู้บังคับบัญชาตำแหน่งสูงต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ในขณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 89 ที่ได้กำหนดเป็นวินัยไว้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน การกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำผิดวินัย เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

ดังได้กล่าวมาในข้างต้นเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลางนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการรวมอำนาจการปกครองจะก่อให้เกิดความล่าช้า ในการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น และอาจให้บริการสาธารณะไม่ทั่วถึง เนื่องจากส่วนกลางจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุด ทำให้เกิดความล่าช้าในการที่จะต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้สั่งการก่อน แล้วส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นจึงจะดำเนินการได้ อีกทั้งการที่ส่วนกลางอยู่ในเมืองหลวงทำให้อาจไม่ทราบปัญหาความต้องการและวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในภูมิภาคหรือท้องถิ่น อย่างแท้จริง และหรือตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่ส่วนกลางต้องมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนส่วนกลาง โดยส่วนกลางเป็นผู้ออกกฎระเบียบข้อบังคับ การดำเนินการให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันก็ส่งมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดไว้ที่ส่วนกลาง⁹

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมิใช่หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพราะส่วนกลางยังคงส่งมอบอำนาจไว้ ซึ่งต่างจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง ที่ส่วนกลางต้องมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ท้องถิ่นโดยเด็ดขาดซึ่งหลักการแบ่งอำนาจปกครองจะมีลักษณะสำคัญ¹⁰ ดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศ โดยการแบ่งอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

(2) ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้แต่งตั้ง ถอดถอน และมีอำนาจบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ เป็นต้น

(3) ราชการบริหารส่วนกลาง มีการแบ่ง หรือมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ ในบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทน แต่ส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจขั้นที่สุด ทั้งยังต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไป

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

ในการปกครองประเทศตามหลักการรวมอำนาจปกครองที่ได้กล่าวมา จะทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละเขตท้องที่¹¹ เนื่องจากข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต้องโยกย้าย สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันโดยตลอด จึงทำให้ไม่ทราบปัญหาความต้องการของประชาชนตลอดจนแนวทางแก้ไขอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่อำนาจตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการในขั้นที่สุด อยู่ที่ส่วนกลาง ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าหรือไม่ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้ เพื่อให้การปกครองประเทศในระดับท้องถิ่นหรือท้องที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐจึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจบางส่วนหรือกระจายอำนาจบางประการให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของรัฐในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และเพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานบางอย่าง¹² โดยให้มีความอิสระตามสมควรและไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ส่วนกลางจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น¹³ ทั้งนี้หากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หลักการกระจายอำนาจนั้นเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐหรือส่วนกลาง โดยท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ นั้นเอง ซึ่งในส่วนของหลักการกระจายอำนาจนี้ จะแสดงให้เห็นถึงความถึงแนวคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

¹¹ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2541), หน้า 41.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2544), หน้า 23.

¹³ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, หน้า 183.

1.2.1 แนวคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

ดร.โกคิน พลกุล และ ดร.อิสระ นิติทัศน์ประกาศ ได้ให้ข้อสังเกตว่า “หลักการกระจายอำนาจ” หรือ “Decentralisation” เป็นหลักการ และคำในภาษาฝรั่งเศส โดยเฉพาะแปลความหมายตามหลักภาษาได้ว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ซึ่งไม่แสดงให้เห็นความคิดของการปกครองตนเองที่ชัดเจนเหมือนคำว่า “Self – government” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลตรงตัวเป็นภาษาไทยว่า “การปกครองตนเอง”¹⁴

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นหลักที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางอย่าง หรือ การจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองอื่น ซึ่งไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการโดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ และองค์กรเหล่านี้จะมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการ ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปบังคับบัญชาเพียงแต่จะควบคุมหรือกำกับดูแลให้เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนด¹⁵ โดยการกระจายอำนาจปกครองนี้ สามารถแบ่งได้ 2 วิธี คือ วิธีแรกได้แก่การกระจายอำนาจตามเขตแดน หรือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralisation territoriales) เป็นการมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐหลายอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโดยจำกัดขอบเขต การดำเนินการอยู่ภายในพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น¹⁶ และตามหลักทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ของตนเองไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติให้มีอำนาจเช่นนั้นได้ ซึ่งการกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่นี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น¹⁷ หรือเข้าใจได้โดยง่ายก็คือการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง และวิธีที่สองได้แก่ การกระจายอำนาจตามกิจการ หรือทางบริการหรือทางเทคนิค (Decentralisation par service or technique) เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้องค์กรปกครอง ซึ่งมีได้ อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจได้แก่ องค์กรมหาชนอิสระรับไปดำเนินการด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง¹⁸ เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของ

¹⁴ วิจารณ์ วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขภาพ, หน้า 11.

¹⁵ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง, หน้า 196.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 23.

¹⁷ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง, หน้า 198.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

ลักษณะงานนั้น ๆ¹⁹ โดยไม่ถูกจำกัดในเรื่องพื้นที่ เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิค²⁰ เช่น การไฟฟ้า ภูมิภาค การประปาภูมิภาค หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

หลักการกระจายอำนาจทั้งสองวิธีนี้จะพบความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กับการกระจายอำนาจตามกิจการ (องค์กรมหาชนอิสระ) โดยตามการกระจายอำนาจวิธีแรกนั้นมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่นั้นมีอิสระในการปกครองตนเองสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายได้ภายในพื้นที่อาณาเขตที่รัฐกำหนด ในขณะที่การกระจายอำนาจวิธีที่สองจะมุ่งเน้นลักษณะของประเภทการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่าบริการสาธารณะประเภทใดควรมอบให้หน่วยงานได้รับผิดชอบดำเนินการโดยดูที่เนื้อหาของประเภทบริการสาธารณะเป็นสำคัญและการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะไม่ถูกจำกัดพื้นที่ในการดำเนินการ กล่าวคือ สามารถดำเนินการได้ทั่วประเทศ

1.2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ จะตรงกับแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นแบบ Local Self Government ซึ่งหมายถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองที่จัดตั้งตามกฎหมายของรัฐ ดังที่เรียกว่า "Creature of state" มีอำนาจอิสระในตนเอง และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐกำหนด²¹ นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ อธิบดีอธิบดีกรมการปกครองและปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ “การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคล

¹⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 5.

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, หน้า 23.

²¹ อุทัย หิรัญโต, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (เอกสารประกอบการบรรยาย (เพิ่มเติม) วิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ ชั้นปริญญาโท ปีการศึกษา 2525 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 1.

อื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมั่งบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร”²²

ชูศักดิ์ เทียงตรง เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น คือ “การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขต ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”²³

ประทาน คงฤทธิศึกษากร เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น คือ “ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”²⁴

อาจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ²⁵ ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่างประเทศไว้ ดังนี้

Haris G. Montagu ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บพบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป”

William A. Robson อดีตประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การ

²² วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น (เอกสารประกอบการบรรยายฉบับพิมพ์โรเนียว, 2519), หน้า 4.

²³ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 13.

²⁴ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), หน้า 11.

²⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9 – 10.

ปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ

William V. Holloway กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”

Daniel Wit ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” จะพบว่ามีความแตกต่างกันบ้างแต่ก็พอจะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางหรือราชการบริหารส่วนกลาง กระจายอำนาจการปกครองให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเอง และมีขอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของตนเอง แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อป้องกันมิให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นรัฐอธิปไตยหรือกระทำการที่ขัดต่อนโยบายของรัฐ

2. หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

จากที่กล่าวมาถึงหลักการกระจายอำนาจและความหมายของการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญหรือองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจจะประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 2 หลัก คือ หลักที่ว่าด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) และหลักที่ว่าด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งหลักดังกล่าวจะมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 หลักที่ว่าด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองย่อมหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ²⁶ มีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆที่เป็นประโยชน์ของท้องถิ่น มีบุคลากร ทรัพยากรและการคลังเป็นของตนเอง สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองและทำสัญญาทางปกครองได้และยังรวมถึงการไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงต้องประกอบด้วย

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระ แยกจากรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน²⁷ ซึ่งการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนี้จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและมีอำนาจบังคับเหนืออาชญากรในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของท้องถิ่น เช่นการเก็บภาษี การออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และรัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือยกเลิกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน²⁸ นั้นเอง และการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะทำให้สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิ (Legal Right) มีหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง²⁹ ทั้งนี้ กฎหมายปกครองของไทยจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานของตนเองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางก่อน โดยส่วนกลางจะมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจึงเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้บริการสาธารณะที่อยู่ใน

²⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 17.

²⁷ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง, หน้า 197.

²⁸ ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์, ปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ศึกษากรณีรูปแบบสภาตำบล (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 21.

²⁹ วิจารณ์ วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพ, หน้า 22.

ขออำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น³⁰ รวมถึงผูกพันกับชีวิตจิตใจของคนในท้องถิ่นนั้นเป็นสาระสำคัญ³¹ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีลักษณะดังนี้³²

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย การจัดการศึกษาขั้นต้น การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก การรักษาความสะอาด เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น และเป็นภารกิจที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก เช่น การฃาปนกิจ การจัดหาหน้าสะอาด เป็นต้น

ค. เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การประปา การไฟฟ้า สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ เป็นต้น

ง. เป็นกิจการซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อประชาชน หรือความเป็นอยู่ในท้องถิ่นอื่น

จ. เป็นกิจการซึ่งไม่ต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลเกินขีดความสามารถด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขออำนาจหน้าที่หรือการจัดทำบริการสาธารณะ มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถ (Capacity) ของเครื่องมือเครื่องใช้ รวมถึงการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางที่จะกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐหรือส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³³ เป็นสำคัญ

2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและมีขออำนาจหน้าที่ของตนเอง แล้วจำเป็นต้องอยู่เองที่

³⁰ ชลอ ยศสมบัติ, การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 15.

³¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 64.

³² ชลอ ยศสมบัติ, การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น, หน้า 15.

³³ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 62 – 63.

จะต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารและองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

ก. องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่เป็นผู้บริหารองค์กรฯ หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่น (Executive) กับส่วนที่เป็นสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (Local Councils) โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการเข้ามาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารทั้ง 2 ส่วน ดังนี้

1) ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴ ซึ่งมีรูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่ง 2 วิธีใหญ่ ๆ ได้แก่

1.1) โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เลือกผู้บริหารโดยตรง เช่น การเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งวิธีการนี้ประชาชนจะเลือกผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารท้องถิ่นนั้น และเมื่อได้เป็นผู้บริหารแล้วอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเป็นคณะบริหารได้

1.2) โดยการเลือกตั้งทางอ้อม เป็นการให้อำนาจสภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาบุคคลให้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งการเลือกตั้งทางอ้อมนี้อาจกระทำได้ 2 วิธี คือ

1.2.1) สภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร วิธีนี้เป็นการกำหนดให้ผู้บริหารต้องเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อน จึงจะสามารถเป็นฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้วิธีดังกล่าวอาจเป็นการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมในขณะเดียวกัน กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นก็จะเลือกฝ่ายบริหาร ก็เท่ากับว่าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วิธีนี้ในกฎหมายท้องถิ่นไทยปัจจุบัน นำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบล และ เทศบาลตำบล

1.2.2) สภาท้องถิ่นจ้างบุคคลภายนอกมาบริหาร เป็นการที่สภาท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้สรรหาบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นผู้บริหาร ในลักษณะจ้างเข้าไปบริหารงาน ลักษณะเช่นนี้ผู้บริหารจึงมีฐานะเป็นลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น วิธีนี้เคยใช้กับประเทศไทยคือการจ้างปลัดเมืองพัทยาเข้ามาบริหารงานของเมืองพัทยา

2) ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีรูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่ง 2 วิธี ได้แก่

³⁴ จิรศักดิ์ จีรวดี, องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 23-31.

2.1) สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เป็นการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งก็พบในกฎหมายปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบ

2.2) สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เป็นการที่รัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยไม่ต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน วิธีนี้ก็เคยใช้ในกฎหมายการปกครองท้องถิ่นได้แก่ เมืองพัทยา และสุขาภิบาล

จากแนวความคิดการเข้ามาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่กล่าวมาแล้วนั้นในปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงเท่ากับว่าการนำวิธีการจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารและการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางนั้นใช้ในประเทศไทยไม่ได้อีกแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เขียน เพราะถือว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น และเพื่อป้องกันการครอบงำจากระบบราชการ

ข. องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่คณะผู้บริหารกำหนด (Policy Implementator) โดยจะได้รับค่าตอบแทน จากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะผู้บริหาร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีองค์กรในการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นของตนเอง เพื่อเป็นการสร้างและรักษาระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง ซึ่งในส่วนขององค์กรการบริหารงานบุคคลนี้ สหประชาชาติได้เสนอระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁵ อันมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันดังนี้

(1) ระบบบริหารงานบุคคล โดยรวมเอาระบบข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrated National and Local Government Personnel System) ระบบนี้จะเป็นการรวมการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งรัฐเข้าเป็นระบบเดียวกัน โดยรัฐบาลกลางจะกระจาย

³⁵ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 81 – 83.

อำนาจการบริหารงานบุคคลบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁶ รวมถึงการให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือของสมาคมพนักงานท้องถิ่นเป็นสมาชิกในคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลกลางด้วย³⁷ และโดยระบบนี้ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการพลเรือนของประเทศจะสามารถโอนสับเปลี่ยนกันได้โดยมิได้เสียสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญ³⁸ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศจีน โมร็อกโก อินเดีย เนปาล เป็นต้น

(2) ระบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ (Unified Local Government Personnel System) ระบบนี้จะมีการแยกองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นกับข้าราชการพลเรือนออกจากกัน แต่รัฐบาลยังสงวนอำนาจในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น โดยเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น³⁹ ซึ่งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นที่แยกตัวต่างหากนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลครอบคลุมเหนือพนักงานท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ หรือในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดก็ได้ และบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคหรือจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจจะมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน⁴⁰ ทั้งนี้บางประเทศอาจจัดองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งองค์กรก็ได้ ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น⁴¹ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศไทย ศรีลังกา ไอร์แลนด์ จาไมกา เป็นต้น

(3) ระบบการบริหารงานบุคคลโดยวิธีกระจายอำนาจอย่างแท้จริงโดยการให้สิทธิแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง (Seperated Local Government Personnel

³⁶ จริญญา ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 12 – 22.

³⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 110.

³⁸ จริญญา ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทย, หน้า 12.

³⁹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 48.

⁴⁰ จรัส สุวรรณมาลา, ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2540), หน้า 95.

⁴¹ จริญญา ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทย, หน้า 13.

System) ระบบนี้รัฐจะมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยมีอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง ทั้งในการกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และการจัดการบริหารงานบุคคลทั้งหลายตามที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตนที่สุด และรัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำหนดกฎเกณฑ์กว้าง ๆ และเสนอข้อควรปฏิบัติ หรือการเจรจาตกลงกับสมาคมพนักงานท้องถิ่น รวมถึงกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามด้วย⁴² นอกจากนี้มีผู้แบ่งกลุ่ม⁴³ ประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลลักษณะนี้ เป็น 3 กลุ่มประเทศ คือ

ก. กลุ่มประเทศที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐเข้าไปแทรกแซง หรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากโดยการออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ในลักษณะที่กว้างแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเองตามสภาพความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐก็ยังมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ข. กลุ่มประเทศที่องค์กรภาคเอกชน (Non – Governmental Sources) อันได้แก่ สมาคมองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (The Association of Local Authorities) สมาคมวิชาชีพ (The Professional Associations) เป็นต้น จะเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นในการเข้าร่วมเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ฟินแลนด์ อังกฤษ นอร์เวย์ นิวซีแลนด์ เป็นต้น

ค. กลุ่มประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยมีอิสระในการจัดการการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลกลางหรือองค์กรภาคเอกชน มิได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐาน หรือเงื่อนไขการทำงานในการบริหารงานบุคคลแต่อย่างใด ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ แคนาดา ประเทศในลาตินอเมริกา เป็นต้น

⁴² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 110.

⁴³ จรุง ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทย, หน้า 13.

จากการที่ได้กล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลทั้งสามรูปแบบ จะพบว่าการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยจะจัดอยู่ในระบบที่สองที่ให้รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานบุคคล ทำให้พนักงานท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญและกระทำการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลหรือส่วนกลางกำหนดทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนปฏิบัติงานอยู่ เนื่องจากจะส่งผลถึงความก้าวหน้าในชีวิตราชการ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดสิ่งเหล่านั้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบไม่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว และคณะกรรมการในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในราชการบริหารส่วนกลาง โดยไม่มีพนักงานท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการในส่วนกลาง

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ซึ่งบัญญัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นต้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วน ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเกิดกระบวนการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคลของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น

2.1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองจึงจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินหรืองบประมาณในการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจที่ตนรับผิดชอบหรือรัฐบาลมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งในหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้หรืองบประมาณเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะได้รับอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำหนดตามนโยบายของรัฐ

ทั้งนี้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นั้น สามารถแบ่งที่มาของรายได้เป็นสองลักษณะคือรายได้ประจำและรายได้พิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้⁴⁴

ก. รายได้ประจำ ซึ่งเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอย่างต่อเนื่อง หรือสม่ำเสมอ และมีลักษณะเป็นรายได้หลักในการนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานโดยรายได้ประจำนี้จะมีฐานที่มาของรายได้ใน 2 ลักษณะ คือรายได้จากภาษีและอากร (Locally Levied Taxes) กับรายได้ที่ไม่มีใช้ภาษีและอากร (Non-Tax Revenue) โดยแต่ละลักษณะมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) รายได้จากภาษีและอากร (Locally Levied Taxes)

ประกอบด้วย

1.1) ภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (Building and Land Tax) ภาษีบำรุงท้องที่ (Local Development Tax) ภาษีป้าย (Signs and Boards) และ อากรฆ่าสัตว์ (Slaughter Duty) เป็นต้น

1.2) ภาษีและอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ (Surcharge Taxes) ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเฉพาะ ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตอากรมหรสพ ภาษีส่งออกข้าว และ ภาษีซีเมนต์ เป็นต้น

1.3) ภาษีและอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน (Shared Tax) โดยภาษีและอากรประเภทนี้มีชนิดเดียวได้แก่ ภาษีสรรพสามิตและล้อเลื่อน

2) รายได้ที่มีใช้ภาษีและอากร (Non – Tax Revenue)

รายได้ประเภทนี้จะเป็นรายได้ที่มีได้มาจากการจัดเก็บภาษีและอากร แต่เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตต่าง ๆ การให้เช่าทรัพย์สิน ค่าดอกเบี้ย และเงินปันผลต่าง ๆ รายได้จากค่าบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ เช่น การประปา การขนานุบาล เป็นต้น ทั้งนี้ รายได้ประเภทนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นผู้จัดเก็บเองหรือรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วน

⁴⁴ ชลอ ชศสมบัตติ, การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น, หน้า 33 – 37.

ท้องถิ่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของรายได้ตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้และรายได้ประเภทนี้จะมีลักษณะไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และศักยภาพของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ข. รายได้พิเศษ เป็นรายได้ที่เกิดจากรัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโดยวิธีอื่น อันมีลักษณะเป็นครั้งคราวโดยรายได้พิเศษนี้อาจได้แก่

1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล⁴⁵ เป็นการที่รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณของแผ่นดินให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารงาน ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุน โดยหากไม่มีเงินอุดหนุนนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ เพราะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้น เงินอุดหนุนนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้ โดยลักษณะทั่วไปมี 3 รูปแบบ⁴⁶ คือ

1.1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants หรือ Non-Selective Grants) หรือ (Unconditional Grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เปล่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนรูปแบบนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปประเภทนี้สามารถแบ่งตามลักษณะการจัดสรรเงินออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1) แบบเหมาจ่าย (Lump-Sum General Grant) โดยรัฐบาลจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (เช่น จำนวนประชากร) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินจำนวนนี้เท่ากันหมด โดยไม่คำนึงถึงฐานะการคลัง หรือศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งวิธีจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้ไม่เป็นที่นิยมใช้ในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรเงิน

1.1.2) แบบมีเงื่อนไข (Effort - Related General Grant) โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต่อเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะการคลังต่ำกว่ารัฐบาล แต่หากมีฐานะการคลังสูงกว่าหรือเท่ากับรัฐบาลก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุน นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาผันแปร

⁴⁵ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2543), หน้า 13.

⁴⁶ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ : เอกสารส่งพิมพ์ลำดับที่ 17/2542 กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2542), หน้า 18-21.

ไปตามระดับความพยายามทางการคลัง ซึ่งวิธีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับเงินอุดหนุนไม่เท่ากัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีระดับความพยายามทางการคลังสูง (รายได้ต่ำ) จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนมาก ในทางตรงกันข้ามหากมีระดับความพยายามทางการคลังต่ำ (รายได้สูง) จะได้รับเงินอุดหนุนน้อย โดยวิธีนี้จะก่อให้เกิดการกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายทรัพยากรภายในท้องถิ่นด้วย

1.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant หรือ Lump-Sum Specific Grant หรือ Conditional Grant หรือ Selective Grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายรัฐบาล จึงจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบนี้ แต่หากไม่สอดคล้องก็จะไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งรูปแบบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำโครงการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

1.3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจพิเศษ หรือเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) เป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งที่เป็นเร่งด่วน ซึ่งรัฐบาลจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำเงินงบประมาณของท้องถิ่นเข้ามาสมทบ จำนวนหนึ่ง และรัฐบาลจะจัดสรรเงินสมทบอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบนี้ คือช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะตามโครงการที่ตนต้องการ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดจำนวนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย และเงินอุดหนุนรูปแบบนี้สามารถแบ่งตามลักษณะการจัดสรรออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.3.1) แบบปิด (Close-Matching Grant) คือ รัฐบาลจะกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดที่จะจ่ายสมทบในโครงการ เช่น จะจ่ายสมทบในอัตรา 50% ถ้าวางเงินที่ใช้ในโครงการทั้งหมดไม่เกิน 1 ล้านบาท และจะจ่ายให้เพียง 500,000 บาท ถ้าวางเงินที่ใช้ในโครงการทั้งหมดเกิน 1 ล้านบาทขึ้นไป

1.3.2) แบบเปิด (Open-Matching Grant) คือ รัฐบาลจะจ่ายสมทบในโครงการโดยไม่มีกำหนดวงเงินขั้นสูงสุด โดยวงเงินที่จะจ่ายจะแปรผันไปตามวงเงินที่

ใช้ในโครงการทั้งหมดเช่น จ่ายในอัตรา 50% ของโครงการ ซึ่งลักษณะนี้หากโครงการมีการใช้จ่ายวงเงินสูง เงินสมทบจากรัฐบาลจะเพิ่มมากขึ้นด้วยการผันแปรของวงเงินที่ใช้ในโครงการ

2) เงินสะสม ซึ่งก็คือเงินออมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากรายได้หรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้นำไปใช้ในการดำเนินการจึงกลายเป็นเงินสะสม

3) เงินกู้ เป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานได้ ทั้งนี้ในการกู้เงินดังกล่าว รัฐบาลจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมีสภาพทางการเงินเพียงพอในการชดเชยและให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) รายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น ให้เช่า ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น และรายได้จากการสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

2.2 หลักที่ว่าด้วยการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดยรัฐบาลหรือส่วนกลางต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงาน แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐกำหนด ตลอดจนต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาการเมือง การปกครองของรัฐอีกด้วย ซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานหรือดำเนินการไปในทางที่มีขอบ หรือขัดกับผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เหมาะสม เนื่องจากหากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะเป็นการควบคุม หรือบังคับบัญชาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้เป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารงาน อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานนั่นเอง

2.2.1 ความหมายของการกำกับดูแลทางปกครอง

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ก็มิได้หมายความว่า จะมีอิสระอย่างไร้ขอบเขต หรือแยก

เป็นเอกเทศจนไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับรัฐบาล⁴⁷ รัฐยังคงมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามนโยบายที่รัฐกำหนดและอยู่ภายใต้การดูแลของ ส่วนกลางอยู่นั่นเอง และถือว่าการกำกับดูแลเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวว่า “.....แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่น นั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น ๆ แต่ว่าจะตัด อิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่นโดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็ เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการ ปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น คงจะยังมีอยู่เสมอ”⁴⁸

คำว่า “กำกับดูแล” ในบางตำราวิชาการจะใช้คำว่า “ดูแล” “กำกับ” “ควบคุม” “ควบคุมกำกับ” และ “ควบคุมดูแล”⁴⁹ มีความหมายเดียวกันและตรงกับคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Tutelle” ซึ่งมีผู้รวบรวมนิยามความหมายของคำดังกล่าวดังนี้⁵⁰

Ernst FORSTHOFF กล่าวว่า “การกำกับดูแล คือ อำนาจของรัฐมนตรีตาม พระราชบัญญัติ.....ที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ (une surveillance particuliere) มากกว่าการตรวจสอบองค์การเอกชนธรรมดาเห็นองค์การกระจายอำนาจ (Mittbare Staatsverwaltung)”

Jean RIVERO กล่าวว่า “การกำกับดูแล คือ การควบคุมของรัฐเหนือองค์การ กระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ”

Marcel WALINE กล่าวว่า “การกำกับดูแลคือ การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อ องค์การกระจายอำนาจและในกรณียกเว้น ยังรวมถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ด้วย”

Roland MASPEITOL และ Pierre LARQUE ซึ่งทั้งสองเป็นอดีตผู้พิพากษา ศาลปกครองประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้นิยามว่า “การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจ ควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์การปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์การและ เหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”

⁴⁷ วิจารณ์ วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพ, หน้า 27.

⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 41.

⁴⁹ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 43.

⁵⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 184-185.

และท่านอาจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ กล่าวว่า นิยามของสองท่านนี้เป็นการอธิบายความหมายของการกำกับดูแลได้ดีที่สุด⁵¹ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับนิยามดังกล่าว

2.2.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแลทางปกครอง

จากนิยามความหมายของการกำกับดูแลตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 2.2.1 ตอนท้าย สามารถแยกองค์ประกอบของการกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการ⁵² คือ

ก. การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง คำว่า “อำนาจควบคุม”(pouvoir de contrôle) หรือ “การควบคุม” (contrôle) มีความหมาย 2 นัย คือ นัยอย่างแคบ หมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ส่วนนัยอย่างกว้างหมายถึง การควบคุมทุกอย่างมิได้จำกัดเฉพาะแต่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ยังรวมถึงการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจอีกด้วย ซึ่งการกำกับดูแลจะเป็นไปอย่างแคบหรืออย่างกว้างนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดให้ใช้การกำกับดูแลนั้นว่าจะไปในความหมายนัยใด

ข. อำนาจในกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในหลักการกระจายอำนาจจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและรัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ดังนั้นรัฐจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างจำกัด ตามที่กฎหมายกำหนด จะใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ รัฐมีอำนาจเพียงกำกับดูแลไม่ใช่มีอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลและอำนาจในการบังคับบัญชาจะมีความหมายที่แตกต่างกัน⁵³

ค. การกำกับดูแลนี้เป็นการกระทำโดยรัฐหรือราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งการกำกับดูแลนี้รัฐหรือราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้กำกับดูแลองค์การการกระจายอำนาจต่าง ๆ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระและรัฐหรือราชการบริหารส่วนกลางนี้จะหมายถึงฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะกำกับดูแลกันเองได้ในทางตรงหรือทางอ้อม

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-191

⁵³ หากสนใจศึกษารายละเอียดความแตกต่างระหว่างอำนาจกำกับดูแล กับอำนาจบังคับบัญชา โปรดดูสมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่อ้างมาแล้ว

ง. เป็นการกำกับดูแลเพื่อให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยรัฐจะมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแล คือ การกำกับดูแลด้านบุคคลและองค์กรและการกำกับดูแลด้านการกระทำ

จ. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐหรือประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลองค์การกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระนั้น รัฐมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด แต่รัฐสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้อง คุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของรัฐ หรือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยรัฐจะใช้มาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ โดยจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์นี้สำคัญในการดำเนินการ

2.2.3 มาตรการในการกำกับดูแล

มาตรการในการกำกับดูแลนี้หมายถึงรูปแบบ วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลกระทำต่อบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือมีความประพฤติ ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด หรือกระทำต่อกรกระทำของท้องถิ่นหรือบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดการกระทำตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงมติคณะรัฐมนตรี การได้รับมอบหมายหรือการสั่งการจากหน่วยงานของรัฐ และการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการ⁵⁴ ทั้งนี้มาตรการในการกำกับดูแลนี้แบ่งเป็นประเภทใหญ่ได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรง มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลทางด้านตัวบุคคล และองค์กรและด้านการกระทำ ส่วนประเภทที่สอง ได้แก่ การกำกับดูแลโดยทางอ้อม อันมีลักษณะเป็นการใช้ให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในขอบเขตการศึกษา วิทยานิพนธ์จะกล่าวถึงมาตรการที่การกำกับดูแลโดยตรงเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงมุ่งศึกษาเฉพาะกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการดูแลทางด้านบุคคลหรือองค์กร และด้านการกระทำ ซึ่งมีมาตรการการกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

ก. การกำกับดูแลทางด้านบุคคลและองค์กร

การกำกับดูแลรูปแบบนี้ หมายถึง การกำกับดูแลที่ใช้กับบุคคลและองค์กรโดยมุ่งที่จะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมาตรการ ดังนี้

⁵⁴ สิริราโร พวงเสรี. การกำกับดูแลเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2539), หน้า 40-47.

1) การยุบสภาท้องถิ่น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้ หากมีกรณีเกิดความขัดแย้งกันระหว่างสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาระหว่างกันได้และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชนในส่วนรวม

2) การสั่งพักการปฏิบัติราชการ เป็นกรณีที่สั่งให้องค์กรหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของตน และราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน เพราะหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจเกิดความไม่สะดวกในการสอบสวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น

3) การให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นกรณีที่สั่งให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากตรวจสอบพบว่าขาดคุณสมบัติหรือมีความประพฤติต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นกรณีที่คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น ถูกสั่งพักงานชั่วคราวหรือต้องออกจากตำแหน่งด้วยกรณีต่างๆ และการที่ไม่มีบุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวโดยจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ข. การกำกับดูแลทางการกระทำ

การกำกับดูแลทางการกระทำนี้ เป็นการกำกับดูแลลักษณะการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ รวมทั้งต้องกระทำการตามมติคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐมอบหมายหรือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีมาตรการในการกำกับดูแลดังนี้

1) การให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรืออนุญาต เป็นกรณีตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการนี้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจปฏิเสธหรือไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่อนุมัติหรือไม่อนุญาตเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยอ้าง

ว่าเรื่องดังกล่าวไม่เหมาะสม เนื่องจากในหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รัฐกำกับดูแลเพียงว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

2) การระงับหรือยับยั้งการกระทำ เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเห็นว่าการกระทำขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ซึ่งได้มีการชี้แจงแนะนำ ตักเตือนแล้ว แต่ไม่มีการปฏิบัติตามก็สามารถที่จะระงับหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งอาจมีผลชั่วคราวหรือถาวรได้

3) การเพิกถอนการกระทำ เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเห็นว่าการกระทำขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม จึงสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น โดยอาจชี้แจงแนะนำหรือตักเตือน ก่อนหรือไม่ก็ได้

4) การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน โดยการกำกับดูแลชนิดนี้ จะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยผู้กำกับดูแลสามารถชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้ รวมถึงสามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการ รวมถึงเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจง รายงานข้อเท็จจริงเพื่อที่จะสามารถตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้

5) การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและหนังสือเวียน ให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยองค์การผู้กำกับดูแล สามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และหนังสือเวียน ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งเป็นการอธิบายความหมาย ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทราบและถือปฏิบัติด้วย ซึ่งการกำกับดูแลชนิดนี้มักจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้พบว่ารัฐ หรือองค์การกำกับดูแลมักใช้อำนาจกำกับดูแลชนิดนี้ ไปในทางที่ควบคุมและจำกัดอำนาจการบริหารขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะมีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการบริหารงานแทน ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเอง

บทที่ 3

ความเป็นมาและการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมา

การจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบลได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นเพื่อปกครองตำบลและหมู่บ้านที่บางประอิน¹ ซึ่งเมื่อได้ผลดีจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นบังคับใช้ถือว่า เป็นกฎหมายฉบับแรกที่จัดระเบียบการปกครองระดับตำบล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ปัจจุบันยังใช้บังคับอยู่) ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะมีหลักการที่เหมือนกัน คือเป็นการจัดระเบียบการปกครอง เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ข้าราชการในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จะได้ออกคำสั่งและควบคุมดูแลตำบลและหมู่บ้านได้อย่างสะดวกและทั่วถึง

ต่อมาในสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้นำรูปแบบสภาตำบล ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบล โดยให้คนในตำบลนั้นปกครองกันเอง มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และ หมู่บ้าน แต่การบริหารของสภาตำบลยังถูกควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ได้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยมีหลักการและเหตุผล² “เพื่อให้ประชาชนในตำบล ซึ่งรู้ความต้องการของชุมชนในตำบลนั้น สามารถที่จะดำเนินกิจการที่ชุมชนต้องการได้ด้วยความร่วมมือของประชาชนในตำบล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย” จึงนับเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่หน่วยการปกครองระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2499

¹ ตระกูล มีชัย, สภาตำบล, (กรุงเทพฯ : บริษัทสุโขม และบุตร จำกัด, 2537), หน้า 74.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 10 วันที่ 29 มกราคม 2500).

ในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้นได้มีการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพียงบางประการ เนื่องจากเห็นว่า³ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบใหม่ มีรายได้ไม่มากนัก หากจะกำหนดให้ต้องจัดทำบริการสาธารณะทุกประการตามที่ กฎหมายกำหนด จะเป็นภาระที่หนักเกินไป

ในปี 2507 กระทรวงมหาดไทยได้ทำการประเมินผลเกี่ยวกับการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ได้มากกว่าตำบลธรรมดา แต่ยังไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้น้อย และอำนาจหน้าที่มีจำกัด สมควรจะขยายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางออกไป โดยเฉพาะควรให้ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการบางอย่างที่ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้จัดทำ “โครงการทดลองปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2507” ซึ่งจากการศึกษาพบว่าโครงการนี้ น่าจะไม่ประสบความสำเร็จจึงไม่มีการขยายผลโครงการ ประกอบกับจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ของท่านหนึ่ง⁴ กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะขยายโครงการทดลองหากพบว่า การ ดำเนินการได้ผลสมความมุ่งหมาย จึงเท่ากับแสดงให้เห็นว่าโครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียง 59 แห่ง แต่ได้มีการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นสุขาภิบาล 6 แห่ง จึงทำให้เหลือองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 53 แห่ง ซึ่งต่อมาได้ ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ทั้งนี้เหตุที่มีการยกเลิก การบริหารรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลไม่ประสบความสำเร็จ⁵ (รายละเอียดจะกล่าวต่อไปในเรื่องการบริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499) ประกอบกับใน ช่วงเวลาดังกล่าวยังมีการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลอีก 2 รูปแบบ คือ สภาตำบลตาม กฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม

³ บรรทัด สิงหนุต องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 99.

⁴ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 103.

⁵ ชวงส์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 151.

2499 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 จึงทำให้ในขณะนั้นประเทศไทยมีการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล 3 รูปแบบ ก่อให้เกิดความสับสนเป็นอย่างยิ่ง⁶

รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้จัดระเบียบการปกครองระดับตำบลให้มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศที่เรียกว่า “สภาตำบล” อันเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่น โดยในระหว่างที่มีการบังคับใช้รูปแบบสภาตำบลดังกล่าวได้มีการเรียกร้องจากนักวิชาการและนักการเมืองตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่พยายามให้ปรับปรุงสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น และภายหลังมีคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้พยายามปรับปรุงรูปแบบการบริหารในระดับตำบล โดยเสนอให้มีการยกเลิกแก้ไข ปรับปรุง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลขึ้นใหม่ เพื่อให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเนื่องจากการยุบสภาเสียก่อน⁷

ในปี 2535 รัฐบาลโดยการนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸ และจากนโยบายดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.... ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งต่อมาได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นักวิชาการบางท่าน⁹ เห็นว่าการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นผลมาจากการต่อสู้ของฝ่ายราชการประจำที่คัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแข็งกร้าวกับนโยบายพรรคการเมือง จึงได้มีการออมชอมโดยเปลี่ยนแปลงไปสนับสนุนการปรับปรุงสภาตำบลแทน

⁶ สำนักงานข้าราชการพลเรือน, วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : นํ้ากิงการพิมพ์ 2543), หน้า 36.

⁷ ไกรลาส แก้วดี, การก่อตั้งนโยบายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณี : การเสนอร่างพระราชบัญญัติระหว่างปี พ.ศ. 2524-2537, (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 22.

⁸ ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 154.

⁹ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่สอง (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2542), หน้า 168.

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้มีการยกเลิกการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลรูปแบบสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศ และให้สภาตำบลที่มีอยู่เดิมเป็นสภาตำบลตามกฎหมายนี้โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁰ และกรณีที่สภาตำบลใดมีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่กฎหมายนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ก่อนวันที่ 2 ธันวาคม 2537) เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะสภาตำบลนั้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)”¹¹ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹²

ในช่วงก่อนมีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีข้อโต้แย้งกันอย่างมากเกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงมหาดไทยและพรรคความหวังใหม่จึงได้ออกมาชุมนุมเพื่อผลักดันให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้มีบทบาทเป็นกรรมการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เหตุผลว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารระดับตำบลที่จะต้องรับรู้งานทั้งหมดภายในตำบล¹³ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวในระยะแรก จึงยังคงให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง¹⁴ ในช่วง 4 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย¹⁵ ฉบับนี้

ต่อมาประเทศไทย มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในด้านโครงสร้างการบริหารประกอบกับบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งการบริหารส่วนตำบลได้หมดอายุ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยยกเลิกบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกโดยตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และบัญญัติ

¹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6.

¹¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40.

¹² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43.

¹³ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, หน้า 168.

¹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก่อนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 และ มาตรา 48.

¹⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บทเฉพาะกาล มาตรา 95.

ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและคณะผู้บริหารมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁶

นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดสรรรายได้ของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁷ และบัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน¹⁸ ดังนั้นเพื่อให้การเป็นไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (รายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป) เพื่อใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจำนวน 4 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1	เมื่อวันที่ 3 มีนาคม	พ.ศ. 2538	จำนวน 617 แห่ง
ครั้งที่ 2	เมื่อวันที่ 30 มีนาคม	พ.ศ. 2539	จำนวน 2,143 แห่ง
ครั้งที่ 3	เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์	พ.ศ. 2540	จำนวน 3,637 แห่ง
ครั้งที่ 4	เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม	พ.ศ. 2542	จำนวน 350 แห่ง

ขณะนี้ ประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,745 แห่ง¹⁹ (เนื่องจากมีการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลไปพร้อมกับเทศบาล 1 แห่ง และยุบองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันจำนวน 1 แห่ง) และมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล จำนวน 218 แห่ง และมีพนักงานส่วนตำบลที่

¹⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 และ มาตรา 48.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288.

¹⁹ กรมการปกครอง, ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : เอกสาร โรเนียว ศูนย์ข้อมูล กองราชการส่วนตำบล, 2543).

ปฏิบัติงานในตำบล จำนวน 20,843 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 2,617 คน ลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 11,693 คน

ปัจจุบันการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว ยังต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

2.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ได้บัญญัติให้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งมีการระบุชื่ออำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย²⁰ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีการประกาศจัดตั้งและมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแล้วห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลมาใช้บังคับ²¹ และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้สามารถกระทำได้ 2 วิธี²² คือ วิธีแรกเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเอง กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 13481/2500 เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2500 โดยพิจารณาเห็นว่า²³ หากมีการจัดตั้งและยกฐานะตำบลทุกตำบลในประเทศไทยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นพร้อมกันหมดคงต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคเป็นอันมาก เห็นสมควรจะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในท้องที่อำเภอทุกแห่งคือ อำเภอละ 1 ตำบลก่อน เพื่อเป็นการทดลอง ต่อไปเมื่อได้ผลดีสมกับความดีและความมุ่งหมายของทางราชการที่มุ่งหวังไว้ก็จะขยายจำนวนการปกครองในรูปแบบนี้ให้มากขึ้น

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 5.

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 3.

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 5.

²³ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 30-31.

ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 13262/2500 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2500 โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความสนใจของประชาชน จำนวนหมู่บ้าน จำนวนประชากร สภาพภูมิประเทศ รายได้ของตำบล และสภาพลักษณะของตำบล เป็นต้น ซึ่งจากการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2501 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 59 แห่ง ใน 17 จังหวัด

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลวิธีที่สอง คือ การให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นต่อไป จะพบว่าตามวิธีการนี้จะเกิดการขัดกัน ซึ่งผลประโยชน์ (Conflicts of interests) ของผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบคือสภาจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเมื่อพื้นที่ตำบลใดได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะทำให้อำนาจการควบคุมการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่ของสภาตำบลนั้น ซึ่งเดิมเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁴ ต้องโอนเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเห็นว่าการจัดตั้งวิธีนี้เป็นไปได้ยาก

2.2 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก เรียกว่า สภาตำบล²⁵ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และสมาชิกโดยการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งมีวาระในตำแหน่งคราวละ 5 ปี²⁶ โดยสภาตำบลมีหน้าที่สำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่การวินิจฉัยให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่ง²⁷ การวาง

²⁴ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 99.

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 9.

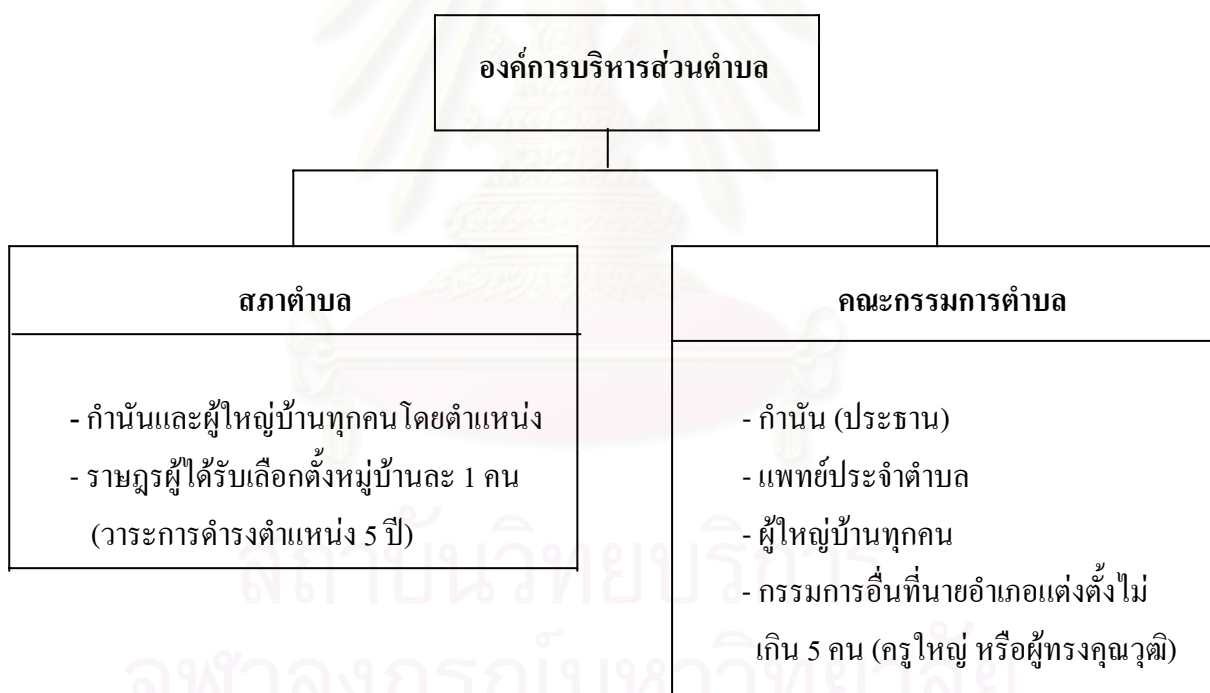
²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 18.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 20 (5).

ข้อบังคับการประชุมสภาตำบล²⁸ การตราข้อบัญญัติตำบล²⁹ การถูกห้ามมิให้ประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ³⁰

ส่วนที่สอง เรียกว่า คณะกรรมการตำบล³¹ (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน คณะกรรมการตำบล แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น และบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอท้องที่ จำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งอาจได้แก่ ครูใหญ่โรงเรียน หรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น โดยคณะกรรมการตำบลมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจการส่วนตำบลตามกฎหมาย³² ทั้งนี้สามารถแสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499



²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 27.

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 47.

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 30.

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 38.

³² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 41.

จากโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายคงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นผู้นำชุมชนและเป็นตัวแทนประชาชนตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ (พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) ในการปกครองหรือบริหารงานระดับตำบล โดยกำหนดให้เป็นทั้งกรรมการตำบลและสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งพร้อมกับให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการตำบล และให้แพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลอีกด้วย เนื่องจากอาจเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในวิถีชีวิตประจำของคนในตำบล และเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐ หรือราชการส่วนภูมิภาค ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลในระดับตำบล หมู่บ้าน รวมถึงเพื่อให้การบริหารงานในระดับหมู่บ้าน ตำบล เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานทั้งในรูปแบบการปกครอง ลักษณะท้องที่และการปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายบัญญัติให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นทั้งคณะกรรมการตำบล (ฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาตำบล (ฝ่ายบัญญัติ) ในเวลาเดียวกัน ย่อมทำให้ขาดกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) และการที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติให้สภาตำบลสามารถถอดถอนคณะกรรมการตำบลนี้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายคงเล็งเห็นถึงสัดส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้านในสภาตำบล จึงไม่มีการบัญญัติเช่นนั้นเพียงแต่ให้สมาชิกสภาตำบลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอว่า คณะกรรมการตำบลหรือกรรมการตำบลผู้ใด ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องแล้ว ได้พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการตามที่เห็นสมควร³³ ดังนี้ หากกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะของกรรมการตำบลกระทำผิดและนายอำเภอมีความเห็นให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งย่อมหมายถึงพ้นจากตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอัตโนมัติ

นอกจากนี้กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพียงแต่ให้เป็นสมาชิกสภาตำบล ซึ่งไม่ค่อยมีบทบาทเท่าใดนัก อีกทั้งการที่กฎหมายกำหนดโครงสร้างคณะผู้บริหารหรือคณะกรรมการตำบลในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) ซึ่งมีคณะกรรมการจำนวนมาก พอสมควรและการประชุมคณะกรรมการตำบลก็ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม³⁴ ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในการจัดประชุมและเกิดความยุ่งยากในการบริหารงาน เนื่องจากการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการย่อมก่อให้เกิดความ

³³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 37.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 39.

แตกแยกหรือแตกต่างในด้านความคิดจนอาจหาข้อสรุปได้ยาก ประกอบกับพิจารณาถึงระดับการศึกษาของกำนันผู้ใหญ่บ้านขณะนั้นในระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดความรู้ความสามารถในเชิงบริหารตามรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการในส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารงานอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ

กฎหมายยังบัญญัติว่าเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และมอบอำนาจหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลมาใช้บังคับ อีกทั้งการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคณะกรรมการตำบลโดยตำแหน่งย่อมทำให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่สองฐานะ³⁵ กล่าวคือ ฐานะแรกในฐานะเป็นกรรมการตำบล และฐานะที่สองในฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนด หากกิจการใดที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในกิจการนั้นก็จะยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีการกิจการทำหน้าที่เพิ่มขึ้นและอาจเกินศักยภาพ ในการทำหน้าที่ดังกล่าว

2.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ โดยอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจากฐานรายได้ต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินส่วนตำบล รายได้จากกิจการส่วนตำบล พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ตำบลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์ และเงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้³⁶ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้หลายประการ แต่ในทางเป็นจริงแล้วมีผู้ทำการศึกษา³⁷ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่แท้จริง จากภาษีบำรุงท้องที่จำนวนร้อยละ 80 ที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเงินที่มีผู้อุทิศให้ ทั้งนี้การที่กฎหมายบัญญัติเรื่องการกำหนดฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่ารายได้บางประการขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลดังเห็นได้จากการ

³⁵ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 48.

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 51.

³⁷ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 55.

ที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากกิจการส่วนตำบลซึ่งปรากฏว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย ไม่มีการกำหนดให้ทำกิจการเชิงพาณิชย์ หรือการอื่นที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ หรือในฐานะรายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ พบว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายออกระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว

นอกจากนี้พบว่า³⁸ รัฐบาลในขณะนั้นจัดงบประมาณเงินอุดหนุนปีละ 3 ล้านบาทให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาดำบลทั่วประเทศ ซึ่งหากมีการเฉลี่ยให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะพบว่าได้รับในจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศขณะนั้น 120 แห่ง กลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลปีละ 62 ล้านบาท และในส่วนของรายได้จากภาษีอากรนั้นสุขาภิบาลหรือเทศบาลจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ทั้งหมดเป็นรายได้ของสุขาภิบาล³⁹ หรือเทศบาล⁴⁰ ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบ⁴¹ กำหนดแบ่งเงินภาษีบำรุงท้องที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในอัตราร้อยละ 80 ของเงินที่เก็บในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนที่เหลือคือร้อยละ 20 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ ซึ่งเห็นได้ว่าฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วกลับต้องแบ่งรายได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกไปอีกย่อมทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนน้อยลงไปอีก และจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะถูกจำกัดในเรื่องของกฎหมายแล้ว ยังถูกจำกัดเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁴²

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหลายประการ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและระงับสาธารณภัย การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถาน การจัดสถานรักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีไฟฟ้าหรือแสงสว่าง การจัดให้มีสถานที่ประชุม สนามนั่งเล่น สนามกีฬา การส่งเสริม

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

³⁹ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 มาตรา 7.

⁴⁰ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 มาตรา 8.

⁴¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 4114/2501 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2501.

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 51.

ศาสนา วัฒนธรรม ศิลธรรม การสังคมสงเคราะห์ และกิจการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดได้เพียงใด ต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือตามที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2501 เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (กิจการส่วนตำบล) เพียง 6 ประการ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การป้องกันและระงับสาธารณภัย การส่งเสริม ให้ราษฎรได้รับการศึกษา การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร และการส่งเสริมศาสนา ศิลธรรม และสังคมสงเคราะห์ และ หากองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์จะจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนือจากประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ระบุไว้ กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ แต่ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าในช่วงแรกของการจัดตั้ง หรือบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หากทำหน้าที่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นภาระที่หนักเกินไป

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511⁴³ โดยบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางประการ ได้แก่ การสาธารณูปการ และการพาณิชย์โดยในขณะเดียวกันได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคืออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการในด้านใดต้องพิจารณาด้วยว่ามีกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหรือไม่ หากมีกฎหมายกำหนดไว้แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น และที่เห็นว่าเป็นความก้าวหน้าของการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดคือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถก่อตั้ง

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 มาตรา 3.

บริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้⁴⁴ แม้จะมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าเป็นความก้าวหน้าที่แม้แต่กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับปัจจุบัน (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) ไม่มีการบัญญัติไว้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 มาตรา 4 ยังได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อบริการสาธารณะประเภทนั้นจำเป็นต้องทำและเกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากการค้นคว้าราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกาช่วงระหว่างปี 2511 - 2515 ซึ่งเป็นปีที่มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ปรากฏว่าไม่พบประกาศกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมจากเดิม ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติม และเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนถึงข้อแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด กับประกาศกระทรวงมหาดไทยที่มอบอำนาจหน้าที่ จึงได้ทำตารางเปรียบเทียบดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 มาตรา 46 ตี.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 กับประกาศกระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ	พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	ประกาศกระทรวงมหาดไทย
1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	/	/
2. การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	/	/
3. การป้องกันและระงับสาธารณภัย	/	/
4. การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	/	/
5. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	/	/
6. การส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรมและการสังคมนาสงเคราะห์	/	/
7. การรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการกำจัดขยะมูลฝอย	/	X
8. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	/	X
9. การจัดให้มีน้ำสะอาด น้ำประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน	/	X
10. การจัดให้มีและบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่าง	/	X
11. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	/	X
12. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร	/	X
13. การสาธารณสุข	/	X
14. การพาณิชย์	/	X
15. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล	/	X

หมายเหตุ เครื่องหมาย / แสดงถึงการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ
 เครื่องหมาย X แสดงถึงการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น จะพบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และฉบับที่แก้ไข บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านใหญ่ ๆ 15 ประการ แต่กระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจหน้าที่เพียง 6 ประการ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้น้อย คณะผู้บริหารมีภาระหน้าที่มากทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลและหน้าที่ในฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ อีกทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่มาก จึงมอบหมายให้เพียงบางประการและเห็นว่า บริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นกิจการของท้องถิ่นโดยแท้และเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีตลาด การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การรักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน สนามนั่งเล่น สนามกีฬา เป็นต้น กลับปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชน และประชาชนไม่เห็นผลการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนที่เกิดจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรเป็นของตนเอง เรียกว่า พนักงานส่วนตำบล⁴⁵ และให้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดหรือข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จากนิยามของพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวจะเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถแต่งตั้งบุคคลของตนเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนหนึ่งอาจก่อให้เกิดการครอบงำการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และอีกส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการประหยัดเงินงบประมาณในการจ้างพนักงานส่วนตำบลได้ ทั้งนี้การแต่งตั้งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มักจะแต่งตั้งปลัดอำเภอไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงทำให้การบริหารงานระหว่างคณะกรรมการตำบล (ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนโยบาย) กับฝ่ายปฏิบัติงาน คือข้าราชการประจำซึ่งในที่นี้คือพนักงานส่วนตำบลมีความขัดกันเชิงบทบาทหน้าที่ เพราะตามการปกครองลักษณะปกครองท้องที่ ปลัดอำเภอ หรือข้าราชการพลเรือน มีฐานะบทบาท เป็นผู้ควบคุม

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 4.

บังคับบัญชา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันในบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา ปลัดอำเภอหรือข้าราชการพลเรือน

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคล⁴⁶ ซึ่งจากการตรวจสอบและค้นคว้าราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา ตั้งแต่ช่วงปี 2499 จนถึงปี 2515 ไม่พบว่ารัฐมีการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ประกอบกับการศึกษางานเขียนของผู้ศึกษา⁴⁷ พบว่าในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองส่วนใหญ่ได้แก่ปลัดอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีฐานะเป็นพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากปริมาณงานมีไม่มาก และเป็นการประหยัดเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ในเรื่องค่านิยมของการเข้ารับราชการในช่วงเวลาดังกล่าวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือบุคคลในท้องถิ่นนั้นเองไม่อยากทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรู้สึกว่ามีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป ซึ่งรวมถึงความก้าวหน้าในการทำงานและค่าตอบแทน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่เป็นที่น่าสนใจในการชักจูงให้บุคคลเข้ามาทำงาน

2.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁸

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เกี่ยวกับคำว่า “กำกับดูแล” บางครั้งอาจใช้ถ้อยคำที่ต่างกัน เช่น “ควบคุมกำกับ” หรือ “ควบคุมดูแล” แต่ในเนื้อหาทางวิชาการแล้วมีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “กำกับดูแล” นั้นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ใช้คำว่า “ควบคุมดูแล”⁴⁹ ก็มีความหมายเช่นเดียวกันก็คือการกำกับดูแลนั่นเอง และได้กำหนดขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

2.6.1 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือบุคคล ได้แก่

ก. การยุบสภาตำบล⁵⁰ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาตำบล และในคำสั่งยุบสภาตำบล ต้องแสดงเหตุผลและกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาตำบล

ข. การให้พ้นจากตำแหน่ง โดยนายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับ

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 42 และมาตรา 43.

⁴⁷ บรรทัด สิงหนุต, องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย, หน้า 50, 51.

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 55-58.

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 55.

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 58.

ผู้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล⁵¹ หรือนายอำเภอสั่งให้กรรมการตำบลออกจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้⁵² หรือได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้แสวงหาประโยชน์อันมิชอบโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล⁵³

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจในการประกาศยุบสภาตำบลโดยไม่มีการบัญญัติเหตุการณั้ขัดแย้งระหว่างสภาตำบลกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจะพบว่าเป็นบุคคลเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ จึงแทบไม่มีความขัดแย้ง และการที่ให้นายอำเภอมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งให้กรรมการตำบลพ้นจากตำแหน่ง ย่อมเอื้อให้นายอำเภอเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าที่จะเป็นการกำกับดูแล

2.6.2 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่

ก. การระงับหรือการยับยั้งการกระทำ โดยนายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติ ตามมติหากเห็นว่า มติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติตำบล มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับของทางราชการหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁵⁴ หรือหากเห็นว่าคณะกรรมการตำบลหรือกรรมการตำบลผู้ใด ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในทางที่เสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือแก่ราชการ ก็มีอำนาจสั่งให้ระงับการปฏิบัติได้และให้คำสั่งของ นายอำเภอเป็นอันถึงที่สุด⁵⁵

ข. การเพิกถอนการกระทำ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยกเลิกมติซึ่ง มิใช่ข้อบัญญัติตำบล หากมีมตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁵⁶ และ นายอำเภอมีอำนาจเพิกถอนการปฏิบัติของคณะกรรมการตำบลหรือกรรมการตำบลหากเห็นว่า ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่เสียหายแก่องค์การบริหารส่วน ตำบล หรือแก่ราชการ และให้คำสั่งของนายอำเภอเป็นอันถึงที่สุด⁵⁷

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 20(4).

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 45 (4).

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 45(5).

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 56.

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 57.

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 56.

⁵⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 57.

ค. การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน องค์กรบริหารส่วนตำบลและตรวจสอบกิจการขององค์กรบริหารส่วนตำบล เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใดจากองค์กรบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกกรรมการตำบลหรือพนักงานตำบลมาชี้แจงหรือตรวจสอบได้ และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁸

ง. การให้ความเห็นชอบการอนุมัติ หรืออนุญาต โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ในกรณีที่นายอำเภอไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบลดังกล่าว ให้ส่งร่างข้อบัญญัติตำบลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตำบลนั้นให้ส่งไปให้นายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบัญญัติตำบลนั้นตกไป⁵⁹ หรือมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากนายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่ารายการใดเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันมิได้ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณ หรือรายการใดตั้งผิดประเภท หรือตั้งไว้สูงหรือตั้งเกินสมควร และนายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณกลับไปให้สภาตำบลพิจารณาแก้ไขเสียใหม่ แต่สภาตำบลยืนยันตามเดิม จึงได้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณพร้อมความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งรายการเพิ่มขึ้นหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการนั้นได้ แล้วส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณไปยังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ⁶⁰ และนายอำเภอมีอำนาจอนุญาตให้มีการขยายเวลาสมัยประชุมสามัญ⁶¹ และสมัยประชุมวิสามัญ⁶² และให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติตำบล⁶³ เป็นต้น

ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบลด้วย ร่างดังกล่าวตกไปโดยไม่มีการเปิดโอกาสให้สภาตำบล ได้มีการพิจารณาทบทวนหรือแก้ไขร่างข้อบัญญัติตำบลนั้นในกรณีที่มีความขัดแย้งในการจัดทำร่างข้อบัญญัติตำบลระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบล กับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำในการเข้าไปควบคุมกำกับดูแลอันขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งรายการเพิ่มขึ้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในร่าง

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 55.

⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 49.

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 50.

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 24.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 26.

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 49 และ มาตรา 50.

ข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ จะเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงแนวทางการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวในตอนต้นเช่นเดียวกัน

จ. การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและหนังสือเวียนในองค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งและมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะ⁶⁴ ออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง วิธีการงบประมาณการเบิกจ่าย การจัดการและรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจ้างเหมาและการพาณิชย์ส่วนตำบล⁶⁵ การกำหนดวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล⁶⁶ การออกแบบข้อบังคับการประชุมสภาตำบล⁶⁷ เป็นต้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย⁶⁸ ซึ่งพบว่าระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นจะมีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางของรัฐในการควบคุมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าที่จะเป็นการกำกับดูแล

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติให้ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐแล้ว ยังมีบทบาทในการเข้าไปควบคุม ดำเนินการและกำกับทิศทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การบริหารงานขาดความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้การครอบงำจากส่วนราชการในที่สุด

2.7 ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้เหตุผลส่วนหนึ่งของการยกเลิกกฎหมาย ว่าการบริหารงานในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเห็นว่าการบริหารงานระดับตำบลในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นพัฒนาการก้าวแรกของการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนารูปแบบปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในรากหญ้า จึงได้สนใจศึกษาถึงสาเหตุปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 5 และ มาตรา 46.

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 53.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 17.

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 27.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มาตรา 8.

ประสบความสำเร็จ โดยศึกษาจากหนังสือและบทความเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในเรื่องดังกล่าวจาก ผู้รู้หลายท่าน ดังนี้

ตระกูล มีชัย⁶⁹ และกรมการปกครอง⁷⁰ เห็นว่า การที่องค์กรบริหารส่วนตำบล บริหารงานไม่ประสบความสำเร็จเกิดจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการ ปกครองตนเอง คณะบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจทาง การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการบริหารงานที่ดีพอ องค์กรบริหารส่วนตำบล ขาดรายได้ที่เพียงพอ และถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการ

ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์⁷¹ และสิริลักษณ์ เจริญสกุล⁷² เห็นว่าปัญหาและอุปสรรค ของการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นจากการขาดความเป็นอิสระในการบริหาร ราชการภายใน และมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง

ปธาน สุวรรณมงคล⁷³ ซึ่งมองในแง่ของนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2511 เป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครอง แบบอำนาจเผด็จการทหาร ไม่ปรากฏนโยบายด้านการกระจายอำนาจในนโยบายของรัฐบาลแต่ อย่างไม่ได้นอกจากนี้กลุ่มข้าราชการในระดับสูงของส่วนราชการบางหน่วยงาน ไม่ต้องการสูญเสีย อำนาจและมองการกระจายอำนาจเป็นสิ่งคุกคามผลประโยชน์ของตน จึงอ้างเหตุผลความไม่พร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความมั่นคงของประเทศเป็นเหตุผลหลักในการที่ไม่อาจ กระจายอำนาจได้โดยเร็ว หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากได้ และที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลมิได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในเรื่องของการกระจายอำนาจโดยรัฐบาลขาดเจตนาารมณ์ทาง การเมือง (Political Will) ที่จะผลักดันให้มีการแปลงนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นไปสู่ การปฏิบัติ

⁶⁹ ตระกูล มีชัย สภาตำบล, หน้า 84.

⁷⁰ กรมการปกครอง. 64ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475-2539) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539), หน้า 87.

⁷¹ ชัยยงค์ วุฒิมานานนท์. พัฒนาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ศึกษากรณีรูปแบบสภาตำบล, หน้า 71.

⁷² สิริลักษณ์ เจริญสกุล. ปัญหาของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง : ศึกษากรณีการผ่านร่าง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารตำบล (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 24.

⁷³ ปธาน สุวรรณมงคล. มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2538. ในรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี มสธ. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2543), หน้า 101-103.

จากที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยเหตุผลที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จและจากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จึงสรุปปัจจัยที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จพอสังเขป ดังนี้

2.7.1 ปัจจัยที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ได้มีการริเริ่มโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีการผลักดันให้การจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล มีอิสระในการปกครองตนเองตามแบบการปกครองท้องถิ่น (Local self Government) ในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่อมารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ถูกรัฐประหารโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้การปกครองอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหาร ซึ่งมุ่งเน้นการปกครองแบบมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จึงไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนา และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้จัดทำ ซึ่งก็คือที่ต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะเพียงบางประเภททำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถสนองตอบและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน จึงเป็นเหตุส่วนหนึ่งทำให้ประชาชนขาดความร่วมมือหรือขาดความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อีกทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้งนั้น เมื่อรัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง จึงทำให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 59 แห่ง ในปี 2501 และไม่มีการจัดตั้งอีกเลยจนมีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

2.7.2 ปัจจัยที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก. ในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามกฎหมายจะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 แนวทางโดยแนวทางแรกคือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้ง ซึ่งเห็นได้ว่า เมื่อรูปแบบการปกครองรัฐเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้รัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น จึงไม่มีประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอีก และแนวทางที่สองคือจัดตั้งโดยราษฎรร้องขอซึ่งจะติดขัดกับปัญหาการขัดแย้งกันซึ่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข. ในเรื่องอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะ พบว่ามีการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจหน้าที่เพียงบางประการทั้งที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ และอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะบางประการนั้น เห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานในชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

ค. ในเรื่องโครงสร้างการบริหารพบว่าฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการตำบล) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาตำบล) ส่วนใหญ่เป็นบุคคลเดียวกัน ทำให้ขาดการตรวจสอบและคานอำนาจ (Check and Balance) นอกจากนี้คณะกรรมการตำบลซึ่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นต้น นอกจากจะทำหน้าที่ในการเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วยังต้องทำหน้าที่ในฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อีกด้วย และเป็นที่ทราบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มีระดับความรู้ในชั้นประถมศึกษา จึงทำให้บางครั้งขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานเชิงท้องถิ่น และการที่ต้องรับภาระหน้าที่ในการบริหารงานทั้งในระดับท้องถิ่นและตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่รวมทั้งการที่รัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมรูปแบบการกระจายอำนาจ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงไม่กี่ประเภทและมีรายได้น้อยทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ความสำคัญในส่วนของกรปกครองลักษณะท้องที่เป็นหลักใหญ่มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ และแม้ในโครงสร้างการบริหารจะมีตัวแทนของราษฎรที่เลือกจากประชาชนในหมู่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นก็ปรากฏว่าเป็นเพียงฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาคตามความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองได้ จึงเห็นว่าจะจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากบทบาทหลักในการบริหารกลับไปตกอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

ง. ในเรื่องรายได้ พบว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนได้

จ. ในเรื่องการบริหารงานบุคคล พบว่าได้ว่าผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานตำบลนั้นส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากราชการพลเรือนเข้าไปทำหน้าที่และรัฐบาลก็ไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และการที่รัฐแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานจะทำให้เกิดการขัดกันเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ในเรื่องค่านิยมของ

ประชาชนในการเข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนจะไม่ให้ความสนใจเข้าทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากมุ่งแต่ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากมีเกียรติและศักดิ์ศรีดีกว่าพนักงานท้องถิ่น

จ. ในเรื่องการกำกับดูแล ปรากฏว่ารัฐวางระเบียบ กฎ ข้อบังคับควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะเป็นการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการเข้าไปควบคุมหรือดำเนินการในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแทนที่จะเป็นผู้กำกับดูแลให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายนอกจากนี้ยังพบว่าในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำเช่นนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปกำกับดูแลอย่างมากจน อาจทำให้เกิดการครอบงำการบริหารงานได้

2.7.3 ปัจจัยที่เกิดจากความเข้มแข็งของระบบราชการ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี 2475 จนถึงช่วงเวลาที่มีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอำนาจในการปกครองประเทศแท้จริงอยู่ในมือของบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ระบบราชการจึงกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่นและเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ และเป็นธรรมดาที่ระบบราชการจะมีการรักษาอำนาจการปกครองไว้ให้อยู่ที่กับตนซึ่งก็คือส่วนกลางจึงทำให้ทิศทางการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้ยาก

ทัศนคติของประชาชนที่มองว่าข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเป็นคนชั้นสูงในสังคม จึงเกิดความเคารพเชื่อถือในตำแหน่งหน้าที่ราชการจนกลายเป็นประเพณี⁷⁴ ทำให้ระบบราชการเข้าไปมีบทบาทในการสร้างความยอมรับจากประชาชนในการเป็นผู้ชี้แนะการบริหารการปกครองให้ประชาชนปฏิบัติตาม รวมถึงมองว่าหากมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเองจะก่อให้เกิดความวุ่นวายยุ่งยาก ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะในเชิงอำนาจนิยม ที่มักชอบปฏิบัติตามมากกว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารองค์การ

⁷⁴ สุจิต ลั่นซ้าย. บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), บทคัดย่อ.

บริหารงานของส่วนตำบล ทำให้การบริหารเป็นไปในแนวทางที่ทางราชการกำหนด โดยอาจขัดต่อความต้องการของประชาชน

2.7.4 ปัจจัยที่เกิดจากประชาชนขาดความมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงเวลาดังกล่าวการศึกษาของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา อีกทั้งประชาชนยึดติดอยู่กับระบบเจ้าขุนมูลนาย กล่าวคือประชาชนพร้อมที่จะเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองของข้าราชการ โดยไม่มีความสนใจหรือไม่มีความรู้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จำกัดบทบาทตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปบริหารงาน รวมถึงรัฐจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ประชาชนไม่เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ว่าจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของตนอย่างไร และอีกสาเหตุหนึ่งก็อาจเกิดจากความเคยชินของประชาชนต่อการบริหารของระบบราชการ ซึ่งเห็นว่าไม่มีความแตกต่างกันระหว่างการปกครองโดยระบบราชการกับการปกครองตนเองของประชาชน

3. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับปัจจุบัน)

3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือมีรายได้เฉลี่ยตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁵ โดยสภาตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลและบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁶ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น⁷⁷

⁷⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40.

⁷⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 41.

⁷⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43.

หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งใช้จำนวนรายได้ของสภาตำบลเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้เขียนและนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าจำนวนรายได้ดังกล่าวนี้เป็นจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน เนื่องจากหากมีการศึกษาเฉพาะจำนวนอัตราเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานส่วนตำบลที่จะมาปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่า จำนวนอัตราเงินเดือนค่าจ้างดังกล่าวมีมากกว่าจำนวนรายได้ 150,000 บาท ยังไม่รวมถึงค่าตอบแทนคณะผู้บริหารหรือการจัดทำบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นต้น ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพึ่งพาอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลักสำคัญ

การที่กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการสนองตอบต่อกระแสเรียกร้องของผู้นำท้องถิ่น และประชาชนตลอดจนนักการเมืองที่มีมานาน ที่อยากให้การบริหารงานระดับตำบลมีลักษณะดังกล่าว แต่หากพิจารณาถึงเป้าหมายหลักของการเรียกร้องให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ส่วนใหญ่มุ่งในด้านความมีอิสระในการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ต้องให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาใหญ่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคือการทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

แม้กฎหมายจะให้อำนาจในการที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลเพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยไม่เคยมีการจัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทยลักษณะดังกล่าว

หากพิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งสามารถแสดงเป็นตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
จัดตั้งได้วิธีเดียว คือ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท	จัดตั้งได้ 2 วิธี คือ 1. กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้ง 2. เมื่อราษฎรมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีลักษณะแน่นอนและเป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพิ่มขึ้นและขยายจำนวนได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งคาดว่าต่อไปประเทศไทยจะไม่มีรูปแบบสภาตำบลเหลืออยู่ เนื่องจากสภาตำบลจะแปรสภาพเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเข้าหลักเกณฑ์การจัดตั้ง (หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว) ในขณะที่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะเป็นไปได้ยากและไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการจำกัดจำนวนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วยตามที่ได้มีการนำเสนอไว้แล้วในตอนต้น

กระทรวงมหาดไทยได้จัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น เพื่อใช้เป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนและกำหนดกรอบอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล โดยการคำนวณคะแนนจากปัจจัยด้านการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษาวัฒนธรรม และด้านการบริหารการจัดการ และจัดแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 (รายได้เกิน 20 ล้านบาท)	จำนวน	74 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 (รายได้ตั้งแต่ 12-20 ล้านบาท)	จำนวน	78 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 (รายได้ตั้งแต่ 6-12 ล้านบาท)	จำนวน	205 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 (รายได้ตั้งแต่ 3-6 ล้านบาท)	จำนวน	843 แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 (รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท)	จำนวน	55,545 แห่ง

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง วัดเป็นเชิงปริมาณได้ยาก และองค์ประกอบของปัจจัยแต่ละด้านมีจำนวนมากใช้

ในการคำนวณได้ยาก จึงเห็นว่าแท้จริงแล้วจะใช้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการกำหนดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ปี 2542 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยบทบัญญัติมาตรา 41 ระบุว่า กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ทั้งนี้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว ทั้งนี้จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่าจำนวนประชากรไม่น่าจะเป็นเหตุที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพ แต่ปัจจัยหลักในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ น่าจะได้แก่ปัจจัยการบริหารงาน คือ รายได้ (Money) พนักงานส่วนตำบล (Man) การบริหารงาน (Management) และวัสดุอุปกรณ์ (Materials) ที่รัฐจะสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งที่สำคัญกว่า

3.2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ทั้งนี้เป็นการเลียนแบบการปกครองในระบอบรัฐสภาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นตัวอย่างสำหรับการทดลองศึกษาพัฒนาและเรียนรู้การปกครองในระดับชาติ⁷⁸

ในช่วงแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เข้าไปมีบทบาทในโครงสร้างการบริหารงานและกำหนดบทบาทเฉพาะกาลให้กำนันเป็น

⁷⁸ ทวิช กลิ่นประทุม. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 114.

ประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับแต่กฎหมายนี้ใช้บังคับ และต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีการอนุวัติตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยยกเลิกบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารทั้งก่อนที่มีการแก้ไขและโครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบัน ภายหลังจากมีการแก้ไขกฎหมายแล้วต่อไป

3.2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งเป็นสองส่วน คือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁹ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁰ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งซึ่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล ส่วนประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันมิได้⁸¹ โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่⁸² ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการลงมติด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ให้กรรมการบริหาร

⁷⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 44.

⁸⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก่อนมีการเปลี่ยนแปลง มาตรา 45.

⁸¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 57.

⁸² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 46.

องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง⁸³ และลงมติเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายชื่อไม่เกิน 4 คน ทั้งนี้ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธาน กรรมการบริหารและอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

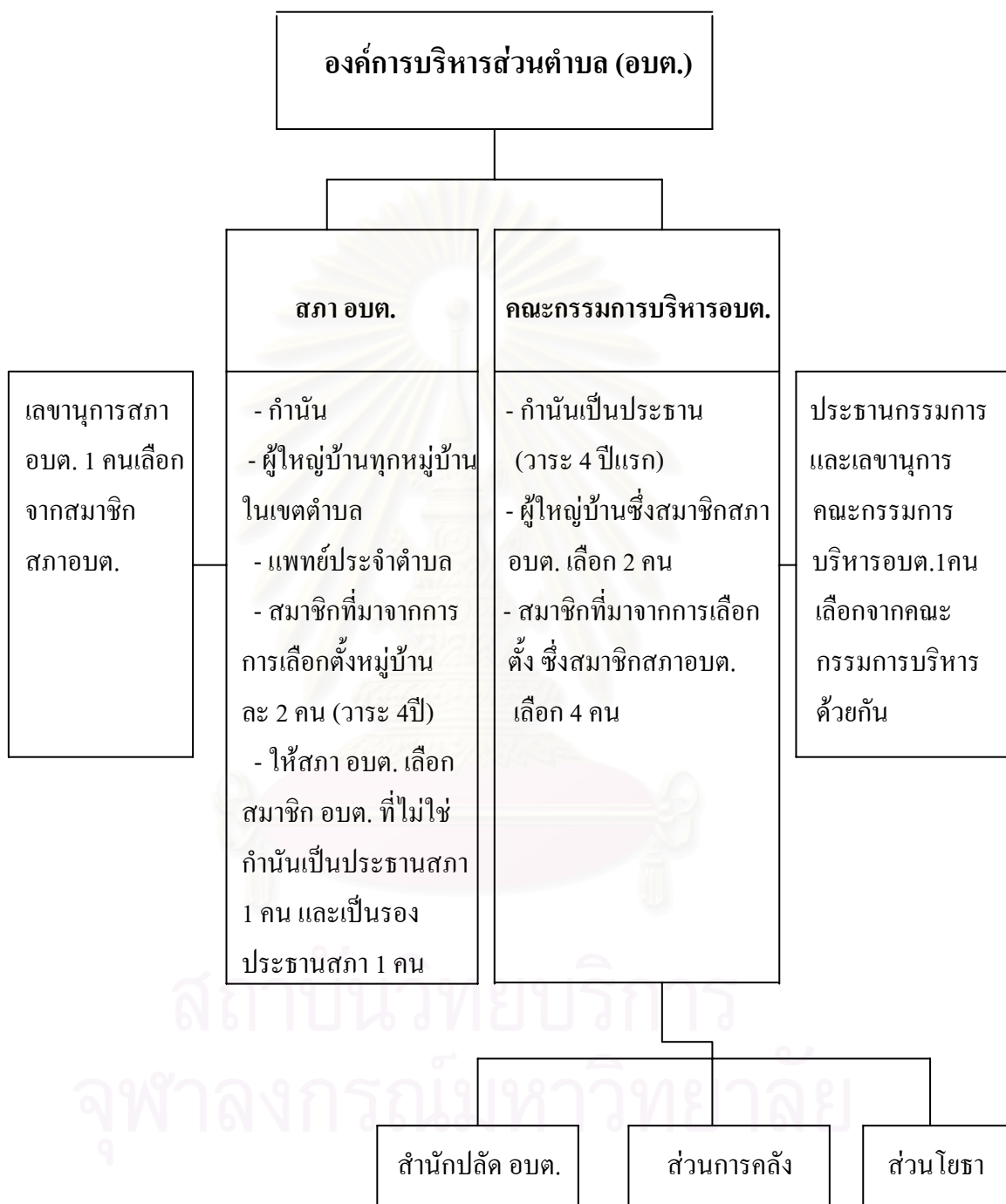
บทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ได้กำหนดให้ใน วาระ 4 ปีแรกของกฎหมายมีผลบังคับใช้ ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ดังนั้น จึงไม่ได้มีการเลือกประธานกรรมการบริหารเพียงแต่มีการเลือกเลขานุการคณะกรรมการบริหาร เท่านั้นและในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2542 จึงเป็นวันครบวาระการเป็นประธานกรรมการบริหารของ กำนัน ดังนั้นนับแต่วันดังกล่าวคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีการ เลือกประธานกรรมการบริหารใหม่จำนวน 1 คนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกำนันอาจได้รับการ เลือกก็ได้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่⁸⁴ บริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนา ตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความ เห็นชอบ รายงานผลการปฏิบัติและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อย ปีละสองครั้งรวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยสามารถเขียนโครงสร้าง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้

⁸³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64(6).

⁸⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59.

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ



จากโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมาหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะพบว่ามียุทธศาสตร์บางส่วนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รัฐบาลยังคงบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเกรงว่าเมื่อรัฐมีการกระจายอำนาจการปกครอง

แล้ว ผลของการกระจายอำนาจจะเป็นการลดบทบาทการเป็นผู้นำชุมชน และจะเกิดกระแสต่อต้านในการกำหนดนโยบายเป็นกฎหมายจึงจำเป็นต้องให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้จะพบว่าในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดโครงสร้างคล้ายกันต่างกันเพียงเพิ่มจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากรายชื่อจากเดิมจำนวน 1 คน เป็นจำนวน 2 คน และเพิ่มอำนาจให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 ไม่มีเนื่องจากการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 มีการแยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันและให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบควบคุมและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารมีจำนวนไม่มาก และไม่สามารถรองรับการลงมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 อีกทั้งวาระการอยู่ในตำแหน่งต่างกันคือกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 กำหนดให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 กำหนดให้ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ได้กำหนดจำนวนคณะกรรมการบริหารให้มีจำนวนเพียง 7 คน ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 กำหนดจำนวนฝ่ายบริหารมีจำนวนมากไม่สะดวกในการบริหารงาน

3.2.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติของมาตรา 285 วรรคสอง และวรรคสามกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและบทเฉพาะกาลมาตรา 335 (7) กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกของรัฐธรรมนูญ มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 285 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่งและดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540) จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ปัจจุบันจึงไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกแล้ว และเมื่อบุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ย่อมพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการบริหารโดยอัตโนมัติ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการบริหารต้องมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

ปี 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁵ ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ทั้งหมด ซึ่งหากเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน แต่หากมีจำนวนสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน และหากมีจำนวนหมู่บ้านมากกว่าจำนวนสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสองคน และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีอำนาจหน้าที่เช่น โครงสร้างการบริหารงานเดิม แต่เพิ่มอำนาจให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งได้⁸⁶ และกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁷ ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารหนึ่งคนและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกด้วยกันเองแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารโดยสามารถเขียนแผนภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

⁸⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

⁸⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน และทำให้ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนเป็นสำคัญ รวมทั้งเปิดโอกาสให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจตรวจสอบสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกัน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดมีความประพฤติไม่เหมาะสมและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วย

คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็เป็นผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ⁸⁸ หรือหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง⁸⁹

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะมีข้อดีคือให้อำนาจแก่ตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหากเห็นว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบความเป็นประชาธิปไตย แต่ขณะเดียวกันก่อให้เกิดข้อเสียคือการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้บางครั้งอาจจะบริหารงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือการดำเนินการตามกฎหมาย อาจกระทบต่อผลประโยชน์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำชุมชนท้องถิ่นหรือผู้มีผลประโยชน์ในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้แม้จะไม่มีมติ จึงทำให้การบริหารงานต้องหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากที่สุด

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ยังบัญญัติหลักการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อดีและเป็นไปตามหลักการปกครองประชาธิปไตย เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกแม้ไม่มีการบัญญัติเป็นลายอักษร แต่ถือเป็นประเพณีปฏิบัติ โดยกำหนดได้บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁹⁰ โดยเห็นว่าเหตุที่ให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งนั้นกฎหมายได้กำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเลยหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วย

⁸⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8).

⁸⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64 (7).

⁹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64. (8).

คะแนนเสียง 2 ใน 3 แต่หากคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 แต่เป็นเสียงส่วนใหญ่ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้พ้นจากตำแหน่งได้ทั้งนี้เพื่อให้มีกระบวนการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งป้องกันความผิดพลาด

หากเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับปัจจุบันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างใหม่นี้ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ในการเข้าไปรับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร โดยผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดโครงสร้างให้ผู้นำชุมชนซึ่งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นทั้งสมาชิกสภาและเป็นผู้บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยในขณะเดียวกัน จึงไม่ก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหารได้

โครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่นี้ จะทำให้ขนาดขององค์กรเล็กลง ก่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารงานเมื่อเทียบกับโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ขาดความไม่คล่องตัว รวมทั้งฝ่ายผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะทำหน้าที่บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเดี่ยวเท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่หลายอย่างทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล และตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาระดับการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 พบว่าร้อยละ 59.80 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 โดยมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี⁹¹ ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง⁹² และคณะกรรมการบริหารขาดทักษะในการบริหารการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล⁹³ หรืออาจบริหารงานขององค์การบริหาร

⁹¹ กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง. ข้อมูลสภาตำบลและองค์การส่วนกลาง ประจำปี 2542 (กรุงเทพมหานคร : เอกสาร โรเนียว), หน้า 2.

⁹² กรมการปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 98.

⁹³ โกวิทช์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 187.

ส่วนตำบลไปในทางทุจริต หรือไม่คำนึงถึงกฎระเบียบของทางราชการ หรือกฎหมาย รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกับพนักงานส่วนตำบล รวมทั้งฝ่ายปกครองที่กำกับดูแลอีกด้วย ซึ่งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นในช่วงแรกของการบริหารงานเสมอ แต่ต่อไปในอนาคตก็จะมีการพัฒนาทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในทางที่ถูกต้องเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกับการปกครองในต่างประเทศที่ต้องใช้เวลาอย่างยาวนานในการพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง

3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม⁹⁴ และกำหนดกรอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ⁹⁵ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมี 9 ประการอันได้แก่ การจัดหาให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ประเภทที่สององค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ⁹⁶ ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมี 13 ประการได้แก่ การให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราชการ การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะ

⁹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66.

⁹⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67.

⁹⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68.

สมบัติของแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การให้มีตลาด
ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดทำกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและการผังเมือง

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติกรอบภารกิจในการจัดทำบริการ
สาธารณะดังกล่าว เนื่องจากคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนรายได้
บุคลากร และพื้นที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงกำหนดประเภทบริการสาธารณะที่สำคัญให้ทุกองค์การ
บริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการในเชิงบังคับ และหากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดที่มีความ
พร้อมหรือมีศักยภาพเพียงพอก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและจำกัด ทำให้ไม่สามารถ
ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำได้ครบทุกประเภท
ตามที่กฎหมายกำหนดได้⁷⁷ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นจัดทำบริการสาธารณะประเภทโครงสร้างพื้นฐาน
เพื่อการจัดทำถนนหนทาง การขุดลอกแหล่งน้ำ และด้านกายภาพอื่น ๆ โดยมองข้ามความสำคัญ
ของคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และการศึกษาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁸ เนื่องจากบริการ
สาธารณะประเภทดังกล่าวนี้สามารถแสดงให้เห็นผลงานเป็นรูปธรรมของอันมีผลต่อการเลือกตั้ง
ครั้งต่อไปอีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจัดซื้อ จัดจ้าง อันอาจก่อให้เกิดรายได้ในทางมิ
ชอบแก่คณะผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติให้การจัดทำบริการสาธารณะ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย⁷⁹ กล่าวคือ องค์การบริหารส่วน
ตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหาร
ส่วนตำบลกำหนด ต้องพิจารณาว่าในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ได้มีกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้จัดทำหากกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการเป็น
ผู้จัดทำแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มีอำนาจที่จะจัดทำ แต่หากกฎหมายดังกล่าวบัญญัติ
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดทำก็สามารถดำเนินการได้ กฎหมายจัดตั้งองค์การ
บริหารส่วนตำบลมีบทบัญญัติในเชิงตัดทอนอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการต่างๆ เข้าไปมีอำนาจในการจัดทำบริการ
สาธารณะประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้องค์การบริหาร

⁷⁷ อรพินท์ สพโชคชัยและคณะ. รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริม
ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ : เอกสารเขียนเล่ม, 2540), หน้า 52.

⁷⁸ โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า 188.

⁷⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และ มาตรา 68.

ส่วนตำบลจัดทำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล เพียงแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร¹⁰⁰

จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายและให้อำนาจส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกับที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนการกระจายอำนาจคือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยินยอมและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ (ซึ่งกล่าวแล้วมี 8 ประการ) และเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน¹⁰¹ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เคยมีการทำกิจการนอกเขตพื้นที่ เนื่องจากมีรายได้น้อยและทรัพยากรในการบริหารไม่เพียงพอและไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากรวมทั้งมีศักยภาพเพียงพอและเห็นว่าการแก้ไขปัญหาบางอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องกระทำการนอกเขตพื้นที่ซึ่งสามารถจะทำได้ เช่น การจัดหาสถานที่กำจัดขยะนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถทำได้ และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจการร่วมกัน หรือที่เรียกว่าสหการนั้น ไม่เคยปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการทำสหการมาก่อน

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับปัจจุบันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จึงได้ทำตารางเปรียบเทียบนี้

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 69.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73.

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
กับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

ประเภทบริการสาธารณะ	พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	X	/
2. การให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	/	/
3. การให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	/	/
4. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ	/	/
5. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/
6. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	/	/
7. การป้องกันและระงับสาธารณภัย	/	/
8. การส่งเสริมการศึกษา วัฒนธรรม ศิลธรรม ศาสนา	/	/
9. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ ราษฎร	/	/
10. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	/	/
11. การให้มีโรงพยาบาล	X	/
12. การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	/	/
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน	X	/
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ รักษาคนเจ็บไข้	X	/
15. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสง สว่างโดยวิธีอื่น	/	/
16. การให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราชการ	/	/
17. การสาธารณสุข	X	/

ประเภทบริการสาธารณะ	พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
18. การพาณิชย์	/	/
19. กิจการอันซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่นหรือกิจการอันซึ่งกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล	X	/
20. การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	/	X
21. การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	/	X
22. การบำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	/	X
23. การให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและ กิจการสหกรณ์	/	X
24. การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	/	X
25. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็น ทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน	/	X
26. การหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การ บริหารส่วนตำบล	/	X
27. การท่องเที่ยว	/	X
28. การผังเมือง	/	X
29. การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการ มอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร	/	X

เครื่องหมาย / หมายถึงการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

เครื่องหมาย X หมายถึงการ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การ
บริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองฉบับจะพบว่า กิจการ

บางอย่างที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยแท้และเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ฉบับปัจจุบันไม่มีการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเช่น การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ แม้กฎหมายจะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าอากรและค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์¹⁰² ซึ่งเป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลควรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการจัดให้มีสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ก็ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่มีการบัญญัติไว้เช่นกัน การที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 ฉบับเก่าก็เนื่องจากว่าปัจจุบันบริการสาธารณะบางประเภทได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของสังคมปัจจุบัน เช่น ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง อีกทั้งรัฐมีนโยบายในการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมตามที่ได้แสดงไว้ในตารางเปรียบเทียบดังกล่าว

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 ไม่มีการแบ่งกลุ่มการจัดทำบริการสาธารณะออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ต้องทำ กับ อาจทำ เช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 แต่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพียงลักษณะเดียวคือ การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำ บริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองฉบับ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดตั้งสหการได้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 กำหนดเพียงแต่มีความตกลงยินยอมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล ก็สามารถจัดตั้งสหการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประการสุดท้ายนับเป็นความก้าวหน้าของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 ที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ไม่มีการบัญญัติไว้ก็คือ การให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ก้าวหน้าและสามารถที่จะพัฒนาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมีการนำมาปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากจะทำให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างครอบคลุมทุก

¹⁰² พระราชบัญญัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74.

ประเภทที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วยังสามารถพัฒนาเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลในการที่จะจัดทำโครงการหรือพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกเป็นจำนวนมาก

3.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในบทที่แล้วนั้นพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ตามโครงสร้างดังกล่าว ได้แก่

3.4.1 รายได้ประจำ มีดังนี้

ก. รายได้จากภาษีและอากร ประกอบด้วย

1) ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองได้¹⁰³ ได้แก่

1.1) ภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 โดยเรียกเก็บจากฐานมูลค่าของที่ดินโดยไม่รวมเอามูลค่าของสิ่งก่อสร้างและพืชผลที่อยู่บนพื้นดินในการคำนวณภาษี¹⁰⁴ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีประเภทนี้จำนวน 443.6 ล้านบาท¹⁰⁵ และ 448.8 ล้านบาท¹⁰⁶ ตามลำดับ

1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยจัดเก็บจากฐานมูลค่าการเช่าโรงเรือนและที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบกิจการพาณิชย์ต่างๆในอัตราภาษีร้อยละ 12.5 ต่อปีของค่ารายปีหรือมูลค่าเช่าต่อปี¹⁰⁷ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีประเภทนี้จำนวน 542.6 ล้านบาท¹⁰⁸ และ 575.5 ล้านบาท¹⁰⁹ ตามลำดับ

¹⁰³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 13.

¹⁰⁵ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2541), หน้า 338.

¹⁰⁶ กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2543), หน้า 101.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8.

¹⁰⁸ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, หน้า 338.

¹⁰⁹ กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, หน้า 101.

1.3) ภาษีป้าย จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เป็นภาษีที่เก็บจากป้ายโฆษณาหรือสัญลักษณ์¹¹⁰ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์กรบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีประเภทนี้จำนวน 110 ล้านบาท¹¹¹ และ 144 ล้านบาท¹¹² ตามลำดับ

1.4) อาคารฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่น อันเกิดจากการฆ่าสัตว์จัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 โดยจัดเก็บจากใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์¹¹³ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์กรบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากอากรประเภทนี้จำนวน 8.8 ล้านบาท¹¹⁴ และ 11.6 ล้านบาท¹¹⁵ ตามลำดับ

2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล¹¹⁶

ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บตามปกติและนำภาษีที่จัดเก็บเพิ่มนั้นมาจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

2.1) กฎหมายให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลเพื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มจากอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มได้ในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะไม่เกินร้อยละ 10 และภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์หรือเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม แล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด โดยกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีดังกล่าวแล้วจะนำภาษีส่วนที่เพิ่มตามข้อบังคับตำบลนำมาจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกรมสรรพากรสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละห้าของภาษีที่เป็นรายได้ของ องค์กรบริหารส่วนตำบลได้ ขณะที่บังคับใช้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้โดยที่ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

¹¹⁰ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 7.

¹¹¹ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, หน้า 338.

¹¹² กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, หน้า 101.

¹¹³ พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11.

¹¹⁴ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, หน้า 338.

¹¹⁵ กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, หน้า 101.

¹¹⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 76(1) และ 80.

ขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรภาษีประเภทนี้แต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษา¹¹⁷ พบว่าในช่วงแรกที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีเพิ่ม และไม่มีการมอบอำนาจให้ส่วนราชการจัดเก็บภาษีแทน จึงเท่ากับว่าส่วนราชการต่าง ๆ ไม่มีอำนาจที่จะไปเรียกเก็บภาษีเพิ่มเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีอำนาจหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ได้อีกด้วย

ปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 กำหนดให้มีการจัดสรรภาษีดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (รายละเอียดหลักเกณฑ์การจัดสรรจะได้กล่าวในบทต่อไป) จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินภาษีประเภทนี้แล้ว

2.2) กฎหมายกำหนดอัตราภาษีที่แน่นอน โดยให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพิ่มตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำภาษีที่เพิ่มมาจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

2.2.1) ภาษีสุรา จัดเก็บตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพิ่มจากผู้รับใบอนุญาตทำสุราในอัตราร้อยละสิบของอัตรากาสิโนที่ต่อเสียตามภาษีสุรา ซึ่งกรมสรรพสามิตสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บเพิ่มได้ แล้วนำภาษีดังกล่าวส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทุกแห่งตาม อัตราส่วนแห่งยอดจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว¹¹⁸ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีประเภทนี้จำนวน 2,001 ล้านบาท¹¹⁹ และ 2,374.5 ล้านบาท¹²⁰ ตามลำดับ

¹¹⁷ อนุชา สุนสวัสดิกุล. แบบแสดงรายละเอียดการเสนอผลงาน ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการคลัง ระดับ 7ว. (ด้านการปกครองท้องถิ่น) (เอกสาร โรเนียว : 2540), หน้า 27.

¹¹⁸ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2525 ข้อ 1 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2524.

¹¹⁹ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, หน้า 338.

2.2.2) ภาษีสรรพสามิต จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพิ่มในอัตราร้อยละสิบของภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และร้อยละสิบของภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับสินค้าหรือบริการตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต¹²¹ ซึ่งกรมสรรพสามิตสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละห้าจากภาษีที่จัดเก็บเพิ่ม¹²² แล้วนำภาษีดังกล่าวส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตามอัตราส่วนแห่งยอดจำนวนรายชื้อตามหลักฐานการทะเบียนรายชื้อในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว¹²³ ซึ่งในปี 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากภาษีประเภทนี้จำนวน 5,738.9 ล้านบาท¹²⁴ และ 6,068.8 ล้านบาท¹²⁵ ตามลำดับ

3) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวน¹²⁶ ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบเงินภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งจำนวนให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทุกแห่ง ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 41 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 85 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 มาตรา 5 ทวิ โดยกรมการขนส่งเป็นผู้จัดเก็บและจัดส่งภาษีที่จัดเก็บได้ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลัก

¹²⁰ กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, หน้า 101.

¹²¹ พระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2527 มาตรา 3.

¹²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการส่งมอบและการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตให้แก่กรุงเทพมหานครและหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 ข้อ 3.

¹²³ กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2528.

¹²⁴ กรมการปกครอง, ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปีงบประมาณ 2536-2540, หน้า 338.

¹²⁵ กระทรวงการคลัง, รายงานการคลังประจำปี 2540, หน้า 101.

¹²⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 75.

เกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด¹²⁷ ซึ่ง จะจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด นอกจากกรุงเทพมหานครตามอัตราส่วน กล่าวคือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละยี่สิบห้า เทศบาลร้อยละห้าสิบ ถ้ามีหลายเทศบาลในจังหวัดให้แบ่งเทศบาลละเท่า ๆ กันและเมืองพัทยาถือเป็นเทศบาลหนึ่งแห่ง และให้สุขาภิบาลร้อยละยี่สิบห้า ถ้ามีหลายสุขาภิบาลในจังหวัดให้แบ่งสุขาภิบาลละเท่า ๆ กัน (ปัจจุบันสุขาภิบาลได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล) จึงทำให้เทศบาลได้ร้อยละยี่สิบห้าของทั้งหมด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้แต่อย่างใด

ปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ประเภทนี้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย (ซึ่งรายละเอียดหลักเกณฑ์การจัดสรรจะได้กล่าวในบทต่อไป) ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีรายได้จากภาษีประเภทนี้ตามประกาศ ดังกล่าว

ข. รายได้ที่มีใช้ภาษีและอากร¹²⁸ ประกอบด้วย

1) ค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบล เรียกเก็บจากประชาชนที่ได้รับบริการหรือได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.1) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจากอัตราค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนด โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จัดเก็บและนำค่าธรรมเนียมส่วนที่จัดเก็บเพิ่มนี้ไปจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ร้านขายสุราหรือ

¹²⁷ กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2523.

กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2523.

กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2497 ข้อ 1 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2531.

¹²⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 77, 82 (1) (2) (3) และ (4).

สถานที่เล่นการพนันตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวข้างต้น

1.2) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ทั้งจำนวนที่จัดเก็บได้ หากมีการเก็บค่าธรรมเนียมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่กฎหมายกำหนด แล้วนำค่าธรรมเนียมที่ได้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีรายได้จากค่าธรรมเนียมในปี 2541 เป็นจำนวนถึง 3,444 ล้านบาท¹²⁹ อากรประธานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490¹³⁰ พบว่าในปี 2540 มีรายได้เป็นจำนวน 3,631,795.35 บาท ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ พบว่าในปี 2540 มีรายได้เป็นจำนวน 11,298,387.10 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งกำหนดให้เงินรายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลที่จัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป¹³¹ และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการให้บริการเก็บและขนสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสิร์ฟอาหาร ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้ง¹³² โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการ

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 101.

¹³⁰ ระเบียบกรมประมงว่าด้วยการนำส่งเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490.

¹³¹ หนังสือกองควบคุมกิจการน้ำบาดาลกรมทรัพยากรธรณีที่ 08/ (กสน.) 1996 เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 29 กันยายน 2538 และกฎกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520.

¹³² กฎกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2536.

ออกข้อบังคับตำบลตามหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขและไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง¹³³ และบรรดาค่าธรรมเนียม และค่าปรับตามกฎหมายนี้ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล¹³⁴ ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการยื่นขออนุญาตใบอนุญาตต่าง ๆ หรือต่ออายุใบอนุญาตต่าง ๆ และค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบแปลนก่อสร้าง หรือตัดแปลงอาคารสำหรับการก่อสร้างหรือสำหรับส่วนที่มีการตัดแปลง¹³⁵

เดิมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น (พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540) ด้วย แต่ปรากฏว่าในปี 2542 มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยตัดรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนนี้ออก และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลับมามีรายได้จากอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกอีแอ่นเช่นเดิมอีก

1.3) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จัดเก็บ ค่าธรรมเนียมแล้วนำมาจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดซึ่งการจัดสรรประเภทนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะไม่ได้รับการจัดสรรเต็มจำนวนหรือไม่สามารถออกข้อบังคับของท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ โดยค่าธรรมเนียมประเภทนี้ คือ ค่าภาคหลวงแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

2) ค่าใบอนุญาต เช่น ใบอนุญาตจัดทำสถานที่จำหน่ายอาหาร ใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

3) ค่าปรับ เช่น ค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ หรือค่าปรับตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 46 ที่กำหนดให้เงินค่าปรับตามกฎหมายนี้ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นและประกาศ

¹³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 63.

¹³⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 64.

¹³⁵ กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

กระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดท้องถิ่น ตามมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นท้องถิ่นที่ได้รับเงินค่าปรับเป็นต้น

4) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์สาธารณูปโภคหรือทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2 รายได้พิเศษ¹³⁶ เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล และนโยบายของรัฐบาลในการจัดสรรเงินให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ รายได้จากเงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ หรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ หรือตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงรายได้จากเงินกู้ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่มีกำหนดระเบียบดังกล่าว จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถกู้เงินจากแหล่งใดได้ และ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในส่วนของรายได้พิเศษนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งพบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) โดยในปี 2538 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน 81,292,300 บาท ให้กระทรวงมหาดไทยจัดเพื่อสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งละ 131,754 บาท¹³⁷ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งได้รับเงินอุดหนุนในจำนวนเท่ากัน (Flat Rate) แต่หลักเกณฑ์การจัดสรรในปีแรกนี้พบว่าไม่เป็นธรรมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยแต่กลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน เท่ากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มาก

ในปี 2539-2540 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลรวมกัน เป็นจำนวนประมาณ 10,000 ล้านบาท โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรเป็นเช่นเดียวกับปี 2538 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนในจำนวนที่เท่ากันแห่งละ 1,332,200 บาท¹³⁸

ในปี 2541-2543 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน โดยแยกเงินอุดหนุนออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่ 1 จำนวนร้อยละ 25 จัดสรรให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ในอัตราเท่ากัน และส่วนที่ 2 จำนวนร้อยละ 75 จัดสรรให้เฉพาะสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2-5 (การ

¹³⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 85 (5) (6) (7) (8) และ 83.

¹³⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่มท 0318/ว1862 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2538.

¹³⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว.546 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2539.

แบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น) ตามตัวแปร 4 ตัวแปร คือ ร้อยละ 10 จัดสรรตามจำนวนประชากร ร้อยละ 15 จัดสรรตามขนาดพื้นที่ ร้อยละ 20 จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้านและร้อยละ 55 จัดสรรตามจำนวนรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากจะได้รับการจัดสรรน้อย องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยจะได้รับการจัดสรรมาก พบว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในปี 2541-2543 องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน ในส่วนที่ 1 เท่านั้น ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2-5 และสภาตำบลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสองส่วน ทำให้เห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรดังกล่าว ให้ความสำคัญแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย ที่จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น

ในปี 2544 รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลจำนวน 17,343.7 ล้านบาท¹³⁹ โดยได้มีการแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เงินอุดหนุนจำนวน 10,000 ล้านบาท จัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไว้ในปี 2541-2543

ส่วนที่ 2 เงินอุดหนุนจำนวน 6,843.7 ล้านบาท จัดสรรให้หมู่บ้านละ 100,000 บาท ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลจำนวน 68,437 หมู่บ้าน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมอาชีพ

ส่วนที่ 3 เงินอุดหนุนจำนวน 500 ล้านบาท จัดสรรให้เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด หากเปรียบเทียบฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะเห็นว่าฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะมีจำกัดเพียงบางประเภท ในขณะที่ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการขยายฐานรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตเป็นอันมาก เนื่องจากการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีมากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นั่นเอง

¹³⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 88 ลงวันที่ 12 มกราคม 2544.

3.5 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล¹⁴⁰

องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีรายจ่ายในการบริหารงานหรือจัดทำบริการสาธารณะ โดยสามารถแบ่งรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ลักษณะได้แก่

3.5.1 รายจ่ายประจำ คือรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจ่ายเป็นประจำในการบริหารงาน ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

3.5.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือเพื่อการพัฒนา คือรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายเป็นครั้งคราวเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ เป็นต้น

3.5.3 รายจ่ายตามที่ส่วนกลางหรือส่วนราชการกำหนด ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรส่วนบุคคลในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการหรือกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ดำเนินการเอง และต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในแผนพัฒนาตำบล โดยให้้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณหมวดรายจ่ายเงินอุดหนุน โดยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้การกำกับดูแลการบริหารงานของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากเกิดระบบอุปถัมภ์ ทำให้การตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความเกรงใจกัน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตหรือการไม่ปฏิบัติตามระเบียบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน

3.6 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบและโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรก เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และใช้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคล ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิก โดยผลของบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่สอง ซึ่งเป็นปัจจุบันที่รูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการกำหนดโครงสร้างของ

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 85.

องค์การบริหารงานบุคคล (รัฐธรรมนูญเรียกว่าคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น) และให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายที่ใช้การบริหารงานบุคคลในระยะแรกมีลักษณะที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐบาลได้ตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

การนำเสนอเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มีจุดประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในระยะแรกและระยะที่สองที่เป็นปัจจุบัน เพื่อให้เห็นภาพของรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกเท่านั้น ส่วนในระยะที่สองจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น และให้มีระเบียบพนักงานส่วนตำบลโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีการวมถึงให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตให้ข้าราชการต่างๆในจังหวัดไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้¹⁴¹ เนื่องจากในช่วงแรกของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดแคลนบุคลากรและเกิดความไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่และรายละเอียดวิธีการดำเนินงานกระทรวงมหาดไทย จึงได้แจ้งให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอมอบหมายให้ปลัดอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งก็คือให้เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย¹⁴²

รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีการรับโอนข้าราชการต่าง ๆ รวมถึงเปิดรับบุคคลภายนอกมาบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งต่าง ๆ และมีการยกเลิกบทบาทของปลัดอำเภอในการเข้าไปทำหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

¹⁴¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72.

¹⁴² หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท0318/ว 510 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2538.

รูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะแรกจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ซึ่งสามารถแบ่งการศึกษารูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 3 ส่วน ได้แก่ องค์การบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการบริหารงานบุคคล และกรอบโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

3.6.1 องค์การบริหารงานบุคคล

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 บัญญัติให้น้องกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลและให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) มีหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล¹⁴³ นอกจากนี้ ก.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติภารกิจใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่ ก.ท. มอบหมาย¹⁴⁴ ซึ่งปรากฏว่า ก.ท. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงานของพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวินัยการออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์การบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเช่น เทศบาลที่มี ก.ท. หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด หรือ ก.จ. เป็นต้น

การกำหนดองค์การบริหารงานบุคคลดังกล่าว จะมีผลดีในแง่เกิดความสะดวกในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะสามารถนำหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของ ก.ท. มาอนุโลมใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทันทีและไม่สิ้นเปลือง การใช้ทรัพยากรในหน่วยราชการขององค์การบริหารงานบุคคล เนื่องจากสามารถใช้หน่วยราชการของ ก.ท. ได้ อีกทั้งเป็นการลดจำนวนองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป แต่หากพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจะก่อให้เกิดผลเสีย คือ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ภายใต้ในหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของ ก.ท. ทำให้การพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การ

¹⁴³ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

¹⁴⁴ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 7(4).

กำหนดระดับของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกรอบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะแสดงต่อไป พบว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นหนึ่งมีระดับ สูงสุดได้เพียงระดับ 7 เท่านั้น ในขณะที่ปลัดเทศบาลจะได้ถึงระดับ 9 เนื่องจาก ก.ท. พิจารณาจาก จำนวนรายได้ที่น้อยและปริมาณงานไม่มากนักขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่พบว่าองค์การ บริหารส่วนตำบลชั้นหนึ่งบางแห่งมีรายได้สูงกว่าเทศบาลบางแห่งที่มีปลัดเทศบาลระดับ 8 เสียอีก

จากที่กล่าวมาองค์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราช กฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 จะมียศประกอบดังต่อไปนี้

ก. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)¹⁴⁵ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และมีคณะกรรมการอื่นๆ ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย, อธิบดี กรรมการปกครอง, อธิบดีกรมโยธาธิการ, อธิบดีกรมบัญชีกลาง, เลขาธิการคुरुสภา, เลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข, ผู้แทนที่ ก.ท. เลือกและ แต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการและเลขานุการ (ปกติจะแต่งตั้งจากรองอธิบดีกรมการปกครองฝ่าย ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) จะเห็นได้ว่ากรรมการใน ก.ท. ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาล เช่น เรื่องการก่อสร้าง (กรมโยธาธิการ) การศึกษา (เลขาธิการ คुरुสภา) การอนามัยและสาธารณสุข (กระทรวงสาธารณสุข) เป็นต้น โดยไม่มีตัวแทนของผู้บริหาร หรือพนักงานเทศบาลแต่อย่างใด จึงทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเป็นผู้กำหนด ทิศทางและมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วน ตำบล

ข. คณะอนุกรรมการวิสามัญ พิจารณากำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการ สรรหา การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงานของพนักงานส่วน ตำบล¹⁴⁶ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการวิสามัญที่มาจากสามส่วนในจำนวนที่เท่ากันกล่าวคือ ผู้แทน จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นประธาน รองอธิบดีกรมการ ปกครอง (ฝ่ายราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) เป็นรองประธานฯ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และ ผู้อำนวยการกองราชการส่วนตำบล เป็นเลขานุการ ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ตัวแทนจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน และตัวแทนจากปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน ซึ่งส่วนราชการเป็นผู้เสนอและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่

¹⁴⁵ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 6.

¹⁴⁶ คำสั่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่ 5/2543 เรื่องการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการวิสามัญ พิจารณา กำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงาน ของพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 8 มีนาคม 2543.

นักวิชาการจำนวน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งฯ ดังกล่าว สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้มีผู้แทนจากสามฝ่ายกล่าวคือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน เนื่องจาก ก.ท. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ชุดนี้ในปี 2543 ซึ่งภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิมีนักวิชาการเพียงหนึ่งท่าน นอกนั้นจะเป็น ข้าราชการประจำสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมการปกครอง และพบว่าคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำในสังกัดกรมการปกครอง

ค. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวิสัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล¹⁴⁷ ประกอบด้วย คณะกรรมการวิสามัญฯ ที่มาจากสามส่วนเช่นเดียวกันกล่าวคือ ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะเป็นบุคคลเดียวกับคณะกรรมการฯ ในข้อ. ข. ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ตัวแทนจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิได้แก่ นักวิชาการ จำนวน 1 คน ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายวินัยส่วนการบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบรรจุแต่งตั้งและทะเบียนประวัติกองราชการส่วนตำบล องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวิสัยฯ ชุดนี้ มีหลักการเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากำหนดตำแหน่งฯ ที่ได้กล่าวมาแล้ว¹⁴⁸

ง. คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด)¹⁴⁹ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานและคณะกรรมการอื่นได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคน นายกเทศมนตรีของเทศบาลในจังหวัดนั้นๆ หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรี มอบหมายเทศบาลละหนึ่งคน ปลัดจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด โยธาธิการจังหวัดหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด อัยการ

¹⁴⁷ คำสั่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่ 7/2543 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวิสัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 5 เมษายน 2543.

¹⁴⁸ คำสั่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่ 7/2543 เรื่องการแต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาวิสัยการออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 5 เมษายน 2543.

¹⁴⁹ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2539 มาตรา 3.

จังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหนึ่งคน และผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่าคณะอนุกรรมการฯ ที่มาจากข้าราชการ ประจำที่ดำรงตำแหน่งในภูมิภาค มีจำนวนประมาณ 10 คน และที่มาจากเทศบาลซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว จะมีจังหวัดละประมาณ 20-30 คน เนื่องจากรัฐบาลได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลจำนวนประมาณ 1,000 แห่งเป็นเทศบาลตำบล จึงทำให้สัดส่วนการเป็นคณะอนุกรรมการของเทศบาลมีจำนวนมาก ย่อมทำให้ขนาดขององค์กร (อ.ก.ท. จังหวัด) มีขนาดใหญ่ ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่สะดวก ในการบริหารงานบุคคล อีกทั้งเห็นว่าแม้จะมีตัวแทนจากเทศบาลเข้าไปเป็นคณะอนุกรรมการนั้น แท้จริงแล้วอำนาจในการควบคุมหรือการบริหารงานจะอยู่กับข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่า ราชการจังหวัดและผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเลขานุการ เนื่องจากในส่วนภูมิภาคข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญของสังคมในการชี้แนะ หรือควบคุมการดำเนินการประกอบกับผู้บริหารของเทศบาล ส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ประสบการณ์ในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประกอบกับการเคารพในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงในจังหวัดที่เป็นคณะอนุกรรมการฯ ด้วยกัน จึงก่อให้เกิดความเกรงใจและเชื่อฟังการแนะนำ ทำให้ข้าราชการดังกล่าวมีบทบาทในการ บริหารงานบุคคลและเป็นที่น่าสังเกตว่าใน อ.ก.ท. จังหวัดนี้ มีเพียงตัวแทนของเทศบาล โดยไม่มี ตัวแทนขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่จะปกป้องคุ้มครองพนักงานส่วนตำบล จึงยอมทำให้การ บริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นไปในทิศทางที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นกำหนด

3.6.2 อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลพนักงานส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ประกอบกับพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมถึงมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะอนุกรรมการ วิสามัญทั้งสองคณะ และคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด สามารถแยกลักษณะอำนาจหน้าที่ใน การบริหารงานบุคคลเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก องค์การบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ บริหารงานบุคคล และลักษณะที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยมี รายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

ก. องค์การบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่

1) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีอำนาจหน้าที่¹⁵⁰ ในการออก กฎข้อบังคับหรือระเบียบ เพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคล อนุมัติการ โอนและรับโอนพนักงานส่วน

¹⁵⁰ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 1.

ตำบล การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท. เป็นต้น

2) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ท. ในเรื่องพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล¹⁵¹ เป็นต้น

3) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา กำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงานของพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ทำการแทน ก.ท. ในการพิจารณากำหนดตำแหน่ง การสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง¹⁵² เป็นต้น

4) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดหรือ อ.ก.ท.จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการช่วย ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ.กระทรวงและ อ.ก.พ.กรม¹⁵³ และมีอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลภายในจังหวัด¹⁵⁴ โดยเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบล¹⁵⁵ อนุมัติการบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบล¹⁵⁶ พิจารณากำหนดและเฉลี่ยอัตรากำลังระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด¹⁵⁷ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา กำหนดตำแหน่งฯ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากเป็น

¹⁵¹ คำสั่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ที่ 7/2543 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา วินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 5 เมษายน 2543.

¹⁵² คำสั่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่ 5/2543 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา กำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงานของพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ 8 มีนาคม 2543.

¹⁵³ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 8.

¹⁵⁴ มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ครั้งที่ 3/2541 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541.

¹⁵⁵ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 8 (3).

¹⁵⁶ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 9.

¹⁵⁷ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 8 (1) ประกอบกับหนังสือ กระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว22 ลงวันที่ 6 มกราคม 2540.

ผู้ทำการแทน ก.ท.ทั้งหมดในเรื่องดังกล่าว เพราะ ก.ท. เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการการบริหารงานให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ปฏิบัติและดำเนินการเท่านั้น โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล สามารถให้คุณให้โทษต่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการ รวมถึงการได้บรรจุแต่งตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการได้ นอกจากนี้ยังเห็นได้ยิ่งกว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัดนั้น อ.ก.ท.จังหวัดจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด รวมทั้งสามารถให้ความก้าวหน้า รวมถึงการให้คุณให้โทษแก่พนักงานส่วนตำบลได้อีกด้วย

รูปแบบการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวจะเป็นรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ (Unified Local Government Personel System) เนื่องจากมีการแยกกันระหว่างคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) โดยที่รัฐมีการแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปเป็นคณะกรรมการทั้งในระดับ ก.ท.คณะกรรมการวิสามัญและ อ.ก.ท.จังหวัด ตามที่ได้กล่าวมา อีกทั้งองค์การดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งในระบบนี้การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่มีได้รับการส่งเสริมอย่างแท้จริง

ข. ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบว่าด้วยลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล¹⁵⁸ และมีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹⁵⁹ อนุโลมใช้กับพนักงานส่วนตำบลด้วย

2) เลขาธิการ ก.ท. มีอำนาจหน้าที่โดยเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกพนักงานส่วนตำบลในสายงานผู้บริหาร¹⁶⁰ ดำเนินการคัดเลือกโดยใช้วิธีประเมินคุณสมบัติของ

¹⁵⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536
ข้อ 13.

¹⁵⁹ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 10.

¹⁶⁰ มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ครั้งที่ 1/2542 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2542.

บุคคล¹⁶¹ และพิจารณาอนุมัติให้แต่งตั้งโอน(ย้าย)พนักงานส่วนตำบลตั้งแต่ระดับ5ลงมา¹⁶²

3) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล¹⁶³ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรี¹⁶⁴ มีอำนาจในการอนุญาตการลาของพนักงานส่วนตำบล¹⁶⁵ มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล¹⁶⁶

4) นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับปลัดกระทรวงและอธิบดี¹⁶⁷ และมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่ดำเนินการบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบล¹⁶⁸ มีอำนาจพิจารณาและจัดลำดับผู้สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี¹⁶⁹ มีอำนาจในการอนุญาตการลาของพนักงานส่วนตำบล¹⁷⁰ มีอำนาจอนุญาตให้ประธานกรรมการบริหารประธานและรองประธานสภา สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลลาป่วย ลากิจส่วนตัว และลาพักผ่อน ลากลอดบุตร ลาเข้าเตรียมพล¹⁷¹ มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล¹⁷²

5) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบรรจุ

¹⁶¹ มติเดียวกัน.

¹⁶² มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ครั้งที่ 1/2540 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540.

¹⁶³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ข้อ 14.

¹⁶⁴ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 6.

¹⁶⁵ ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2).

¹⁶⁶ พระราชกฤษฎีการะเบียบว่าเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 4,6,13,14.

¹⁶⁷ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 6.

¹⁶⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ว547 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2540.

¹⁶⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว2837 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2539.

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว1708 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540.

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว1902 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2544.

¹⁷⁰ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 4, 6, 14.

¹⁷¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภารองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

¹⁷² พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2531 ม.4,26,13,14 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.

บุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบล และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยต้องได้รับการอนุมัติจาก อ.ก.ท. จังหวัด¹⁷³ มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้พนักงานส่วนตำบลเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1 (ระดับควว 1-2-3)¹⁷⁴

จากที่ได้กล่าวมาเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอิทธิพลสำคัญต่อความก้าวหน้าในชีวิตราชการของพนักงานส่วนตำบลก็คือเลขานุการ ก.ท. ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือก และพิจารณาอนุมัติให้แต่งตั้งโอน (ย้าย) พนักงานส่วนตำบลตั้งแต่ระดับ 5 ลงมา ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ทั่วประเทศจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4-5 และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีระดับ 5 ลงมา (ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและระดับของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป) จึงทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขานุการ ก.ท.

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ซึ่งแม้ว่าอำนาจในการบริหารงานบุคคลจะเป็นของ อ.ก.ท. จังหวัดก็ตาม แต่ในทางเป็นจริง หรือทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการบริหารงานของ อ.ก.ท. นั้นเอง และกรณีที่พนักงานส่วนตำบลจะมีความก้าวหน้าในชีวิตของราชการหรือการได้บรรจุแต่งตั้งโอน (ย้าย) ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นผู้มีบทบาทและมีอำนาจดำเนินการ โดยผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแทบจะไม่มีบทบาทหรือมีอำนาจดังกล่าว

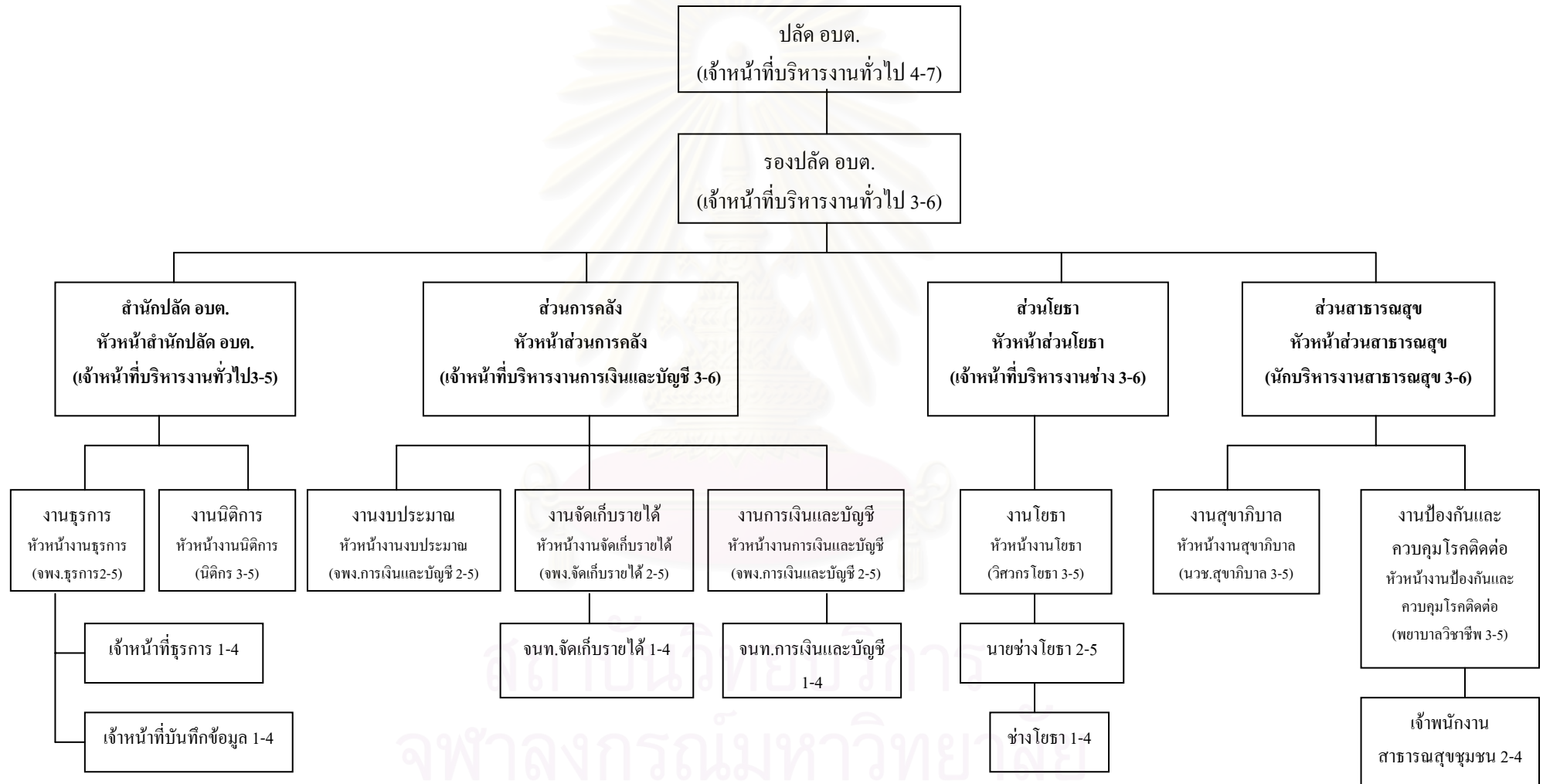
3.6.3 กรอบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งการบริหารงานออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นนั้น คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีมติจัดทำกรอบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงจำนวนรายได้และภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถเขียนเป็นแผนภาพกรอบโครงสร้างตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้

¹⁷³ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 9.

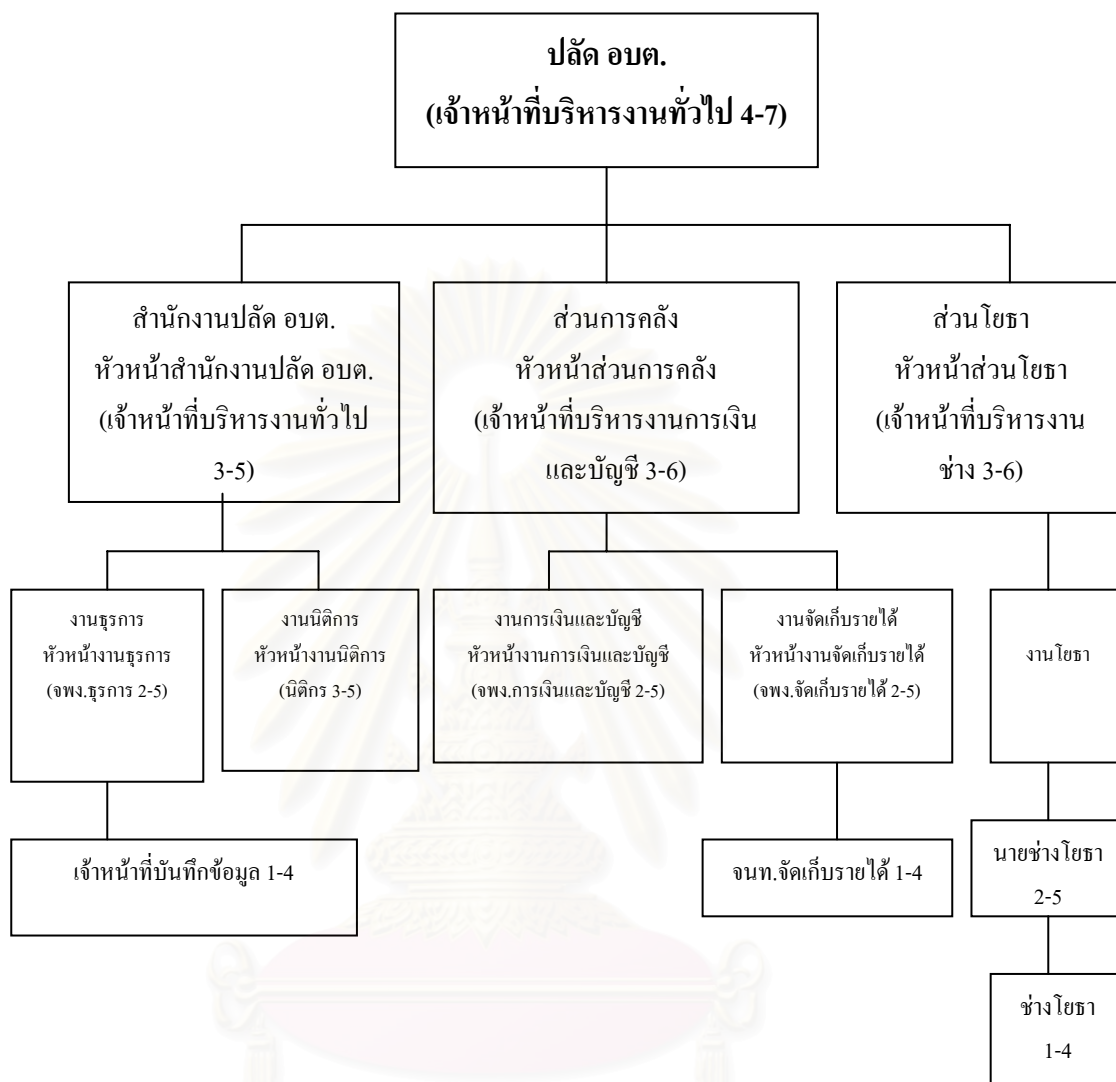
¹⁷⁴ มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ครั้งที่ 3/2541 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2541.

แผนภาพที่ 4 กรอบโครงสร้างอัตรากำลังของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 1



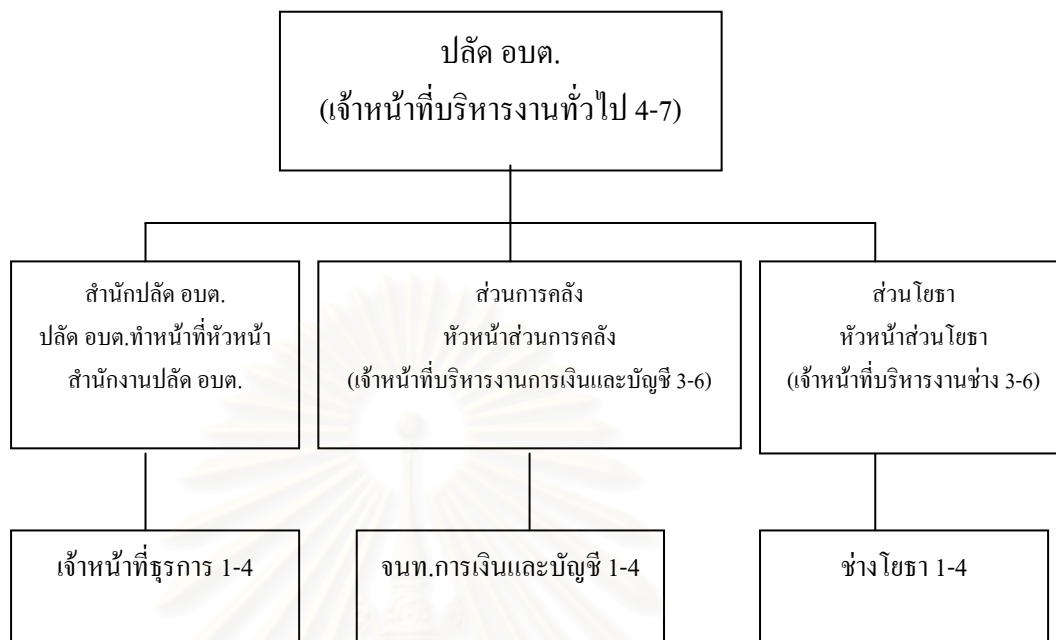
ก.ท.ปรับปรุงตำแหน่งตามมติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

แผนภาพที่ 5 กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 2



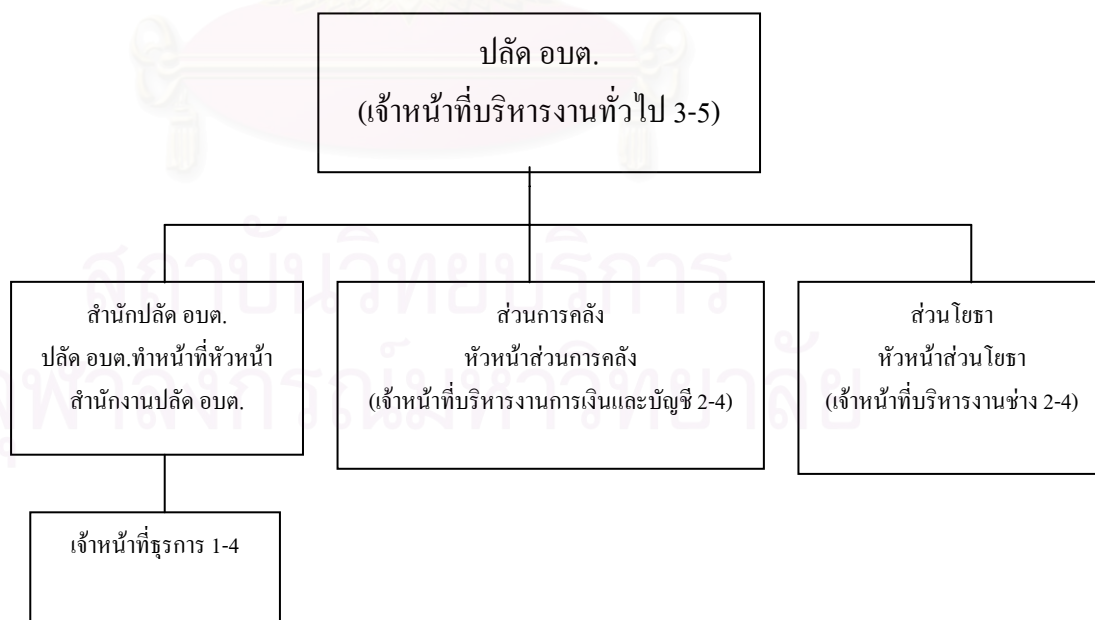
ก.ท.ปรับปรุงตำแหน่งตามมติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

แผนภาพที่ 6 กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 3



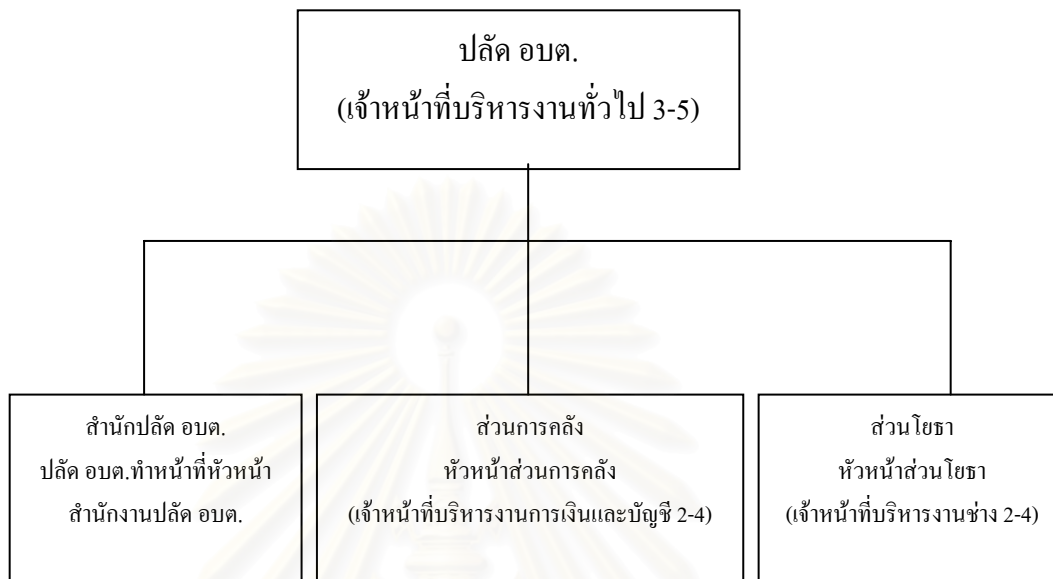
ก.ท.ปรับปรุงตำแหน่งตามมติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

แผนภาพที่ 7 กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 4



ก.ท.ปรับปรุงตำแหน่งตามมติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

แผนภาพที่ 8 กรอบโครงสร้างอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 5



ก.ท.ปรับปรุงตำแหน่งตามมติครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

จากกรอบโครงสร้างอัตรากำลังดังกล่าวเห็นได้ว่า ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องประกอบด้วยส่วนการบริหารงานภายในที่เป็นพื้นฐานและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานจำนวน 3 ส่วน อันได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย และ ส่วนการโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานโยธาทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย¹⁷⁵ โดยมีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 เท่านั้นที่มี ส่วนสาธารณสุข เพิ่มขึ้น และเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีส่วนการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมือนกัน แต่ปริมาณงานและจำนวนพนักงานส่วนตำบลจะแตกต่างกันตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องมาจากมีรายได้และทรัพยากรในการบริหารงานที่แตกต่างกัน

¹⁷⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณมาก ที่ มท 0318/ว1634 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2538.

นอกจากนี้ จะพบว่าระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งสูงสุด คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะสูงสุดได้ที่ระดับ 7 ซึ่งต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่พนักงานท้องถิ่นตำแหน่งสูงสุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะสูงสุดได้ถึงระดับ 9-10 เช่น ปลัดเทศบาล มีตั้งแต่ระดับ 7-9 บางครั้งมีการอนุมัติเป็นกรณีพิเศษถึงระดับ 10 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระดับ 9 และหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา (เทียบเท่าปลัดเทศบาล) มีระดับ 9 เป็นต้น ย่อมก่อให้เกิดความแตกต่างในการรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลกับพนักงานข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อีกทั้งยังเป็นการจำกัดความก้าวหน้าในชีวิตราชการ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ เกื้อกูลที่จะเกิดขึ้นจากการที่ได้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในระดับ 8 หรือ ระดับ 9

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวเพื่อช่วยในการบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ซึ่งไม่มีการคำนึงถึงชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานส่วนตำบล และให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีอำนาจจ้าง¹⁷⁶ โดยมีหลักเกณฑ์การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้ไม่เกิน 300,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 1-2 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 300,000-500,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 1-4 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 500,000-1,000,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 2-8 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 1,000,000-1,500,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 2-10 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 1,500,000-2,000,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 5-14 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 2,000,000-3,000,000 บาท สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 5-18 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้เกิน 3,000,000 บาทขึ้นไป สามารถจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวได้ จำนวน 5-24 คน

¹⁷⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538.

จากการศึกษา¹⁷⁷ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่จะเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่มักจะใช้ระบบพรรคพวกหรือผลประโยชน์มากกว่าการใช้ระบบคุณธรรมหรือการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ อีกทั้งจะมีการบรรจุตำแหน่งลูกจ้างจนเต็มอัตราตามที่กำหนดโดยไม่คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างเกินความจำเป็น¹⁷⁸

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตนเอง ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 และมีการตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 นั้น แม้ว่าจะมีบทบัญญัติจะให้รัฐตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับพนักงานตำบลเช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 ก็ปรากฏว่ารัฐไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อบังคับใช้แต่อย่างใด เนื่องจากในปัจจุบันกระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับของประชาชน จึงทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงจากอดีตในทางที่ดีขึ้น

3.7 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กร และบุคคล และลักษณะที่สองเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.7.1 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคล

ก. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก เมื่อคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง และภายใน 15 วัน ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารได้โดยมีสาเหตุสำคัญจาก

¹⁷⁷ กรมการปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 94.

¹⁷⁸ ทินพันธ์ นาคะตะ. การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 217-218.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁷⁹ ส่วนกรณีที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของนายอำเภอ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยในการขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สองนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย¹⁸⁰

จะเห็นได้ว่าการขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งขุบสภาได้ แต่ต้องให้นายอำเภอเป็นผู้กลั่นกรองแล้วขั้นหนึ่งก่อน แล้วจึงเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งขุบสภาต่อไป นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าเหตุในการขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีแรกไปเพื่อเป็นการแก้ไขความขัดแย้งกันภายในระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง จึงบัญญัติให้อำนาจผู้กำกับดูแลสามารถสั่งขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชุดใหม่ ส่วนในกรณีที่สองเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. การสั่งพักการปฏิบัติราชการ ปรากฏว่า ไม่มีการนำมาตรากรณีมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งเทศบาลที่มีบัญญัติในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักการปฏิบัติงานของคณะเทศบาล หรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน

ค. การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งหากสอบสวนพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีความประพฤติไม่เหมาะสมหรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนด โดยให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอในกรณีดังกล่าวให้ถือว่าเป็นที่สุด¹⁸¹ ทั้งมีอำนาจให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากมีการขุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน เพราะราษฎรลงคะแนนให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง และนายอำเภอเห็นว่าทำให้คณะกรรมการบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ดำเนินกิจการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือราชการ¹⁸²

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64.

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 91.

¹⁸¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

¹⁸² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64.

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอหากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่¹⁸³

บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 ให้นายอำเภอมีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งโดยถือว่าคำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุดนั้น เห็นว่าจะเป็นการให้นายอำเภอเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทางอ้อมได้ขณะเดียวกันเห็นว่าการที่มีบทบัญญัติเช่นนี้จะก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการกำกับดูแล เนื่องจากนายอำเภอเป็นผู้มีบทบาทในตำบลหมู่บ้านอย่างใกล้ชิดและทราบข้อเท็จจริงได้ง่าย ส่วนกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของนายอำเภอนั้น เห็นว่าการที่บัญญัติเช่นนี้เนื่องจากการให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และอาจขัดต่อความต้องการของประชาชนในการเลือกตัวแทนของตนไปบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการกำกับดูแลมาตรการนี้ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองในขั้นต้นก่อน แล้วจึงค่อยเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในที่สุด เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ง. การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนในส่วนภูมิภาคเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน เพราะราษฎรลงคะแนนให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง และนายอำเภอเห็นว่าการให้คณะกรรมการบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ชั่วคราวจนกว่าจะมีคณะกรรมการบริหารชุดใหม่นี้ดำเนินกิจการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือราชการ นายอำเภอจะสั่งให้คณะกรรมการบริหารชั่วคราวพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควร (เป็นข้าราชการพลเรือนในส่วนภูมิภาคก็ได้) เป็นคณะกรรมการบริหาร จนกว่าจะมีคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ามารับหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁸⁴ โดยกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วน

¹⁸³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 92 ประกอบด้วย มาตรา 64(4) และมาตรา 64 ทวิ (3).

¹⁸⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64.

ตำบลมุ่งประสงค์ให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และการที่กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอสามารถแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นคณะกรรมการบริหาร จะสร้างความ เป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการเป็นผู้ประสาน ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายและมีความเป็นกลางในการแก้ไขปัญหา

3.7.2 อำนาจในการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

ก. การสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำ เห็นว่าพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการกำกับดูแลตามมาตราการนี้

ข. การเพิกถอนการกระทำ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการกำกับดูแลตามมาตราการนี้เช่นกัน

การที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่มีบทบัญญัติให้มีการนำมาตรการการกำกับดูแลตามข้อ ก. และ ข. มาใช้บังคับนั้น เนื่องจาก ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการปกครองตนเอง จึง ไม่ต้องการให้ส่วนราชการหรือผู้กำกับดูแลมีอำนาจเข้าไประงับหรือยับยั้ง รวมถึงเพิกถอนการกระทำ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เกรงว่าจะเกิดการแทรกแซงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ค. การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบลปี 2537 ไม่มีการบัญญัติให้อำนาจผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการ ดังกล่าว แต่บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่ง นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมา ตรวจสอบ¹⁸⁵ ได้ ซึ่งหากนายอำเภอตรวจสอบแล้วเห็นว่ากระทำการไม่ถูกต้อง ก็อาจจะชี้แจงแนะนำหรือ ตักเตือนได้

ง. การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติหรืออนุญาต โดยในการกำกับดูแล มาตรการนี้ นอกจากจะมีการบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว ปรากฏว่า ยังมีกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง อำนาจในการกำกับดูแลมาตรการนี้มักจะบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ใช้ อำนาจนี้ ซึ่งได้ค้นคว้ารวบรวมจากกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องต่าง ๆ พอสังเขป ดังนี้

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90.

1) เรื่องการดำเนินงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ มีอำนาจเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁸⁶ เรียกประชุม เปิดและปิดสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีแต่ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุม¹⁸⁷ และเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมัยวิสามัญ¹⁸⁸ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสามารถสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของนายอำเภอ¹⁸⁹

2) เรื่องข้อบังคับตำบล นายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล¹⁹⁰

3) เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบล นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล¹⁹¹ และอนุมัติขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาประจำปี¹⁹²

4) เรื่องงบประมาณและการคลัง นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติร่างข้อบังคับตำบลงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม¹⁹³ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความเห็นแย้งระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม¹⁹⁴ และเป็นผู้อนุมัติให้เบิกตัดปี หรือขยายเวลาเบิกตัดปี¹⁹⁵

5) เรื่องการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ โดยเป็นผู้อนุมัติให้เช่าทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีประมูลที่มีกำหนดเกินสาม

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 53.

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 54

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 55

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 91

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 และ 87

¹⁹¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 32 และ 33.

¹⁹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 35.

¹⁹³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87.

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24.

¹⁹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 31.

ปี¹⁹⁶ อนุมัติให้เช่าทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ต้องประมูล¹⁹⁷ อนุมัติให้ต่ออายุสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดเกินสามปี¹⁹⁸ อนุมัติให้เช่าช่วงโอนสิทธิการเช่า หรือเปลี่ยนตัวผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีอายุสัญญาเช่าเหลืออยู่เกินสามปี¹⁹⁹ อนุมัติให้บุคคลใดได้ใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างโดยไม่มีประโยชน์ตอบแทน ที่มีกำหนดไม่เกินสามปี และในกรณีดังกล่าวนี้ หากมีกำหนดเกินสามปี หรือไม่มีกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ²⁰⁰

6) เรื่องการรับและเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติให้ถอนเงินฝากนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดได้²⁰¹ อนุมัติในกรณีที่จำเป็นต้องเบิกคืนปีแต่ยังไม่ได้ก่อนนี้ผูกพัน²⁰² และเป็นผู้กำหนดวงเงินเพื่อให้มีเงินสะสมในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธานภัยเกิดขึ้น²⁰³

7) เรื่องการพัสดุ นายอำเภอ เป็นผู้อนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ครั้งหนึ่งนอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษจากเงินอุดหนุนเงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วนไม่เกิน 4,000,000 บาท และหากเกิน 4,000,000 บาท เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด²⁰⁴ อนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง โดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือ

¹⁹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 5.

¹⁹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 5.

¹⁹⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 16.

¹⁹⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 17.

²⁰⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 22.

²⁰¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 38.

²⁰² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 58.

²⁰³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 77.

²⁰⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 54.

เงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วน ในวงเงินเกิน 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท และหากเกิน 2,000,000 บาท เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด²⁰⁵ เป็นผู้อนุมัติให้จ่ายค่าเช่าล่วงหน้าในการเช่าอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์เกินกว่า 2 ปี หรือเช่าจากส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องจ่ายค่าเช่าล่วงหน้าเกินร้อยละห้าสิบของค่าเช่าทำสัญญาหรือเช่าจากเอกชนและต้องจ่ายค่าเช่าล่วงหน้าเกินร้อยละยี่สิบของค่าเช่าทั้งสัญญา²⁰⁶

8) เรื่องการบริหารงานบุคคล นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้พนักงานส่วนตำบลลาออก²⁰⁷ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราว²⁰⁸ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลบางตำแหน่ง²⁰⁹ เป็นผู้อนุมัติให้บรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง²¹⁰ เป็นผู้อนุมัติการโอน (ย้าย) พนักงานส่วนตำบลภายในจังหวัด²¹¹ เป็นผู้พิจารณาและมีมติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี²¹²

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรการการให้ความเห็นชอบการอนุมัติ หรืออนุญาตนี้ พบว่า ส่วนราชการหรือผู้กำกับดูแลจะเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมหรือเป็นผู้ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลเสียเอง แทนที่จะเป็นเพียงผู้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบในการกระทำหรือการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย ดังเช่นในเรื่องของการพัสดุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 44 ที่กำหนดให้อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างนอกเหนือวิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยคณะกรรมการบริหารมีอำนาจไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเกิน 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท หากเกินกว่า 2,000,000 บาท แต่ไม่ถึง 4,000,000 บาท อำนาจดังกล่าวเป็นของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเกินกว่า 4,000,000 บาทขึ้นไป หรือในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินดังกล่าวตามข้อ 45 องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีอำนาจจำกัดตามหลักการเช่นเดียวกัน ซึ่งพบว่า นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในการ

²⁰⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 45.

²⁰⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 50.

²⁰⁷ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 4,6 และ 14.

²⁰⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72.

²⁰⁹ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 8 (3).

²¹⁰ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 9.

²¹¹ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 8(2).

²¹² หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว 1902 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2540.

สั่งซื้อหรือสั่งจ้างแทนองค์การบริหารส่วนตำบล หากมีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในวงเงินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด และเป็นการกระทำที่เกินขอบเขต การกำกับดูแล ที่ผู้กำกับดูแลควรมีอำนาจเพียงในการตรวจสอบความชอบในการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ไม่ควรเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลเสียเอง

จ. การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือหนังสือเวียนให้้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย²¹³ และกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล²¹⁴ (ซึ่งได้แก่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ออกระเบียบการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร²¹⁵ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542) ออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้างค่าตอบแทน และค่าตอบแทน²¹⁶ ตัวอย่างเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 , ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 หรือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นต้น

มาตรการการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือหนังสือเวียนให้้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัตินี้ พบว่า กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีการออกระเบียบบางเรื่องเพื่อการอนุวัติให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติเช่นมาตรา 83 บัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกู้เงินจากส่วนราชการหรือบุคคลได้ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดรายได้ในส่วนนี้ และเป็นการที่รัฐไม่ดำเนินการตามกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยบางเรื่องได้แทรกแซงความเป็นอิสระในการบริหารงานของ้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามที่รัฐกำหนด เช่น การกำหนดสัดส่วนงบประมาณในเงินอุดหนุน

²¹³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ้องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 5.

²¹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ้องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 52.

²¹⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ้องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58.

²¹⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ้องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 88.

ของรัฐ²¹⁷ หรือการกำหนดการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล²¹⁸ หรือการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการ²¹⁹ เป็นต้น อีกทั้งเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ได้มีการประกาศใช้มีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของมาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบมาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

**ตารางที่ 4 เปรียบเทียบอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499**

อำนาจในการกำกับดูแล	พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537	พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วน ตำบล พ.ศ. 2499
<u>เหนือองค์กรและเหนือบุคคล</u>		
ก. ยุบสภา	/	/
ข. การสั่งพักการปฏิบัติราชการ	X	X
ค. การให้ออกหรือพ้นจากตำแหน่ง	/	/
<u>เหนือการกระทำ</u>		
ก. การระงับหรือยับยั้งการกระทำ	X	/
ข. การเพิกถอนการกระทำ	X	/
ค. การชี้แจงแนะนำและตักเตือน	X	/
ง. การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติหรืออนุญาต	/	/
จ. การออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศและหนังสือเวียน	/	/

หมายเหตุ:

เครื่องหมาย / หมายถึง การมีอำนาจในการกำกับดูแล

เครื่องหมาย X หมายถึง การไม่มีอำนาจในการกำกับดูแล

²¹⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 1568 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2538

²¹⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 260 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542

²¹⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 3037 ลงวันที่ 21 กันยายน 2538.

จากตารางเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลเหนือองค์กรและบุคคลนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองฉบับ บัญญัติให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้มาตรการยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและการให้ออกหรือพ้นจากตำแหน่งได้ และไม่มีการบัญญัติให้ใช้มาตรการ การสั่งพักการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกัน โดยในเรื่องของมาตรการการสั่งพักการปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 เห็นว่าเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ เนื่องจากผู้ดำรง ตำแหน่งคณะผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะเป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น เมื่อมีการกระทำมิชอบกฎหมาย กฎหมายบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นผลให้พ้นจากคณะผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอัตโนมัติ จึงไม่จำเป็นต้องมีการให้ พักการปฏิบัติราชการ ขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติ มาตรการดังกล่าว เนื่องจากต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน

การกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้น เห็นว่าการที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันไม่มีการบัญญัติให้ผู้กำกับดูแลใช้มาตรการการระงับหรือยับยั้งการกระทำการเพิกถอนการ กระทำและการชี้แจงแนะนำและตักเตือน เนื่องจากต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็น อิสระในการบริหารและไม่ต้องการให้ส่วนราชการเข้าไปแทรกแซงการทำงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม ที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถใช้ มาตรการดังกล่าวได้

เนื่องจากในอดีตคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมักไม่มีความรู้ในเรื่องการ บริหารงานของท้องถิ่น อีกทั้ง ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นบทบาทของตนเองใน สถานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหลักใหญ่ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงได้บัญญัติให้ผู้กำกับดูแลใช้มาตรการดังกล่าวได้ ส่วนในเรื่องของการใช้ มาตรการ ให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต หรือการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศแจ้ง หนังสือเวียน เห็นว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองฉบับบัญญัติลักษณะเดียวกัน

เนื่องจากต้องการควบคุมตรวจสอบหรือกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยทางอ้อม

บทที่ 4

กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลักสำคัญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเมื่อประเทศไทย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลต้องมีการประกาศใช้หรือแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านต่างๆ ซึ่งในการศึกษา กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลของบทนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทที่มี สำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (รวมถึงองค์การบริหารส่วน ตำบลด้วย) โดยกฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งใน ด้านโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ รายได้ และการบริหารงานบุคคล ดังจะได้กล่าวต่อไป

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการ ปกครองประเทศนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้รัฐมีกระจายอำนาจและให้ความเป็นอิสระแก่ ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐต้องกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง¹ และบัญญัติในหมวด 9 ว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น² ซึ่งทำให้รัฐต้องมีการแก้ไข รวมทั้งตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด และผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานทั้งในด้านโครงสร้างและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ด้านอำนาจ หน้าที่ ด้านรายได้ และด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282-290.

1.1 โครงสร้างสภาและคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระยะเวลาแรกจะมีลักษณะเป็นการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาและคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนระยะที่สองซึ่งเป็นรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น³ รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ระยะเวลาแรกขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในปี 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งรายละเอียดทางด้านโครงสร้างดังกล่าวสามารถศึกษาได้ในบทที่ 3.

1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ และกำหนดให้รัฐมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญคือ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จัดสรรภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน และให้เกิดความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วย (กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รายละเอียดของกฎหมายนี้จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป)

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ⁴

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289.

ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล⁵ โดยบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องจัดทำบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมของท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นบทบัญญัติในเชิงบังคับให้มีหน้าที่ต้องจัดทำเรื่องดังกล่าว

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และนอกพื้นที่ได้เพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดต่อประชาชนในเขตพื้นที่ตน⁶ ทั้งนี้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีบทบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการดังกล่าว⁷ ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่า เป็นจุดเด่นที่สุดของกฎหมายนี้ที่สามารถให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปดูแลรักษาทรัพยากรใน ท้องถิ่นนั้นได้⁸ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเน้นย้ำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง

1.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล) มีความเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลัง⁹ และรัฐต้องตรากฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวจัดให้มีคณะกรรมการ ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ¹⁰ ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและอากร จากหน่วยงานของรัฐ เป็นคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรภาษีและอากรอย่างเป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ

⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 290.

⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (7).

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. (กรุงเทพมหานคร:บริษัทนิติกรรม, 2537), หน้า 371.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 .

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284(2).

1.4 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการบริหารงานบุคคล¹¹ รวมทั้งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล) ในการแต่งตั้งหรือการให้พนักงานหรือลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นก่อน¹² เพื่อให้ถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance) ในการบริหารงานบุคคลและป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีจำนวนเท่ากัน เพื่อให้เกิดกระบวนการถ่วงดุลย์อำนาจในคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น มิให้เอนเอียงไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และให้มีตัวแทนของทุกฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ไม่มีเนื้อหาสาระที่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้¹³ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ซึ่งก็คือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น) ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการจากตัวแทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพียงอย่างเดียว อันขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

สาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์กรการบริหารงานบุคคลหรือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น เป็นของตนเอง และโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามบทบัญญัติของ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6.

รัฐธรรมนูญ รวมถึงมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น (รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้จะได้กล่าวต่อไป)

1.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้¹⁴ ซึ่งการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการบริหารงาน โดยรัฐต้องกำกับดูแลเท่าที่กฎหมายกำหนดและไม่เกินขอบเขตการกำกับดูแลจนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระและตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากรัฐ

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐต้องตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อใช้เป็นแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่ออนุวัติตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการและสาระสำคัญหลายประการที่มีผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านอำนาจและหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะ และด้านรายได้ ซึ่งในการศึกษากฎหมายฉบับนี้ จะมุ่งศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายรวมทั้ง ผลกระทบของกฎหมายที่มีผลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านดังกล่าว ดังจะได้กล่าวต่อไป

2.1 หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นบังคับใช้ ดังนั้น หลักการและสาระสำคัญส่วนใหญ่ของกฎหมายฉบับนี้จึงมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 283.

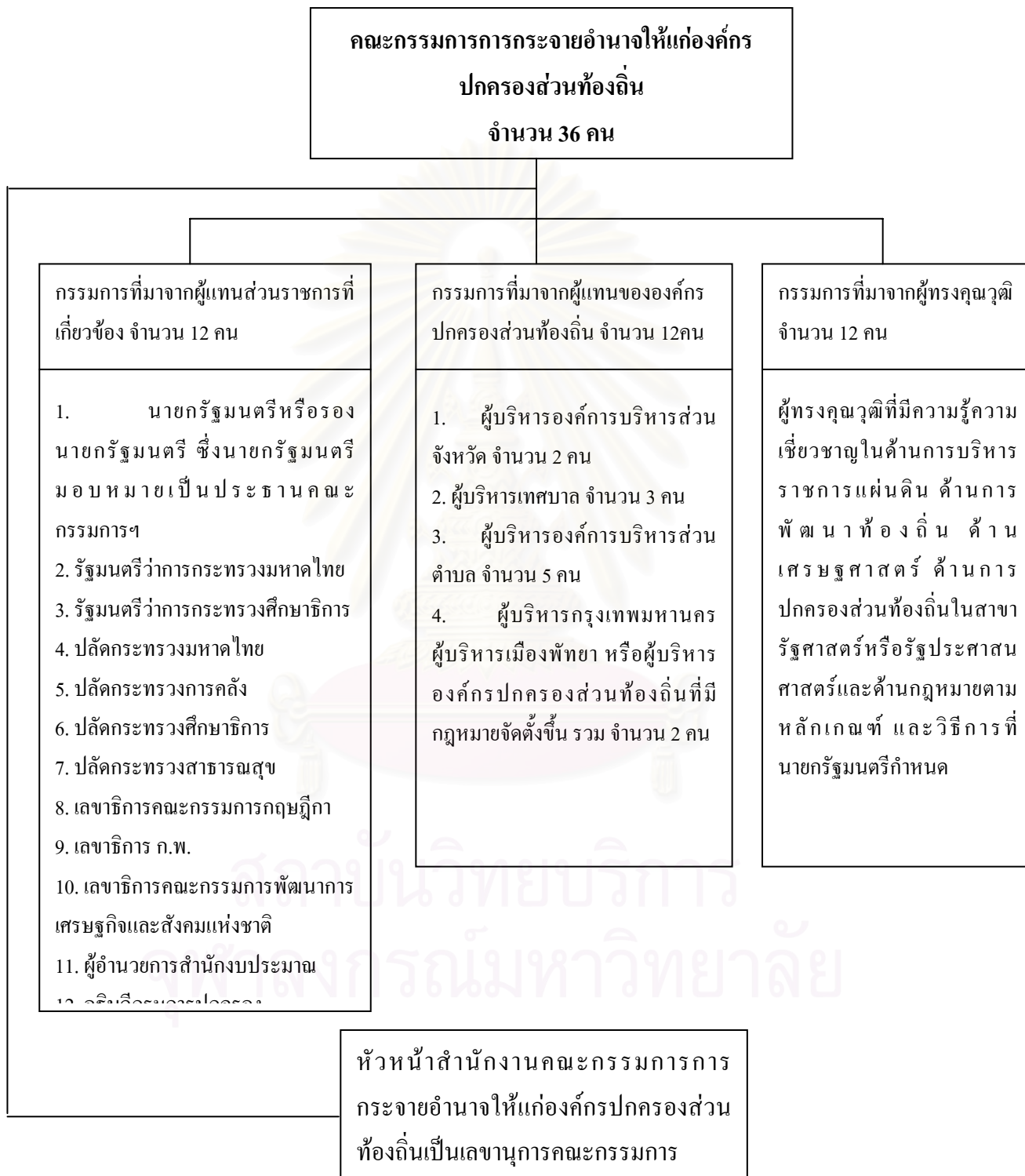
2.1.1 การกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵ มีโครงสร้างและองค์ประกอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจต้องจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ดังนั้นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 12 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ ซึ่งสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

แผนภาพที่ 9 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จากโครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในส่วนของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะพบว่ามีเพียงอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับกรม เพียงท่านเดียวที่เป็นกรรมการ โดยกรรมการส่วนที่เหลือจะเป็นระดับปลัดกระทรวง รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เนื่องจากกรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันย่อมทราบปัญหาความต้องการตลอดจนแนวทางแก้ไขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เป็นอย่างดี นอกจากนี้การที่มีผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในสัดส่วนที่ มากกว่าผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากกำหนดผู้แทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามจำนวนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากน้อยเรียงตามลำดับ

2.1.2 การกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่¹⁶ สำคัญหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดสรรภาษีอากรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำแนกออกเป็นส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

ก. จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการรวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ เช่นการเสนอแนะและเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว¹⁷ อีกทั้งมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีและปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้¹⁸

¹⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

¹⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 34.

¹⁸ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33.

(รายละเอียดเกี่ยวกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการจะได้กล่าวต่อไป)

ข. จัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงเป็นผู้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใดหากมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน¹⁹ และเป็นผู้รายงานต่อรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเองหรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง²⁰

ค. จัดสรรภาษีและอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นสำคัญ นอกจากนี้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์อัตราการจัดสรรเกี่ยวกับรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹ อีกทั้งเป็นผู้เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง และพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

ง. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่นรวมถึงเสนอแนะให้จัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นผู้ประสานการถ่ายโอนบุคลากรไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จ. เสนอแนะให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามบทบัญญัติของกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้รวมถึงเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้²² รวมถึงมี

¹⁹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

²⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 31.

²¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

²² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใดตามที่มอบหมายได้²³ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายนี้และกฎหมายอื่นกำหนด

2.1.3 การกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อใช้เป็นแนวทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจ และสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นแผนแม่บทที่กำหนดเนื้อหาสาระและทิศทางในการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่ใช้ปฏิบัติในการดำเนินการกระจายอำนาจ โดยมีจุดมุ่งหมายให้แผนแม่บทหรือแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งแผนดังกล่าวจะมีสาระสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

ก. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁴ มีสาระสำคัญพอสังเขป ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นหรือเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การถ่ายโอนภารกิจ ฯ เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี นับแต่วันที่กฎหมายกำหนดแผนฯ ใช้บังคับ
- 2) กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของ

²³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

²⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบอย่างเหมาะสม โดยกำหนดให้ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่ง ในปี 2544 นี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵ โดยจะมีรายได้จำนวน 161,000 ล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลมีรายได้จำนวน 805,000 ล้านบาท ดังนี้เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้ของรัฐบาลแล้วจะมีอัตราส่วน ร้อยละ 20 ตามที่กฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนด

5) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดสรรเงินอุดหนุนให้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่ากรอบสาระสำคัญของแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะครอบคลุมถึงแนวทางการกระจายอำนาจทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรรภาษีและอากร และรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเป็นที่เรียบร้อยโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาแล้ว

จ. แผนปฏิบัติการ²⁶ ต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างน้อยในเรื่องของการกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดและจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแก้ไขหรือออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามแผนกระจายอำนาจฯ ในการนี้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ ตามแผนปฏิบัติการและหากมีสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างมีการใช้บังคับแผนปฏิบัติการก็อาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้ ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการอนุมัติ

²⁵ คณะกรรมการปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. การปรับปรุงการจัดสรรรายได้และสัดส่วนภาษีตามกฎหมายใหม่ (ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ท้องถิ่นและภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น). (เอกสารโรเนียว. กรุงเทพมหานคร 2543), หน้า 2.

²⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 31-33.

แผนปฏิบัติการ เนื่องจากเกิดความไม่พร้อมและกระแสดความขัดแย้งในการถ่ายโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ต้องมีการทบทวนหรือดำเนินการจัดแผนปฏิบัติการให้รอบคอบขึ้น เพื่อเป็นการประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.4 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง²⁷

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังต่อไปนี้

ก. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง โดยอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23, 67 และ 68 ทั้งนี้การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ อาจเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณี²⁸

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติในหมวด 2 มาตรา 16 ว่า “เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ...” ซึ่งไม่มีการบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการบัญญัติโดย

²⁷ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-22.

²⁸ สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , พ.ศ. 2538), หน้า 45 และ 58.

มีเจตนาธรรมเนียมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติในมาตรา 31 ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จึงเท่ากับแสดงให้เห็นว่า โดยหลักการของกฎหมายกำหนดแผนฯ นั้น มีจุดมุ่งหมายให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั่นเอง

จ. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ต้องจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้....” โดยเป็นการบัญญัติเชิงบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องจัดทำ เช่นเดียวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 บัญญัติว่า”องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้....” ทั้งนี้เนื่องจากหากพิจารณาถึงถ้อยคำในมาตรา 16 ที่บัญญัติให้... มีอำนาจและหน้าที่... โดยไม่มีการบัญญัติในทำนองว่าอาจมีอำนาจและหน้าที่ซึ่งเท่ากับเป็นบังคับให้ต้องจัดทำ

บทบัญญัติมาตรา 21 ของกฎหมายดังกล่าวที่ว่า “ในการดำเนินตามมาตรา 16 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้” และมาตรา 22 ที่บัญญัติให้สามารถมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนได้นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ รองรับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการบัญญัติในเชิงบังคับให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนด

ค. การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาลเมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วน

ตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จำนวน 31 ประเภท และบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จำนวน 29 ประเภท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมาย จัดตั้งเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล จะพบว่าเทศบาลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อรวมประเภทของบริการสาธารณะที่เทศบาลต้องจัดทำหรืออาจทำเข้าด้วยกันแล้วตามประเภทของเทศบาลแล้ว เทศบาลตำบลจะมีจำนวน 18 ประเภท เทศบาลเมือง จำนวน 18 ประเภท และเทศบาลนคร จำนวน 31 ประเภท เมืองพัทยามีจำนวน 14 ประเภท และองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนรวม 22 ประเภท เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม (รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นนี้จะ ได้แสดงให้เห็น โดยการเปรียบเทียบเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะ ได้กล่าวต่อไป)

ง. การเพิ่มศักยภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครอบคลุมทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะครอบคลุมทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนดเพิ่มขึ้น โดยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเองหรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใด ก็อาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการร่วมกัน หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้²⁹ นอกจากนี้ อาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง³⁰ ทั้งนี้เห็นว่า มาตรการเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับประโยชน์จะได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาลนั้น กฎหมาย

²⁹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 21.

³⁰ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 21.

จัดตั้งองค์กรดังกล่าวได้บัญญัติให้องค์กรเหล่านี้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลายรูปแบบ นอกเหนือจากกฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนดเช่นให้ก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ได้เฉพาะในบางเรื่อง³¹ อยู่แล้ว

จ. การบัญญัติให้มีการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันอย่างชัดเจน

จุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็คือการกำหนดแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้รัฐจัดทำแผนกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำ บริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบใน การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสองลักษณะ โดยลักษณะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี พื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัด จะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่กว้างขวางตามที่ กฎหมายกำหนด³² ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครเป็นต้น³³ และลักษณะที่สองคือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด จะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกัน ไปตามรูปแบบขององค์กร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์กรบริหารส่วนตำบล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัดจะมี อำนาจและหน้าที่บางประการตามที่กฎหมายกำหนด³⁴ โดยจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ของ

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตี.

³² พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

³³ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

³⁴ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ประกอบ 16.

คนในภาพย่อย ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะภาพรวมของจังหวัด³⁵

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด จึงเท่ากับเป็นการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองให้ชัดเจน

2.1.5 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรและรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁶

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้จัดสรรภาษีและอากรและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการบริหารงาน และเป็นธรรม ซึ่งมีหลักการหรือสาระสำคัญดังนี้

ก. การเพิ่มฐานรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานรายได้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

1) การเพิ่มฐานภาษีและอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ภาษี เพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เป็นต้น

2) การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บภาษี และอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จากอัตราที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแถมบิยาสูบ เป็นต้น

³⁵ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

³⁶ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 23-29.

3) รัฐจัดสรรรายได้ต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยรัฐอาจกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีและอากร นอกจากประเภทที่กฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนดแล้วได้เพื่อให้เป็นไปตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷ หรือการบัญญัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้น³⁸ เช่นการกู้เงินจากต่างประเทศ หรือการจำหน่ายพันธบัตร เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษี และอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น หรือจัดสรรเงินรายได้ต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้นเพียงใด ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁹ ดังนั้น แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บภาษีและอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นได้ แต่ก็จะต้องควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ

ข. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นธรรมในการจัดสรรรายได้ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสามฝ่ายในจำนวนเท่ากัน เป็นผู้กำหนดสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดเป็นประกาศคณะกรรมการฯ จึงยอมทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้รับการจัดสรรภาษีและอากรครบถ้วนและเป็นธรรม เพียงแต่สัดส่วนของภาษีและอากรอาจไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากหากพิจารณาถึงโครงสร้างของคณะกรรมการฯตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมทำให้มีการปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอย่างสมคูลย์ จึงทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรร/สัดส่วนภาษีและอากรเพิ่มมากขึ้น

³⁷ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27.

³⁸ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

³⁹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

ค. การบัญญัติให้มีการแบ่งแยกฐานรายได้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้แบ่งแยกฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจนสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร จะได้รับฐานภาษีและอากรในจำนวนที่มากจนแทบเรียกว่าเป็นการนำรายได้จากฐานภาษีและอากรทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่เต็มทั้งจังหวัดรวมกัน และลักษณะที่สองได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่เต็มทั้งจังหวัด เช่น เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ไม่เต็มทั้งจังหวัดภายในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกันจะมีการแบ่งแยกฐานรายได้จากภาษีและอากรแยกจากกันอย่างชัดเจนระหว่างเทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะมีเพียงบางรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีฐานรายได้ร่วมกัน⁴⁰

2.2 ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วเรื่องหลักการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดแผนฯ มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล พอกล่าวโดยสรุปคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนด โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือมีอำนาจและหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีการแบ่งแยกออกเป็น ต้องทำ หรือ อาจทำ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สามารถมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำ แต่ขาดความพร้อมหรือไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการ ให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงการให้เอกชนดำเนินการแทนได้ ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องดำเนินการเองหรืออาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเท่านั้น

⁴⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และ 24.

กฎหมายกำหนดแผนฯ ยังบัญญัติเพิ่มอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งเห็นว่าแท้จริงแล้วเป็นการนำบทบัญญัติในเรื่องอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในลักษณะ ต้องทำ หรือ อาจทำ รวมเข้าด้วยกัน โดยเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่บางประการ

องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เช่น ออกข้อบังคับตำบลควบคุมการขุดและถมดิน ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 หรือการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ในหัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์จะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของกฎหมายกำหนดแผนฯ ต่ออำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ศึกษาและแบ่งแยกประเภทการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 6 ด้าน พร้อมกับพิจารณาว่าแต่ละด้านองค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพียงไร ดังนี้

2.2.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย

ก. การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องการขนส่งและการวิศวกรรมเพิ่มขึ้น

ข. การสาธารณูปโภค หมายถึง การประกอบการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน โดยทั่วไปเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา⁴¹ โดยกฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค (ก็คือการประปา) และการเกษตร การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ซึ่งก็คือการสาธารณูปโภค นั่นเอง และกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องการก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภค ซึ่งจะมีขอบอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

⁴¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว1880 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2539.

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำไฟฟ้า ประปาเป็นต้น แต่หากพิจารณาถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนี้ เห็นว่า ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ เนื่องจากการขาดแคลนกำลังคนงบประมาณ ซึ่งผู้เขียนเคยประสบด้วยตนเอง ขณะรับราชการในภูมิภาค โดยขณะนั้นสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดทำประปาในเขตสุขาภิบาล พบว่ามีปัญหาน้ำไม่ไหล น้ำไม่มีคุณภาพ อีกทั้งขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ด้านการประปา งบประมาณของสุขาภิบาลไม่เพียงพอในการจัดทำเรื่องนี้ จึงทำให้การให้บริการไม่มีประสิทธิภาพ และต่อมาสุขาภิบาลได้มีการโอนกิจการประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคพบว่า การให้บริการเป็นไปทางดีขึ้นมา (ในสายตาของผู้เขียน) ดังนั้น การที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำในเรื่องดังกล่าวจะเป็นการช่วยยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากพิจารณาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนี้แล้ว เห็นว่าในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวควรมอบให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการแทนไปก่อนจนกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมด้านบุคลากร และมีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการ

ค. การสาธารณสุขการ ซึ่งหมายถึง การก่อสร้างและปฏิสังขรณ์⁴² โดยกฎหมายกำหนดแผนฯบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการสาธารณสุขการ ซึ่งเห็นว่าการรวมถึงการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถด้วย จึงได้จัดไว้ในหมวดการสาธารณสุขการ ขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เพียงในเรื่องการ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้ามเท่านั้น

ง. การผังเมือง กฎหมายกำหนดแผนฯและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเห็นว่าการพิจารณาถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดผังเมือง ซึ่งเห็นว่าควรมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการแทน เนื่องจากมีความพร้อมมากกว่า อีกทั้งการที่ให้รัฐวางผังเมืองจะเป็นการกำหนดทิศทางที่สอดคล้องกันทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค โดยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ขณะเดียวกันเห็นว่า หากมีการพัฒนาไปช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพทำได้ จึงค่อยให้จัดทำในเรื่องนี้ต่อไป

⁴² หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0318/ว1880 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2539.

2.2.2 ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

ก. การเสริมสร้างอาชีพ กฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการสร้างเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพของราษฎร แต่พบว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบัญญัติที่ชัดเจนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการให้มีและส่งเสริมเกษตรกรรมและกิจการสหกรณ์ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว ซึ่งเห็นว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และมีความชัดเจนมากกว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ

ข. สวัสดิการสังคม กฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติในทำนองเดียวกันโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม การพัฒนา เด็ก สตรี เยาวชน คนชราและผู้ด้อยโอกาส โดยเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใช้คำว่า *ผู้พิการ* และมีการแยกประเภท *เด็ก* กับ *เยาวชน* แต่กฎหมายกำหนดแผนฯ ใช้คำว่า *ผู้ด้อยโอกาส* ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า *ผู้พิการ* โดยรวมถึง *ผู้พิการ* และ *ผู้ขาดโอกาส* ในเรื่องอื่นๆ ด้วย และไม่มีการแยกประเภท *เด็ก* กับ *เยาวชน* โดยระบุเพียง *เด็ก* อย่างเดียว ซึ่งเห็นว่าความหมายน่าจะรวมถึง *เยาวชน* ด้วย และกฎหมายกำหนดแผนฯ ยังได้เพิ่มอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของการสังคมสงเคราะห์

ค. นันทนาการ กฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบัญญัติชัดเจนให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุมและสวนสาธารณะ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่อย่างกว้างๆ

ง. การศึกษา กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดการ การศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ที่บัญญัติให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น โดยให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ ศาสนาและวัฒนธรรม กำหนด” ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมด จึงเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาท

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิม ส่งเสริม มาเป็น จัดการ การศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและปรากฏเป็นข่าว ก็คือครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเกิดการต่อต้านในการ โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษา โดยอ้างว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการศึกษา อันจะเป็นผลให้การศึกษาของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องนี้เห็นว่า การต่อต้านนั้นไม่มีการคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย อีกทั้งการที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่แทบไม่มีผลต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นเพียงผู้คุมนโยบายการศึกษาเช่นเดียวกับรัฐมนตรี แต่การบริหารการศึกษายังอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ศาสนาและวัฒนธรรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นเดิม จึงทำให้คุณภาพการศึกษาของประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ลดหรือด้อยคุณภาพไปกว่าเดิม แต่ที่จะกระทบจริง ๆ ก็คือ การทำให้ความก้าวหน้าในการรับราชการของครูลดน้อยลง และการ โอน (ย้าย) เป็นไปด้วยความยุ่งยากลำบากมากขึ้น

จ. การสาธารณสุข กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ นอกจากบัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ซึ่งมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่กว้างขวางกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมแล้ว ยังให้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพิ่มขึ้นด้วย

2.2.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (หรือการดูแลรักษาที่สาธารณะ) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนฯ และในด้านนี้ กฎหมายกำหนดแผนฯ ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจและหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ

เรียบริ้อย และการอนามัยโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การควบคุมอาคาร การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด

2.2.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริม การลงทุน การพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำกิจการเรื่องการท่องเที่ยวและการพาณิชย์เช่นเดียวกัน โดยในด้านนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติเป็นการเฉพาะและชัดเจนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ ไม่มีการบัญญัติไว้

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุนและการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเพิ่มขึ้น ซึ่งในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้นถึงแม้ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรูปของแผนห้าปีและแผนประจำปีอยู่แล้ว จึงเท่ากับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติไว้ ดังนั้นเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงเป็นการทำให้เห็นถึงความสำคัญในการใช้แผนเป็นเครื่องมือหรือแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่องการส่งเสริมการลงทุน เห็นว่าเป็นข้อดีที่องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนหรือกิจการขนาดเล็กปานกลาง (SME) ในท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนาและสร้างรายได้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า

2.2.5 ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการกำจัดน้ำเสียและในเรื่องการจัดการและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

2.2.6 ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

กฎหมายทั้งสองฉบับ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่นเดียวกัน และในด้านนี้พบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมศาสนา แต่กลับไม่ปรากฏว่าในกฎหมายกำหนดแผนฯ มีบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอาจอนุโลมเป็นกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ จึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายกำหนดแผนฯ
ก. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 1. การคมนาคมและการขนส่ง - จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก - การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร - การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 2. การสาธารณูปโภค - ให้มีน้ำ, ไฟฟ้า - สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค 3. การสาธารณสุขการ - ให้มีตลาด, ท่าเทียบเรือ, ท่าข้าม - มีที่จอดรถและการสาธารณสุขการอื่น ๆ 4. การผังเมือง	/ X / / X / /	/ / / / / / /
ข. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต 1. การส่งเสริมอาชีพ - บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ - ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว - ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 2. สวัสดิการสังคม - ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ - การสังคมสงเคราะห์ 3. นันทนาการ - ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ	/ / / / X /	/ X X / / /

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหารส่วน ตำบล	กฎหมายกำหนด แผนฯ
4. การศึกษา - ส่งเสริมการศึกษา - จัดการศึกษา 5. การสาธารณสุข - ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ - การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ รักษาพยาบาล - การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ - การจัดให้มีและควบคุม การฆ่าสัตว์	/ X / X X X	/ / / / / /

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<p>ค. ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย / / - การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน / / - ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน X / - การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรไทยในการพัฒนาท้องถิ่น / / - รักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน X / - การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และอนามัยโรงพยาบาลและสถานอื่น ๆ X / - การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง X / - การควบคุมอาคาร X / - การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย X / 		
---	--	--

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหารส่วน ตำบล	กฎหมายกำหนด แผนฯ
ง. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว - กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ - การท่องเที่ยว - การส่งเสริมการลงทุน - การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง - การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล	/ / X X /	/ / / / X
จ. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - การจัดการและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การกำจัดน้ำเสีย	/ / X X	/ / / /
ฉ. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น - บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น - ส่งเสริมศาสนา	/ /	/ /

หมายเหตุ : เครื่องหมาย “/” หมายถึง มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

เครื่องหมาย “X” หมายถึง ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

2.3 ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องหลักการหรือสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีและอากร และรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ มีผลกระทบต่อรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกล่าวพอสรุปได้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับฐานรายได้จากภาษีและอากร เพิ่มมากขึ้นกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม รวมถึงสามารถออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีและอากรในอัตราเพิ่มขึ้น และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในภาครวมเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2538-2543 องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท แต่ในปี 2544 ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ ใช้บังคับองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 500 ล้านบาท ซึ่งอาจเป็นผลมาจากกฎหมายกำหนดแผนฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้รับการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรเพิ่มขึ้นจากเดิมที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรจากฐานภาษีและอากรเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีเกี่ยวกับรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

หัวข้อนี้ มีวัตถุประสงค์ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของกฎหมายกำหนดแผนฯ ที่มีต่อฐานรายได้และการจัดสรรภาษีและอากร ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะที่เป็นการเพิ่มฐานรายได้ ตามลักษณะประเภทต่าง ๆ โดยการเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 รายได้ประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

ก. รายได้จากภาษีและอากร⁴³

1) ภาษีและอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับภาษีประเภทนี้ เช่นเดียวกัน

2) ภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่

⁴³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

2.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มเมื่อรวมกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บ แต่ทั้งนี้คณะกรรมการกระจายอำนาจ⁴⁴ จะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ ยังไม่มีการจัดทำประกาศคณะกรรมการฯ กำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังคงออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเช่นเดิม

นับแต่มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า รัฐไม่มีการจัดสรรภาษีประเภทนี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดแผนฯ และได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้รับเงินภาษีธุรกิจเฉพาะในสัดส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ เทศบาลได้รับในอัตราร้อยละ 50 องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในอัตราร้อยละ 30 และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับในอัตราร้อยละยี่สิบ และในการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้จัดสรรแก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดย องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นเล็กได้รับการจัดสรรในสัดส่วนที่มากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นใหญ่ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ⁴⁵

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะตามประกาศคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีประเภทนี้ตามประกาศคณะกรรมการฯ จะสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรเงินให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะได้รับการจัดสรรไม่เท่ากัน โดย

⁴⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

⁴⁵ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ข้อ 2 และ 4 .

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กจะได้รับการจัดสรรเงินมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ซึ่งจะสามารถทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กได้รับการพัฒนามากขึ้น

2.2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

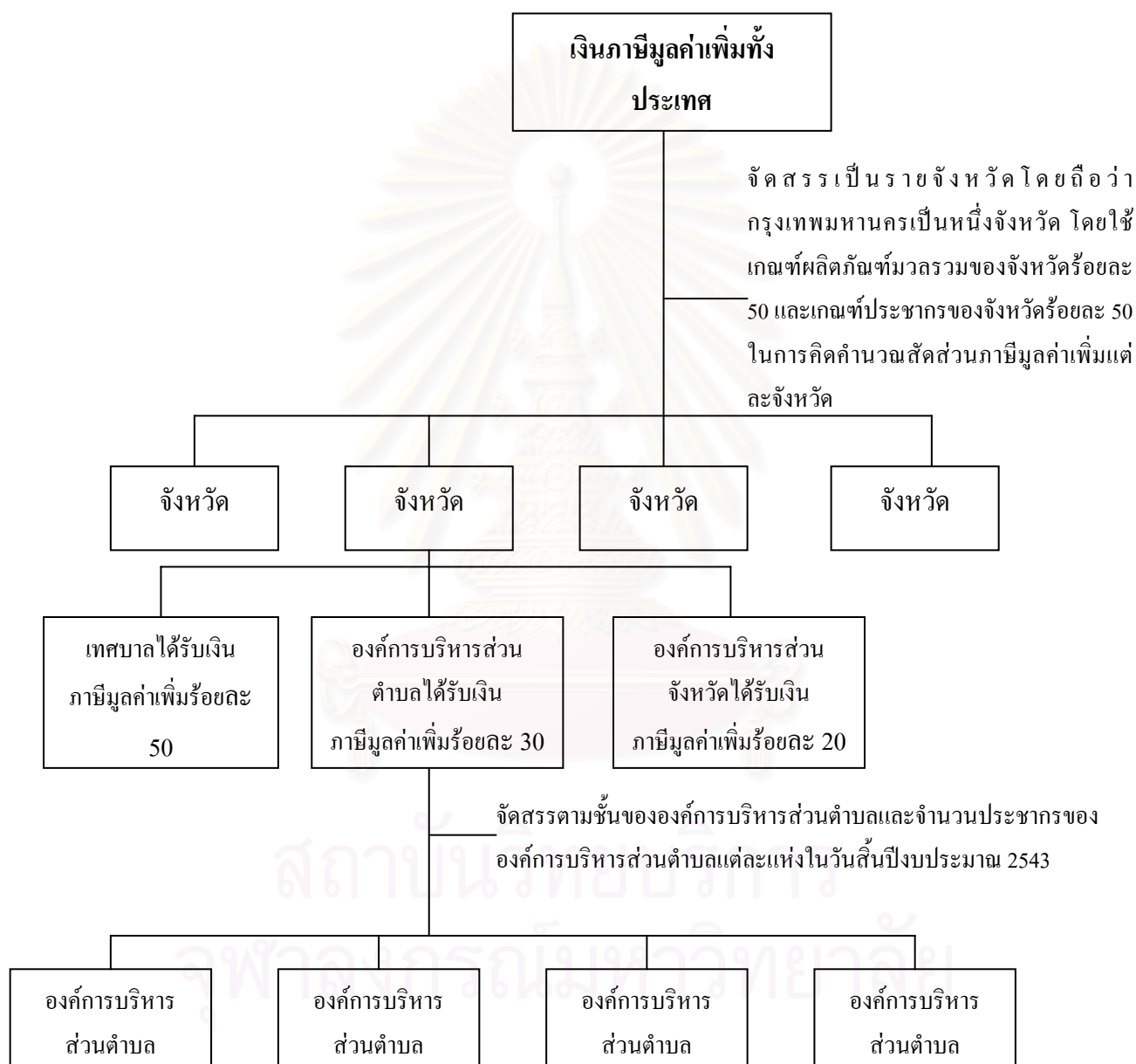
กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์หรือหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรแล้วแต่กรณี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มจากรัฐแต่อย่างใด

เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดแผนฯ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครแล้วให้ได้รับการจัดสรรในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หลังหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว จึงเท่ากับเป็นการบัญญัติในเชิงรับรองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องได้รับรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่รัฐกำหนด

การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนตำบล⁴⁶ กำหนดให้คำนวณเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นรายจังหวัด โดยคิดคำนวณตามสัดส่วนของเกณฑ์ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเป็นจำนวนร้อยละ 50 และเกณฑ์ประชากรจังหวัดเป็นจำนวนร้อยละ 50 โดยให้ถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง โดยนำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้มาจัดสัดส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละจังหวัด โดยเทศบาลได้รับในสัดส่วนร้อยละ 50 องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในสัดส่วนร้อยละ 30 และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับในสัดส่วนร้อยละ 20 สำหรับกรุงเทพมหานครให้ได้รับเต็มจำนวน และเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในสัดส่วนร้อยละ 20 นั้นให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและตามจำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณ 2543 ซึ่งสามารถเขียนเป็นแผนผังได้ดังนี้

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ข้อ 1-4.

แผนภาพที่ 10 การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภท

ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดสรร ภาษีมูลค่าเพิ่มทั่วประเทศให้แก่กรุงเทพมหานครในอัตราส่วนร้อยละ 60 เทศบาลและสุขาภิบาล (ภายหลังยกฐานะเป็นเทศบาล) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกันในอัตราร้อยละ 40 โดย องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรแต่อย่างใด จึงเท่ากับเป็นการเปลี่ยนรูปแบบ หลักเกณฑ์การจัดสรร ซึ่งแต่เดิมจัดสรรตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนต่าง ๆ มาเป็นจัดสรรเป็นรายจังหวัด จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรแบบใหม่จะเป็นการช่วยให้องค์การ บริหารส่วนตำบลได้รับรายได้มากขึ้นและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีโอกาสได้รับการ พัฒนามากขึ้น เนื่องจากได้รับการจัดสรรมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ตนเอง

2.3) ภาษีสุรา

ภาษีสุรานี้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นใน อัตรา ร้อยละ 10 ของภาษีที่ต้องเสีย และนำภาษีที่จัดเก็บเพิ่มนั้นหักค่าใช้จ่ายแล้วนำส่งให้ กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอัตราส่วนแห่งยอดจำนวน ของราษฎรของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล มี อำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ โดยเป็น หน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนฯ เป็นการ เพิ่มรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยสามารถออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับตำบลจัดเก็บ ภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราที่มากกว่ากฎหมายเดิมที่กำหนดโดยให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีเพิ่มเพียง ร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 30 เพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลจะออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดนั้นต้องเป็นไปตามที่คณะ กรรมการฯ กำหนด ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีประกาศคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพิ่มจาก ภาษีสุราจึงยังคงเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน

2.4) ภาษีสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิตนี้ กำหนดให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษี โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บ ได้และส่งมอบส่วนที่เหลือให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก แห่งตามอัตราส่วนของจำนวนราษฎรเช่นเดียวกับภาษีสุรา

ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีสรรพสามิต โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล จะออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มในอัตราใดต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด ปัจจุบันยังไม่มีการประกาศคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นจึงยังคงจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 เช่นเดิม

2.5) ค่าแสดมปียาสูบ

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บค่าแสดมปียาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษี โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มขึ้นในส่วนนี้

2.6) ภาษีการพนัน

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 บัญญัติให้รัฐจัดเก็บภาษีการพนันเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.5⁴⁷ จากอัตราภาษีเพื่อนำภาษีส่วนที่จัดเก็บเพิ่มไปจัดสรรให้แก่เทศบาล (เดิมกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเทศบาลจึงได้รับการจัดสรรด้วย) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าภาษีการพนันนี้มีการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะรูปแบบเทศบาลเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ได้รับการจัดสรร ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีการพนันด้วยนี้จึงเป็นการเพิ่มฐานรายได้ให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและในการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับรายได้จากฐานภาษีนี้ ต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงให้รัฐจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

3) ภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวน

ภาษีและอากรประเภทนี้ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน ปราบกฏว่าองค์การบริหารส่วน

⁴⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ตำบลไม่ได้รับการจัดสรรแต่อย่างใด และกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ในส่วนนี้เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินดังกล่าว⁴⁸ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้นำเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวที่จัดเก็บได้ในจังหวัดจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละ 20 เทศบาลในอัตราร้อยละ 70 (ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่ง) และองค์การบริหารส่วนตำบลในอัตราร้อยละ 10 โดยในการจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งตามสัดส่วนของจำนวนราษฎรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรเมื่อสิ้นปี 2543 ซึ่งเห็นว่าสัดส่วนในการจัดสรรตามรายจังหวัดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับร้อยละ 10 ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับร้อยละ 20 นั้นเป็นสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากบางจังหวัดพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมทั่วจังหวัด หรือในเขตจังหวัดจะมีพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนใหญ่ จึงนำที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับสัดส่วนที่มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายกำหนดแผนฯ ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้ในส่วนนี้เพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และอากรรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น (พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540) ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่น ที่เก็บได้ในแต่ละเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในแต่ละปี โดยหากมีอากรที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 3 ล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากมีการจัดเก็บเงินอากรได้เกิน 3 ล้านบาทนั้น ให้จัดสรรในส่วน 3 ล้านบาทแรกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และส่วนที่เกิน 3 ล้านบาทนั้น ให้จัดสรรร้อยละ 40 ของส่วนที่เกินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการจัดเก็บรังนกนั้น ส่วนอีกร้อยละ 60 ของส่วนที่เกินให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรังนก⁴⁹ ทั้งนี้จังหวัดที่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายนี้ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี พัทลุง กระบี่ ตรัง พังงา สตูล และตราด ส่วนจังหวัดอื่นจะจัดเก็บหรือมีการใช้กฎหมายนี้บังคับได้ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁵⁰

⁴⁸ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544 ข้อ 1-4.

⁴⁹ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 21.

⁵⁰ พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 มาตรา 4.

ข. รายได้ที่มีไว้จ่ายภาษีและอากร ประกอบด้วย

1) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ ที่กฎหมายให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มจากอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่รัฐกำหนด ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เช่นเดียวกัน

2) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวนที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยบาดาล กฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ในส่วนนี้เช่นเดียวกัน แต่ที่พบว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจากค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กลับไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนฯ ในขณะที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเห็นว่าแม้ไม่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายกำหนดแผนฯ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลประเภทนี้ กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (แต่เดิมได้เฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดิน) และค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้เช่าหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้น

ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่องการจัดสรรค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้กรมที่ดินเป็นผู้นำส่งรายได้ดังกล่าวให้แก่องค์การบริหาร

ส่วนตำบลเดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ในส่วนนี้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนแล้ว

3) ค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด โดยรายได้ประเภทนี้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมเช่นเดียวกัน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกัน กล่าวคือ

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากค่าภาคหลวงดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้กรมทรัพยากรธรณี จัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดเก็บค่าภาคหลวงทั้ง 2 ประเภท ในอัตราร้อยละ 30 และร้อยละ 20 ตามลำดับ โดยจัดสรรให้เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทานอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น หากพิจารณารายได้ส่วนนี้จากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่อยู่ในเขตประทานบัตรหรือสัมปทานเท่านั้นจะได้รับรายได้ส่วนนี้

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้รัฐจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีดังต่อไปนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ในเขต และองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ในเขต ดังนี้ตามกฎหมายกำหนดแผนฯ จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล และหรือเทศบาล ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงทั้งสองเพิ่มมากขึ้น จากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ ไม่มีการบัญญัติชัดเจนให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ส่วนนี้

ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียม

สนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด

2.3.2 รายได้พิเศษขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ประเภทนี้ได้แก่ รายได้อื่นนอกจากรายได้ตามข้อ 2.3.1 ที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล สาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ซึ่งเห็นว่าน่าจะเป็นชนิดเดียวกันกับรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้) เช่นเดียวกัน

ข้อแตกต่างกันเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายทั้งสองฉบับ ได้แก่ รายได้จากเงินกู้ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ภายในประเทศได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยไม่มีออกระเบียบดังกล่าว) ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลกู้เงินจากหน่วยงานดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน และบัญญัติเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น (ก็คือต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง) และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ค่าบริการ การจำหน่ายพันธบัตร เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่่มงหากำไรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรและรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายกำหนดแผนฯ ต้องออกเป็นข้อบังคับตำบล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เช่นเดียวกับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เนื่องจากรายได้ดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภายหลัง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีภาระต้องชดใช้เงินที่ได้รับมา จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ซึ่งก็คือการออกเป็นข้อบังคับตำบลนั่นเอง และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เพื่อให้มีการควบคุมฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมและกำกับดูแลให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหาร ส่วนตำบล	กฎหมายกำหนด แผนฯ
<p>1. ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีโรงเรือนและที่ดิน - ภาษีบำรุงท้องที่ - ภาษีป้าย - อากรฆ่าสัตว์ 	<p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p>	<p>/</p> <p>/</p> <p>/</p> <p>/</p>
<p>2. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>2.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบลออก ข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มได้ในอัตราดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดเก็บเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบ - จัดเก็บเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบ (โดย เมื่อรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด) <p>2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ ออกข้อบังคับจัดเก็บเพิ่มได้หนึ่งในเก้าหรือศูนย์แล้วแต่กรณี</p> <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดสรรให้องค์การ บริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน ปัจจุบันองค์การบริหารส่วน ตำบลไม่ได้รับการจัดสรร - บัญญัติชัดเจนให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ การจัดสรร (โดยเมื่อรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น) ในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบ 	<p>/</p> <p>/</p>	<p>/</p> <p>/</p>

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายกำหนดแผนฯ
<p>3. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน</p> <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีนี้ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรร - กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากการภาษีและปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวในอัตราไม่เกินร้อยละสิบ <p><u>ฐานรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเพิ่มขึ้น</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีเพื่อการศึกษา - อากรังนกก็แอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกก็แอ่น 	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p>
<p>4. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บเพิ่มจากอัตราที่รัฐกำหนด</p> <p>4.1 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ขายสุรา</p> <p>4.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p>
<p>5. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งจำนวนที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>5.1 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>5.2 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายน้ำบาดาล</p> <p>5.3 เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (เงินรายได้นี้ กฎหมายว่าด้วยการประมงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ส่วนนี้)</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;"><u>ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย</u></p>

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหาร ส่วนตำบล	กฎหมายกำหนด แผนฯ
<p>5.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (เงินรายได้นี้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ในส่วนนี้</p> <p><u>ฐานรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเพิ่มขึ้น</u></p> <p>- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด</p>	<p>บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p>ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย</p> <p style="text-align: center;">/</p>
<p>6. ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนด</p> <p>6.1 ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม</p> <p>6.2 เงินที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (เงินรายได้นี้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ส่วนนี้)</p>	<p>จัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานแล้วแต่กรณีที่มีพื้นที่ตามประทานบัตรหรือสัมปทานอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น</p> <p>บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p>	<p>จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตามกรณีที่กำหนด</p> <p>ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย</p>

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายกำหนดแผนฯ
<p><u>ฐานรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเพิ่มขึ้น</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ - ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการและเทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเงินดังกล่าว มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัด ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด - ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้น 	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p>
<p>7. รายได้พิเศษ</p> <ul style="list-style-type: none"> 7.1 รายได้จากทรัพย์สิน 7.2 รายได้จากสาธารณูปโภค 7.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 7.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 7.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 7.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ 7.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 7.8 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ภายในประเทศ 	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p>บัญญัติให้ต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย</p>	<p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p style="text-align: center;">/</p> <p>ให้ออกเป็นข้อบังคับตำบลและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี</p>

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหาร ส่วนตำบล	กฎหมายกำหนด แผนฯ
<u>ฐานรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเพิ่มขึ้น</u>		
- ค่าบริการ	X	/
- การจำหน่ายพันธบัตร	X	/
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การ ต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ	X	/
- เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน		
- ค่าธรรมเนียมพิเศษ	X	/
- รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้ จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหา กำไรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	X	/
- เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ	X	/

หมายเหตุ : เครื่องหมาย / หมายถึง มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

เครื่องหมาย X หมายถึง ไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

3. พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน⁵¹ ทั้งนี้จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการ

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทเฉพาะกาล มาตรา 228.

ให้เป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ⁵²

ตามบทบัญญัติโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 3 รวมถึงองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะพบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลหรือ ก.ท. ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลดังนี้ “เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น สมควรกำหนดให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรงและเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม สมควรให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย”⁵³ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อหลักการและสาระสำคัญของการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นต่างจากรูปแบบเดิม

โดยในส่วนนี้จะเสนอถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในด้านการบริหารงานบุคคลเฉพาะขององค์การบริหารส่วนตำบลและขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในภาพรวม รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเดิมและกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3.1 หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความเป็นอิสระและกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์กร

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทเฉพาะกาล มาตรา 335 (8).

⁵³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง จึงมีหลักการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1.1 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ (Unified Local Government Personnel System) โดยมุ่งเน้นกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ระดับภูมิภาคหรือจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองโดยแยกจากกัน⁵⁴ และแยกต่างหากจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (หรือ ก.พ.) อีกทั้งมีการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ รวมถึงกำหนดแนวทางและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม โดยจัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมกำกับดูแลดังกล่าว ซึ่งก็คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า ก.ถ.⁵⁵ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ (United Local Government Personnel System)

ในการบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในภูมิภาคหรือจังหวัด ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ยกเว้นกรุงเทพมหานครเนื่องจากมีเพียงแห่งเดียว) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล⁵⁶ โดยองค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับชาติหรือส่วนกลางเพียงแต่กำหนดมาตรฐานทั่วไปให้องค์กรการบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจึงเท่ากับเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลที่เดิมรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคหรือจังหวัด

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 1 – หมวด 6.

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 และ 33.

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13, 23, 25, 28.

3.1.2 การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบมีองค์กร กลางการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

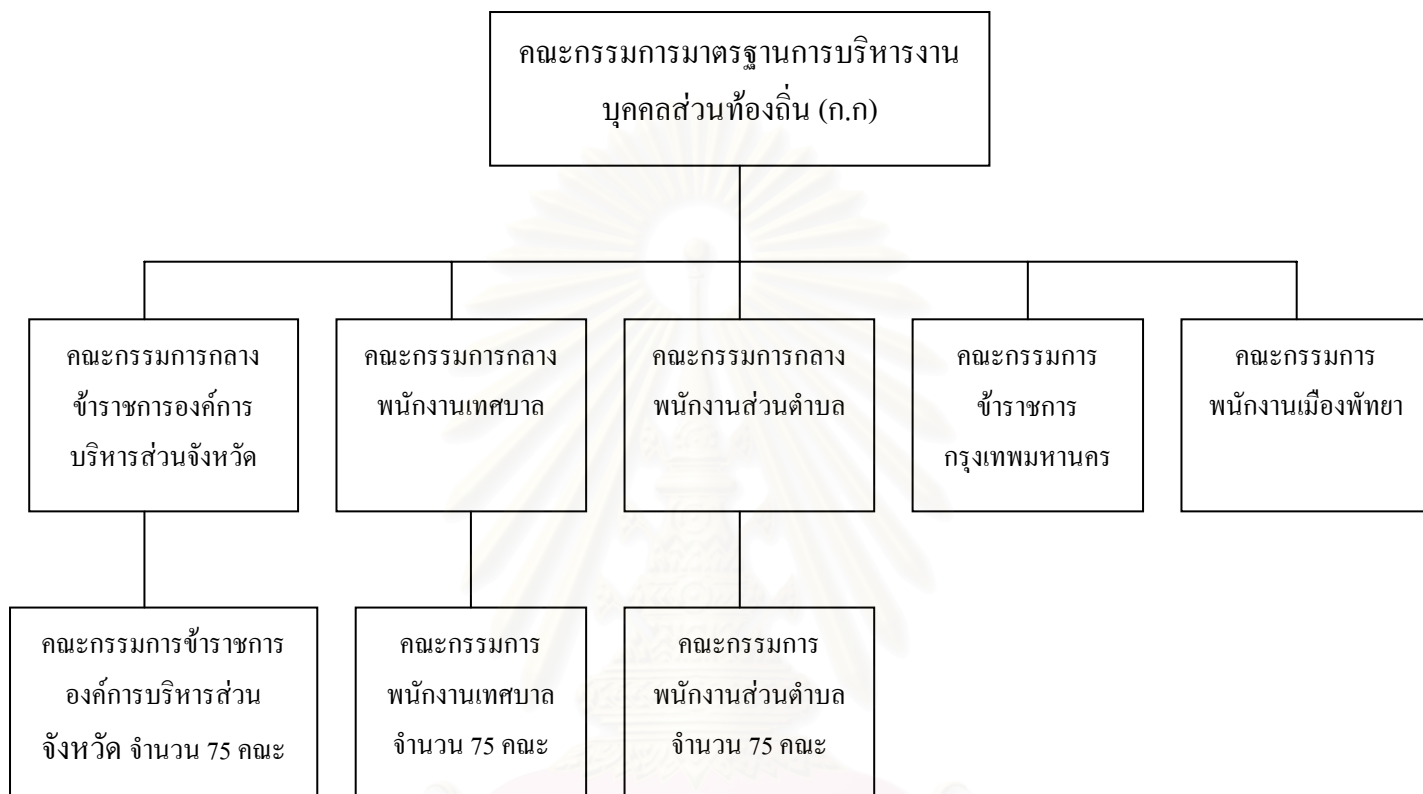
บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ทั้งในระดับชาติ และระดับภูมิภาคหรือจังหวัดโดยในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ยกเว้นเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเพียง 1 แห่ง)

ในระดับภูมิภาค หรือจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ทั้งนี้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม (รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในข้อ เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งสามารถเขียนเป็นแผนภาพโครงสร้างการบริหารงานบุคคลได้ ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 11 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



* หมายเหตุ : ที่มี 75 คณะ หมายถึง ตามจำนวนจังหวัด ซึ่งประเทศไทยมี 75 จังหวัด

3.1.3 การกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคหรือจังหวัดเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) มีจำนวนคณะกรรมการชุดละ 18 คน เท่ากัน⁵⁷ ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

⁵⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16, 24 และ 26.

จำนวน 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (กฎหมายกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นประธานคณะกรรมการกลางโดยตำแหน่ง) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง โดยในส่วนผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเป็นกรรมการในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร)

ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มาจากตัวแทนของหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยให้เป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองจำนวน 3 คน และฝ่ายพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็นประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนของเทศบาลคือ นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ประธานกรรมการบริหาร และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับ ซึ่งการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีก

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ ให้กรรมการจากผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอรายชื่อบุคคลฝ่ายละจำนวน 9 คน รวมจำนวน 18 คน และให้บุคคลทั้ง 18 คน ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 6 คน เพื่อเป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยวิธีการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีก และกฎหมายได้กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่กล่าวมา (ตามประเพณีปฏิบัติจะแต่งตั้งรองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

ในระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน 75 คณะ ๆ ละ 12 คน คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีจำนวน 75 คณะ ๆ ละ 18 คน คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีจำนวน 75 คณะ ๆ ละ 27 คน และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา 1 คณะ ๆ ละ 12 คน ทั้งนี้การที่คณะกรรมการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนคณะกรรมการไม่เท่ากัน เนื่องจากในแต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียง 1 แห่ง และเมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว ในขณะที่มีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง (โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากกว่าเทศบาล) จึงทำให้จำนวนคณะกรรมการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เท่ากัน และเมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว ดังนั้นสัดส่วนในการกำหนดจำนวนคณะกรรมการจึงมีลักษณะดังกล่าว

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล จึงกล่าวถึงเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล⁵⁸ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 9 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นจำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ได้แก่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 คน ซึ่งคัดเลือกกันเองตามแต่ละประเภทในเขตจังหวัดนั้น และผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ให้กรรมการจากผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอรายชื่อบุคคลฝ่ายละจำนวน 15 คน รวมจำนวน 30 คน และให้บุคคลทั้ง 30 คน ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 9 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีการคัดเลือกผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด โดยผู้แทนของพนักงานส่วนตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีก และให้ผู้ว่าราชการ

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

จังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีองค์กรกลางในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ เรียกว่า “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า ก.ถ.⁵⁹” อันประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง (ผู้ดำรงตำแหน่งในราชการประจำ) จำนวน 6 คน ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้

กรรมการที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา จำนวน 1 คน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน โดยการคัดเลือกกรรมการจากคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ให้คัดเลือกจากกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการกลางฯ นั้น

ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการคัดเลือกโดยให้กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละ 3 คน โดยบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมี

⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30.

ความรู้เป็นที่ยอมรับและไม่ได้เป็นกรรมกรของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือกรรมกรของคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และให้บุคคลทั้ง 9 คนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งการคัดเลือกนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเป็นผู้ประกาศแต่งตั้งบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวเป็นประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น⁶⁰

ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁶¹ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)⁶² เป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าสัดส่วนองค์ประกอบของ ก.ถ. ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสัดส่วนองค์ประกอบจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่า ก.ถ. นั้นเป็นเพียงองค์กร กลางในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีฐานะเป็นคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น จึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และ ก.ถ. ไม่มีตัวแทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมเป็นคณะกรรมการแต่อย่างใด อันต่างจากองค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้อาจเนื่องจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ. (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) ไม่มีผลในทางให้คุณให้โทษต่อความก้าวหน้าในการรับราชการของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้มีการกำหนดไว้ อีกทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดหรือ ไม่ได้เป็นกรรมกร

ก.ถ. สามารถเป็นประธานก.ถ. ได้ หากได้รับการเสนอชื่อและมีการลงมติจากผู้ได้รับการเสนอชื่อด้วยกัน และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลตามที่ได้กล่าวมา จึงได้แสดงแผนภาพโครงสร้างองค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล ดังนี้

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 31.

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

แผนภาพที่ 12 โครงสร้างองค์ประกอบขององค์กรบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละ

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น “ก.ถ.” (16-17 คน)

- กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ เลขธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
- กรรมการที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกลาง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล คณะละ 1 คน รวม 3 คน และผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาและข้าราชการกรุงเทพมหานคร รวม 2 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคัดเลือกตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- ประธาน ก.ถ. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่ละฝ่ายเสนอ 3 คน รวม 9 คน เลือกกันเอง และไม่ได้เป็น กรรมการของคณะกรรมการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นชุดใด ๆ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว 6 ปี ซึ่งอาจเป็นกรรมการ ก.ถ. เดิมหรือเป็นบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายกำหนด

คณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบล 1 คณะ (จำนวน 18 คน)

- ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมการปกครอง
- ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งมีวิธีการคัดเลือกตามที่ ก.ถ. กำหนด
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน เสนอฝ่ายละ 9 คน โดยเลือกกันเอง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
- รองอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล 75 คณะ ๆ ละ 27 คน

- ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 9 คน ได้แก่
 - ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
 - นายอำเภอหรือ หัวหน้าส่วนประจำจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศจำนวน 8 คน
 - ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน ได้แก่ ประธานสภา 3 ประธานกรรมการ 3 ปลัด 3 เลือกกันเองตาม ก.กลาง กำหนดมีวาระ 4 ปี
 - ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน โดยเสนอฝ่ายละ 15 เลือกกันเองมีวาระ 4 ปี
 - ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งเลขานุการจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบล

จากที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแผนภาพโครงสร้างข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสามารถเปลี่ยนแปลงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรอบังการบริหารงานบุคคลในส่วนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ผู้ทรงคุณวุฒิด้วย เนื่องจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประกอบกับด้วยบารมีและอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมมีผลต่อการเสนอชื่อและคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย อันจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่การบริหารงานของบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเพียงแห่งเดียวในจังหวัดจะมีการกำหนดให้ผู้มีตำแหน่งสูงสุดในพนักงานท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁶³ และปลัดเมืองพัทยา⁶⁴ เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนหลายแห่งในจังหวัดนั้น กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำในจังหวัดนั้นหรือพนักงานท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลได้ เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะแต่งตั้งปลัดจังหวัดหรือผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น (ข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ เนื่องจากเกิดความสะดวกและง่ายต่อการบังคับบัญชา อีกทั้งเป็นส่วนราชการที่ดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ผู้ได้รับการคัดเลือกส่วนใหญ่อาจจะเป็นข้าราชการในสายปกครองที่เกษียณอายุแล้ว เนื่องจากและผู้มีความรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่นและเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอีกด้วย

3.1.4 การกระจายอำนาจให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล เพิ่มมากขึ้น

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเดิมจะบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารงานบุคคลหรือข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ต้องปฏิบัติตามที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 7.

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 28.

กำหนด จึงทำให้บทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลแทบจะไม่มีบทบาทหรือขาดความสำคัญ ทั้งยังไม่สามารถส่งเสริมหรือให้คุณให้โทษต่อความก้าวหน้าในการบริหารราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง การให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น (ก็คือการให้อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของตนเอง) และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นก่อน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเมืองพัทยาเป็นต้น มีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเช่น บรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน เป็นต้น แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาคหรือจังหวัดก่อน⁶⁵ จึงเป็นการให้อำนาจการบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่นแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอิสระและมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นจากในอดีตอย่างชัดเจน โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ตามที่ตนต้องการได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคลระดับภูมิภาคหรือจังหวัดก่อน และในขณะเดียวกัน องค์การบริหารงานบุคคลระดับภูมิภาคหรือจังหวัดจะสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานสอบสวนท้องถิ่นให้มาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นชอบด้วยไม่ได้ ซึ่งต่างจากอดีตที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม

3.1.5 การควบคุมค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลเช่นเงินเดือน สวัสดิการของพนักงานลูกจ้างไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น⁶⁶ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15, 23, 25 และ 28.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

กฎหมายกำหนดภายใน 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ⁶⁷ ซึ่งเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3, 4 และ 5 มีรายได้น้อยอาจได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง มีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลสูงกว่ารายได้ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้ แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จึงทำให้สามารถบริหารงานได้

3.1.6 การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามลำดับชั้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับชาติ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกลางของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และระดับภูมิภาคหรือจังหวัดอื่น ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือ ก.ถ. เป็น ผู้กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ที่ ก.ถ. กำหนด ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ พอสังเขป ดังนี้

ก. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล โดยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรฐานกลางให้้องค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติปฏิบัติตาม⁶⁸ โดยกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด

ทั้งนี้ ก.ถ. มีอำนาจแก้ไขหรือระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล หากเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ท้องถิ่นต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานทั่วไปไม่เป็นไปตามที่ ก.ถ. กำหนดหรือมีปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว⁶⁹

ข. องค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชาติ เช่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแล้วแต่กรณี⁷⁰ โดยผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น การกำหนดคุณสมบัติอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เป็นต้น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด และให้นำ

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 และ 34.

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 34.

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17,18,19,20 และ 26.

มาตรฐานทั่วไปนี้ไปใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของตนเองนั้น และมาตรฐานทั่วไปนี้ต้องกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นได้

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจแก้ไขหรือระงับการใช้หรือเพิกถอนมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล หากเห็นว่าคณะกรรมการพนักงานตำบลกำหนดหลักเกณฑ์หรือมีมติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทั่วไปที่กำหนด นอกจากนี้เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่การเลื่อนตำแหน่งและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎหมายอื่นด้วย และกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นคณะกรรมการการพนักงานส่วนตำบลและจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล

ก. องค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคหรือจังหวัด เช่น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล⁷¹ โดยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดคุณสมบัติ การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย เป็นต้น รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลก่อน และต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ถ. กำหนด และหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องประกาศโดยเปิดเผย ณ องค์การบริหารส่วนตำบล และจัดส่งสำเนาให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลทราบ นอกจากนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้มีการออกคำสั่งดังกล่าว

จากที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารงานบุคคลระดับต่าง ๆ พอสังเขปนั้น ถ้าจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ก.ถ. จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้้องค์การบริหารงานบุคคลระดับชาติถือปฏิบัติและนำหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ ก.ถ. กำหนดไปแปลงเป็นมาตรฐานทั่วไปขององค์กรตนเอง และนำมาตรฐานทั่วไปนี้แจ้งให้้องค์การบริหารงานบุคคลระดับภูมิภาคหรือจังหวัดถือปฏิบัติและให้้องค์กรฯ ระดับภูมิภาคหรือจังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปนี้เอง และหากมีองค์กรใดในระดับชาติหรือระดับภูมิภาคหรือจังหวัดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ ้องค์กรระดับที่สูงกว่ามีอำนาจสั่งให้้องค์กรนั้นแก้ไขหรือสั่งระงับแล้วแต่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด

3.2 ผลกระทบของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน เกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิม (กล่าวแล้วในบทที่ 3) ไปสู่รูปแบบใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13, 14, 15, 23, 25 และ 28.

และกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งยังเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ซึ่งแต่เดิมจะมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทางการบริหารงานบุคคลที่ส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาคหรือจังหวัด และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในหัวข้อนี้ จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของกฎหมายฉบับนี้ต่อ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่เปลี่ยนแปลงไป มีดังต่อไปนี้

3.2.1 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง

การบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล ทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องพึ่งพิงหรืออาศัยหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลเป็นหลัก ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนี้ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงได้มีบทบัญญัติให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคหรือจังหวัด ซึ่งได้แก่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตามลำดับ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

3.2.2 การกระจายอำนาจให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดตนเอง โดยส่วนกลางหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานทั่วไปให้ไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของตนเอง จึงทำให้อำนาจการบริหารงานบุคคลมีการรวมศูนย์ที่จังหวัด แทนที่จะเป็นส่วนกลางคือ ก.ท. เช่นในอดีต ดังนี้จึงเป็นการที่รัฐมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในระดับจังหวัดนั่นเอง

3.2.3 ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น

กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ประธานกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเช่นการบรรจุแต่งตั้ง การรับโอน เป็นต้น ในองค์กรบริหารส่วนตำบลตนเอง แต่เฉพาะการออกคำสั่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วย นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลอาจได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการคณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลอีกด้วย ดังนี้ ผู้บริหารจึงมีบทบาทและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น จากในอดีตที่อำนาจการบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของส่วนราชการ

เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างชัดเจน จึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

**ตารางที่ 7 เปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของ
องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 กับ
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
1. องค์กรการบริหารงานบุคคล	ไม่มีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ต้องใช้องค์กรของพนักงานเทศบาล	มีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
2. องค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานบุคคล	ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	องค์ประกอบเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน
3. อำนาจในการบริหารงานบุคคล	มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ ก.ท. และ อ.ก.ท. จังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งอนุมัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	มีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในการบริหารงานบุคคล และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล
4. บทบาทของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	แทบไม่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคล	เป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

บทที่ 5

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการศึกษาบทนี้ จะมุ่งเน้นวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านอำนาจหน้าที่ รายได้ และการบริหารงานบุคคล อันเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และด้านการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีประเด็นการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

1. ด้านอำนาจหน้าที่

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66-68 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภท แต่บริการสาธารณะดังกล่าวบางประเภทจำเป็นต้องใช้เทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ อาทิ เช่น การส่งเสริมการลงทุน ที่ต้องมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ความคุ้มค่าในการลงทุนและการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ หรือการวิศวกรรมจราจรที่ต้องมีการวางแผนขั้นสูงในการกำหนดระบบการจราจรในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หากพิจารณาถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอประกอบกับความรู้ความสามารถของพนักงานส่วนตำบลในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะมีความรู้ทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ การโยธา การบัญชี หรือการสาธารณสุข ย่อมไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องกล่าว

บริการสาธารณะบางประเภทที่กฎหมายกำหนด จำเป็นต้องใช้ความรู้ขั้นสูงในการดำเนินการ เช่นการควบคุมอาคาร โดยการอนุญาตให้เอกชนหรือส่วนราชการก่อสร้างอาคารซึ่งหากมีจำนวนชิ้นในการก่อสร้างมาก จะต้องมีการวิเคราะห์ความแข็งแรงของโครงสร้างและวัสดุอุปกรณ์ จึงจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้ดังกล่าวในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและควบคุมดูแลการก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ฝ่ายโยธาจะเป็น

ผู้รับผิดชอบซึ่งหากพิจารณาถึงความรู้ความสามารถของฝ่ายช่างหรือนายช่างโยธา ส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษาเพียงในระดับ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ ปวช. หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ปวส. โดยมีส่วนน้อยที่จะจบปริญญาตรีทางวิศวกรรมศาสตร์ จึงทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเท่านั้นที่อาจดำเนินการได้ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ทั่วประเทศไม่สามารถดำเนินการได้แม้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 12(5) จะมีบทบัญญัติให้มีการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ก็จะเป็นไปได้อย่างยากที่บุคลากรจะถูกถ่ายโอนมาที่องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจาก

1.1.1 บุคลากรที่จะถูกถ่ายโอน ซึ่งมีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว จะมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีเป็นจำนวนมาก อันจะเป็นผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้

1.1.2 โดยสภาพลักษณะพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตที่เรียกได้ว่าเป็นชนบทหรือเขตพื้นที่ที่ค่อนข้างกันดารหรืออยู่ห่างไกลจากเขตเมือง ซึ่งบุคลากรที่มีความสามารถในเรื่องดังกล่าวหากต้องถูกถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจะเลือกการถูกถ่ายโอนลงไปในการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญค่อนข้างสูง ทำให้ได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตและมีความพร้อมในด้านปัจจัยต่างๆ ที่สะดวกกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโอกาสน้อยที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวไปปฏิบัติงานด้วย

1.1.3 ความก้าวหน้าในการรับราชการของบุคลาการดังกล่าวจะถูกจำกัดเพียงในระดับหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างาน ทั้งนี้ พนักงานส่วนตำบลที่มีตำแหน่งสูงสุดในองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาด้านการบริหาร รัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ เป็นต้น ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวอาจไม่มีโอกาสก้าวหน้าในการรับราชการในหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งในปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้ระบบการกำหนดระดับตำแหน่ง หรือ P.C. (Position Classification) ซึ่งกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับตำแหน่งสูงสุดได้เพียงระดับ 7-8 เท่านั้น เนื่องจากพิจารณาเห็นว่ารายได้และปริมาณงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนน้อย และการที่กำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับตำแหน่งดังกล่าวย่อมส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลอื่น รวมทั้งผู้ที่มีความรู้

ความสามารถหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ย่อมที่จะได้รับระดับตำแหน่งที่ไม่สูงเกินกว่านั้น ทำให้ความก้าวหน้าในการรับราชการถูกจำกัด รวมถึงค่าตอบแทนและ สวัสดิการต่าง ๆ ในรูปของเงินเดือนค่าเบี้ยเลี้ยงต่าง ๆ ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นอันจะพึงได้รับตามระบบราชการก็จะถูกจำกัดลงด้วย

นอกจากนี้ จะเห็นความแตกต่างระหว่างพนักงานส่วนตำบลกับพนักงานหรือข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมืองพัทยา เป็นต้น ซึ่งพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จะมีการกำหนดให้พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นดำรงระดับตำแหน่งได้ถึง 9-10 ในขณะที่มีปลัดกรุงเทพมหานครมีตำแหน่งได้ถึงระดับ 11 เทียบเท่าปลัดกระทรวงซึ่งการที่กำหนดระดับตำแหน่งที่สูงเช่นนี้ พนักงานหรือข้าราชการในระดับรองลงมาจึงย่อมได้รับความก้าวหน้าตามลำดับขั้นในระดับที่สูงกว่าการเป็นพนักงานส่วนตำบลอย่างแน่นอน รวมถึงการได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน และ สวัสดิการที่ดีกว่า ย่อมทำให้บุคลากรที่จะถูกถ่ายโอนมาปฏิบัติงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก

1.1.4 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาจเกิดความขัดแย้งกับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการเลือกบุคลากรดังกล่าวมาปฏิบัติงาน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 ประกอบกับมาตรา 15 กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อนจึงจะออกคำสั่งได้ ดังนี้ หากทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งในการเลือกบุคลากรดังกล่าวก็จะไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลใดมาปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้วยังพบว่า ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีจำกัดและมีรายได้จำนวนน้อย เมื่อเทียบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน พ.ศ. 2544 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 70 และ 20 ตามลำดับ หากพิจารณาถึงปริมาณรถยนต์และล้อเลื่อนที่อยู่ภายในจังหวัดแล้วจะพบว่ารถยนต์และล้อเลื่อนส่วนใหญ่จะอยู่ใน

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่กลับปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาน้อยกว่า ย่อมทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาได้ อย่างทั่วถึงหรือมีประสิทธิภาพได้รวมถึงจำนวนพนักงานส่วนตำบลย่อมลดน้อยตามกรอบ โครงสร้างอัตราค่าจ้างที่ได้กล่าวแล้ว

บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 21 และมาตรา 22 ซึ่งกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบการจัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวมาให้แก่หน่วยงาน ของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ หรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน จัดทำนั้น เห็นว่าในส่วนของการมอบให้หน่วยงานของรัฐจัดทำนี้ หากมีการดำเนินการเช่นนั้นโดย ตลอดก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าว ได้เลยเนื่องจากติดขัดเรื่องบุคลากรดังกล่าว อันจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลอาจไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง หรือทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถ พัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนนั้น เห็นว่าในการกำหนด นโยบายของรัฐนั้น อาจทำให้มี ผู้หนึ่งได้ผลประโยชน์และเสียประโยชน์ ซึ่งหากองค์การบริหาร ส่วนตำบลมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ เอกชนอาจกำหนดมาตรการที่เอื้อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล มากกว่าประโยชน์ของสาธารณะได้ อีกทั้งการที่กฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 22 ได้บัญญัติให้ การมอบอำนาจหน้าที่ให้เอกชนนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง จึงเห็นได้ว่าแนวโน้มเป็นไปได้ยากที่รัฐจะมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะให้เอกชน อีกทั้งหากรัฐไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลก็ ไม่สามารถดำเนินการมอบอำนาจให้เอกชนทำแทน เนื่องจากไม่มีระเบียบหลักเกณฑ์มารองรับให้ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้ ดังนั้นจึงเห็นว่ามาตรการตามกฎหมายที่ให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลจะมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนนั้นจึงถูกจำกัด โดยบทบาท อำนาจหน้าที่ของรัฐ และมีแนวโน้มจะเป็นเช่นนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะมีร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ จัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้ เท่าที่ผ่านมาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและเท่าที่ได้ประสบในการรับราชการในภูมิภาค พบว่าการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีลักษณะเป็นปัจเจก บุคคลคือต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานหรือร่วมมือกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการป้องกัน การถูกรอบงาทางการเมืองอันจะส่งผลในด้านการหาเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับ ท้องถิ่นและระดับ

จังหวัด (สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา) หรือวัฒนธรรมของคนไทยที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการดำเนินการที่ไม่ต้องการร่วมมือกับใคร รวมทั้งปัญหาความยุ่งยากที่จะเกิดตามมาในการที่จะร่วมมือกันทั้งในด้านการเงินและบุคลากรที่ดำเนินการ ดังนี้ จึงค่อนข้างเป็นไปได้ยากสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 กรณีเกิดการขัดกันของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้...” และมาตรา 68 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้...” ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าว อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ โดยประการแรก การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหากมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับของรัฐกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้จัดทำ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้เป็นจัดทำบริการสาธารณะประเภทดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (7) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ในขณะที่พระราชบัญญัติการสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482 กำหนดให้กรรมการอำเภอ กรรมการจังหวัดมีหน้าที่ให้คำแนะนำและบำรุงส่งเสริมเกี่ยวกับการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือนในเขตท้องถิ่น โดยไม่ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น จึงเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เป็นต้น

¹ สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร, หน้า 62.

ประการที่สอง การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้ดุลพินิจไม่จัดทำไม่ได้ และหากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จัดทำหรือจัดทำไม่ได้ ไม่ดีถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นละเลย ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน² และลักษณะที่สองกฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลใช้ดุลพินิจที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่กฎหมายกำหนด หรือไม่จัดทำก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านรายได้ และบุคลากร รวมทั้งศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง โดยไม่มีลักษณะเป็นการบังคับเช่นในลักษณะแรก

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยบทบัญญัติของมาตรา 16 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งไม่มีการบัญญัติคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมา จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดกัน

หลักกฎหมายทั่วไปเรื่องการยกเลิกกฎหมายโดยปริยายที่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย³ กล่าวไว้หนึ่งข้อความเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พอสรุปได้ว่า “การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้ยกเลิก แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายใหม่และกฎหมายเก่ามีข้อความขัดแย้งหรือไม่ตรงกัน คือ กฎหมายใหม่และกฎหมายเก่ามีการบัญญัติข้อความไว้ไม่เหมือนกัน ถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า โดยปริยาย” ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองข้างต้น เห็นว่า กฎหมายกำหนดแผนฯ เป็นกฎหมายใหม่กว่าเพราะประกาศใช้ในปี 2542 ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลออกประกาศใช้ปี 2537 อีกทั้งข้อความในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองมีลักษณะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกัน น่าจะเข้ากรณีที่กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย

ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะสองประการดังกล่าว จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

³ หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เจริญผล), 2535.

กฎหมายกำหนดแผนฯ และหากพิจารณาถึงบทบัญญัติของมาตรา 16 กฎหมายกำหนดแผนฯ ที่ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองดังนี้...” โดยไม่มีการบัญญัติว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายหรือแบ่งแยกประเภทการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอาจทำหรือต้องทำดังเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

กฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีบทบัญญัติในการกำหนดประเภทการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า

1.2.1 ในเรื่องของการอยู่ภายใต้แห่งกฎหมายนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 16 ที่ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่...” กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูกจำกัดบทบาทจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาถึงอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันที่มีการบังคับใช้ตามกฎหมายกำหนดแผนฯ นี้ เห็นว่าอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงลักษณะอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอยู่เช่นเดิม โดยพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 31 ของกฎหมายกำหนดแผนฯ ที่ว่า “ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) ถ้ามีกฎหมายใด บัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและคณะกรรมการ (ในที่นี้หมายถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) พิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการ แก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป” ซึ่งการที่บทบัญญัติของมาตรา 31 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีอำนาจเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่มีลักษณะจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ซึ่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 31 ก็คือ อำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 นั้นเอง

การที่กฎหมายกำหนดแผนฯ มีบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายความว่า ในปัจจุบันนี้ หากยังคงมีกฎหมายที่เป็นการจำกัดอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมาย

กำหนด คณะกรรมการฯ มีอำนาจเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการที่มีกฎหมายจำกัดอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ย่อมหมายความว่า อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เช่นเดิม และแม้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น แต่กฎหมายก็ยังคงเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐยังคงสงวนอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญบางประการ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น โดยการที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่เสนอร่างกฎหมายแก้ไข โดยอ้างความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หากมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดทำ ดังนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เช่นปัจจุบัน

1.2.2 ในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีสองลักษณะ คือ เป็นการบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำหรืออาจทำซึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเอาตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่...” โดยไม่มีการบัญญัติอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะในสองลักษณะดังกล่าว ดังนี้หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของมาตรา 16 ประกอบกับมาตรา 24 ที่บัญญัติว่า “...ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) อาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้” และมาตรา 22 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเสนอให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้...” ประกอบกับมาตรา 12 (4) และ (5) ที่บัญญัติให้ “คณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่... ในการประสานการถ่ายโอนข้าราชการ... เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่” และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องจัดทำ ไม่ใช่อาจทำ ทั้งนี้เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ ได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ มารองรับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่นการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการมอบให้เอกชนทำแทน เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน และเป็นการบัญญัติในเชิงบังคับให้องค์การ

บริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ก็อาจมีกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามที่กล่าวมาแล้ว

1.2.3 ในเรื่องของประเภทบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำ ซึ่งพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันในการกำหนดประเภทบริการสาธารณะ สามลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติเพิ่มประเภทการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว หรือการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ลักษณะที่สอง กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การเปลี่ยนบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการส่งเสริมการศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการศึกษาแทนและลักษณะที่สาม กฎหมายกำหนดแผนฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เรื่องส่งเสริมศาสนา การหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวหรือการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการ สหกรณ์ เป็นต้น แต่กฎหมายกำหนดแผนฯ ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเห็นว่า อำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะแรกและลักษณะที่สอง นั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการยกเลิกกฎหมายโดยปริยายดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะทั้งสองจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดแผนฯ ส่วนลักษณะที่สามนั้น เห็นว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ ไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในการยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลประเภทดังกล่าว ดังนั้นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะที่สามจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านรายได้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดข้อบังคับตำบลเพื่อจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตเพิ่มบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 23(5) บัญญัติให้ “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร” และ (6) บัญญัติให้ “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสดมปี ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่ง

เก็บจากการค้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตรากาฬ
ที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสดมปีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น...”

บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 76 กำหนดให้
องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวล
รัษฎากรซึ่งสถานประกอบการทำอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตรากาฬ
ดังกล่าว ซึ่งการออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสดมปียาสูบนั้น ตาม
กฎหมายว่าด้วยการดังกล่าวในปัจจุบันนี้มีข้อกำหนดให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรและ
ค่าแสดมปีเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละสิบอยู่แล้ว ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติ
เช่นนี้ย่อมทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจออกข้อบังคับตำบลจากเก็บภาษีและอากรเพิ่มจาก
อัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิมและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะทำให้มีองค์การ
บริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มขึ้น

กฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 29 บัญญัติว่า “การกำหนดให้องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น (รวมองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) ได้รับรายได้ในหมวดนี้ (มาตรา 23-29) ให้เป็นไปตาม
หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดโดยประกาศในราช
กิจจานุเบกษา...” ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 23 (6) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วน
ตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรและค่าแสดมปีดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากกฎหมาย
จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ
การกระจายอำนาจฯ กำหนด ซึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการออก
ข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวเพิ่มนั่นเอง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถ
ที่จะออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีและอากรเพิ่มตามอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ เพราะ
คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้กำหนดอัตรากาฬและอากรดังกล่าว

หากกฎหมายกำหนดแผนฯ บัญญัติให้อิสระแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการ
กำหนดข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรและค่าแสดมปีดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลกำหนดเอง จะเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการต่างๆ นักลงทุนรวมทั้งผู้บริโภครที่
ต้องใช้สินค้าและบริการดังกล่าวหันมาสนใจประกอบกิจการหรือลงทุนรวมถึงมีการใช้สินค้าและ
บริการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรและค่าแสดมปี
ในอัตราที่ต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลนั้นมีการสร้างรายได้และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีอากรและ
ค่าธรรมเนียมอื่น นอกจากภาษีอากรและค่าแสดมปีดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ต่ำหรือมีฐานรายได้ต่ำ สามารถที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนและชักจูงความสนใจจากผู้ประกอบการ นักลงทุน และผู้บริโภครให้หันมาประกอบกิจการหรือใช้สินค้าและบริการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตนได้ หากมีการจัดเก็บภาษีอากรที่ต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นโดยวิธีการนี้จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีโอกาสได้รับการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

ประการสุดท้ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้มาตรการทางภาษีอากรดังกล่าวในการกำหนดนโยบายเพื่อให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่นการป้องกันมิให้ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบริโภค สุรา ยาสูบหรือสินค้าฟุ่มเฟือย โดยกำหนดอัตราภาษีอากรที่สูงเพื่อราคาสินค้าหรือบริการสูงขึ้นเป็นการกีดกันหรือป้องกันทางอ้อมอีกด้วย ในทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรและค่าเสตมป์ดังกล่าวเพิ่มในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ (เช่นปัจจุบันและคาดว่าในอนาคตก็ยังคงกำหนดให้ใช้อัตราเดียวกันทั่วประเทศ) จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีความพร้อมอยู่แล้วหรืออยู่ในเขตที่มีความเจริญจะเป็นที่สนใจของนักลงทุน ผู้ประกอบการและผู้บริโภคมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตชนบท หรืออยู่ห่างไกลความเจริญ ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ด้อยพัฒนาอยู่แล้วยิ่งด้อยพัฒนาเข้าไปอีก

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีรายได้บางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 83 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ การกู้เงินให้เป็นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย” และกฎหมายกำหนดแผนฯ มาตรา 28 บัญญัติ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) อาจมีรายรับดังต่อไปนี้

.....
(8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) ... ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินกู้โดยกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากเงินกู้ภายในประเทศได้เท่านั้น ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเท่านั้นขณะที่กฎหมาย

กำหนดแผนฯ บัญญัติเพิ่มเติมให้องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้จะมีรายได้จากเงินกู้ภายในประเทศแล้วยังอาจมีรายได้จากเงินกู้ต่างประเทศ รวมทั้งสามารถออกพันธบัตรด้วย แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นปัจจุบันหากองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์จะกู้เงินทั้งภายในหรือต่างประเทศรวมทั้งการจำหน่ายพันธบัตรต้องดำเนินการตามบทบัญญัติกฎหมายกำหนดแผนฯ ตามหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า โดยปริยายดังกล่าวมาแล้ว

การที่กฎหมายบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกู้เงินหรือการจำหน่ายพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าและมีความเป็นไปได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ได้รับรายได้ส่วนนี้ เนื่องจากในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการพิจารณาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มักจะมีทัศนคติหรือนโยบายจำกัดรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนนี้เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการหาเงินมาชดเชยไม่ได้หรือการบริหารงานจะอยู่ภายใต้การครอบงำของหน่วยงานเจ้าของเงิน ตัวอย่างที่เห็นได้ในปัจจุบันก็คือ กระทบวงมหาดไทยยังไม่มีกรออกระเบียบกระทบวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถจำหน่ายพันธบัตรได้ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้ เนื่องจากรัฐบาลมักจะสงวนจำหน่ายพันธบัตรเฉพาะส่วนราชการที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจบางแห่งเท่านั้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีรายได้จากเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งการจำหน่ายพันธบัตร

2.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ล่าช้า

จากที่ได้มีการกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น จะพบว่าในช่วงปี 2538-2540 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) ประเภทแบบเหมาจ่าย (Lump-Sum General Grants) ซึ่งหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบนี้ รัฐจะจัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินจำนวนนี้เท่ากันหมด ซึ่งไม่คำนึงถึงฐานะการคลังหรือศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 1862 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2538 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 546 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2539 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท

เท่ากันหมดทุกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการคำนึงถึงชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการแบ่งไว้ตามฐานะรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี 2541-2543 รัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยรัฐยังคงใช้รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบเหมาจ่ายเช่นเดิม แต่มีการนำรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไข (Effort – Related General Grants) มาใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติม ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขนั้น รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง กล่าวคือ รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เท่ากัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มากก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐน้อย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยก็จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐมาก เป็นเชิงปรปักษ์กัน

ในช่วงปีดังกล่าว รัฐได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณปีละ 10,000 บาท แต่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน กล่าวคือ รัฐมีการแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 2 ส่วน ๆ แรก จัดสรรเงินอุดหนุนร้อยละ 25 ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลทุกแห่งเท่ากันหมด ตามรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ประเภทเหมาจ่าย และส่วนที่สองจัดสรรเงินอุดหนุนร้อยละ 75 ให้เฉพาะสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2-5 โดยจัดสรรตามตัวแปรแบบถ่วงน้ำหนักคือร้อยละ 10 จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้านและร้อยละ 55 จัดสรรตามจำนวนรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งวิธีการจัดสรรส่วนที่สองนี้จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มาก และวิธีการจัดสรรส่วนที่สองนี้จะป็นรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไขตามหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ปีงบประมาณ 2544 ที่ผ่านม รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล จำนวนประมาณ 17,343 ล้านบาท โดยแบ่งเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เงินอุดหนุนจำนวนประมาณ 10,000 ล้านบาท จัดสรรตามรูปแบบการจัดสรรในปี 2541-2543 ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบเหมาจ่ายและแบบมีเงื่อนไขผสมกันตามได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนที่ 2 เงินอุดหนุนจากงบประมาณ 6,843 ล้านบาท จัดสรรให้หมู่บ้านละ 100,000 บาทในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตามจำนวน 68,437 หมู่บ้าน เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมอาชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ทุกหมู่บ้านดังกล่าวจะเป็นรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบเหมาจ่ายนั่นเอง

ส่วนที่ 3 จัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน 500 ล้านบาท จัดสรรให้เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งการพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้ กรมการปกครองจะแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับเงินอุดหนุนจัดทำโครงการและส่งโครงการให้กรมการปกครองเพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณ พิจารณานุมัติโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเท่านั้นที่ได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้ เนื่องจากเงินอุดหนุนมีจำกัด ไม่สามารถจัดสรรให้แก่ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งหากมีการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนนี้ เห็นว่าน่าจะเป็นรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายรัฐบาล จึงจะได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว ซึ่งหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะมีหลักการเช่นเดียวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนที่ 3 นี้

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะพบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี 2538-2543 นั้นจะเป็นรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ในขณะที่การจัดสรรเงินอุดหนุน ปี 2544 จะเพิ่มรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเข้าไปในการจัดสรร แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ารูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีเพียงจำนวน 500 ล้านบาทเท่านั้น หากคิดเป็นสัดส่วนจะเป็นเพียงประมาณร้อยละ 3 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด และหากเปรียบเทียบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่อยู่ในภูมิภาคเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา จะพบว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหมือนกับองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามมติพิเศษต่าง ๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรีในการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามโครงการเงินกู้ OECF หรือมติคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก เป็นต้น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการพัฒนาจากรัฐเป็นกรณีพิเศษยิ่งขึ้น

รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการจำกัดเพียงสองลักษณะตามที่ได้กล่าวมาโดยไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มมากขึ้น หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนตามมติพิเศษต่าง ๆ ทำให้การบริหารหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร อีกทั้งลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนจากรัฐ และการที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในจำนวนเงินงบประมาณที่จะจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นผลให้

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแน่ชัดว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจำนวนเท่าใด ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถวางแผนการพัฒนาหรือจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้

องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น หากได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนตามมติพิเศษต่าง ๆ จากรัฐก็จะทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งหากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงรูปแบบปัจจุบัน จะทำให้ไม่มีการพัฒนาในพื้นที่ของ้องค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควรและการพัฒนาเป็นไปได้ช้า

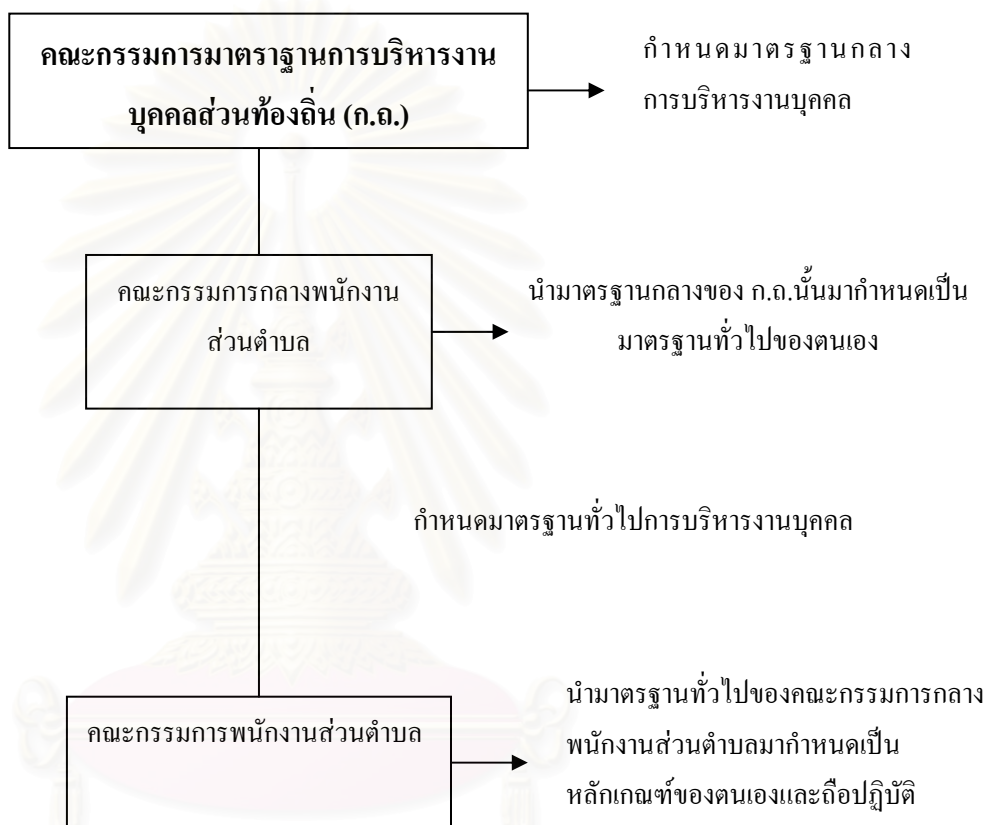
นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ร้อยละ 5 ใช้ในการป้องกันยาเสพติด ร้อยละ 10 ใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดอิสระในการบริหารเงินอุดหนุนที่ได้รับและไม่สามารถนำเงินอุดหนุนไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนา้องค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนหรือแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ทำให้การพัฒนาไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร

3. ด้านการบริหารงานบุคคล

3.1 ความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำหน้าที่ของ้องค์กรการบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 และ 33 บัญญัติให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น กล่าวคือ ก.ถ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้คณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (รวมถึงคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล) นำไปกำหนดมาตรฐานทั่วไปของตนเอง และมาตรา 16 ประกอบกับมาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 24 มาตรา 26 บัญญัติให้คณะกรรมการกลางของข้าราชการ้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของ้องค์กรตนเองให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด นอกจากนี้มาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 23 และมาตรา 25 บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานของตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสม แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางกำหนด โดยเขียนเป็นแผนผังการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลตามที่กล่าวมาเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



จากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นและแผนภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ก.อ. ต้องกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนำไปกำหนดมาตรฐานทั่วไปนั้น จะก่อให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากต้องกำหนดมาตรฐานกลางให้สอดคล้องกับทุกองค์กรที่มีสภาพและลักษณะการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันและ การที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือคณะกรรมการกลางอื่น ๆ ต้องนำมาตรฐานกลางของ ก.อ. ไปกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลหรือคณะกรรมการอื่นนำไปกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานทั่วไปย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า และมีความซ้ำซ้อนกันในการทำหน้าที่การบริหารงานบุคคล เนื่องจากหากมีเพียง ก.อ. โดยไม่มีคณะกรรมการกลางชุดต่าง ๆ แล้ว ก.อ. ก็สามารถกำหนด

มาตรฐานทั่วไปให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลหรือคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นอื่นนำไปกำหนดหลักเกณฑ์ของตนเองได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ ก.ถ. ต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการกลางเลยก็ได้ และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลก็เป็นเพียงนำมาตรฐานกลางของ ก.ถ. มากำหนดมาตรฐานทั่วไปของตนเอง จึงเกิดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้งก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านหลายขั้นตอน

การทำงานในรูปของคณะกรรมการย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าล่าช้า จนมีคำพูดของนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า หากต้องการให้งานล่าช้า ให้ทำงานในรูปของคณะกรรมการ ประกอบกับภายิตที่ว่ามากคนก็มากความ ทั้งนี้ตามหลักการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมีจุดประสงค์เพื่อความรอบคอบและมีความหลากหลายในแนวคิด แต่ขณะเดียวกันก็มีความล่าช้าตามมาในที่สุดอีกด้วย

3.2 การบริหารงานบุคคลขาดความคล่องตัว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 บัญญัติให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระใน...การบริหารงานบุคคล... มาตรา 288 บัญญัติให้ “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน” และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ประกอบมาตรา 25 บัญญัติให้ “การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน... หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี... แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจะบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลดำรงตำแหน่งหรือพนักงานส่วนตำบลต้องการที่จะโอน(ย้าย)ไปอยู่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนอยู่และที่ตนต้องการไปดำรงตำแหน่งยินยอมและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่และที่ตนต้องการไปยินยอมด้วย จึงสามารถโอน(ย้าย) ได้ ในขณะที่กฎหมายเก่า คือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ให้อำนาจ ก.ท. หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง โอน(ย้าย) พนักงานส่วนตำบลทั่วประเทศและภายในจังหวัดได้ตามลำดับ โดยไม่ต้องให้ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบก่อน

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะทำให้ขาดคล่องตัวในการบรรจุแต่งตั้งและโอน(ย้าย) รวมถึงการสอบเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นของพนักงานส่วนตำบล ดังนี้

3.2.1 กรณีประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความขัดแย้งกับพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเอง โดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความประสงค์จะให้ย้ายพนักงานผู้นั้นออกจากองค์การบริหารส่วนตำบล แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไม่ประสงค์จะย้ายพนักงานส่วนตำบลผู้นั้น ซึ่งตามกฎหมายมาตรา 15 นี้ การบรรจุแต่งตั้งหรือโอน(ย้าย) ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นชอบก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนี้ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเอง

3.2.2 กรณีมีตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลว่างและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีคำสั่งให้พนักงานอื่นไปดำรงตำแหน่ง แต่ประธานกรรมการบริหารไม่ยินยอมโดยไม่มี การออกคำสั่ง ดังนี้พนักงานผู้นั้นก็ไม่สามารถดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน

3.2.3 กรณีพนักงานส่วนตำบลต้องการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่ไม่ใช่จังหวัดเดียวกัน กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องยินยอมด้วยทั้งหมด ซึ่งหากส่วนใดไม่ยินยอมก็ไม่สามารถจะย้ายได้

3.2.4 กรณีการบรรจุแต่งตั้งผู้สอบขึ้นบัญชีไม่เป็นไปตามลำดับที่สอบได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการสอบขึ้นบัญชีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลหรือเพื่อเลื่อนพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และเมื่อมีตำแหน่งดังกล่าวว่างในองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตามที่กล่าวมา อาจไม่เลือกบุคคลผู้สอบได้ในลำดับต้น แต่หากประสงค์จะเลือกผู้สอบได้ลำดับท้าย ๆ นั้น และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบด้วย ก็สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายกำหนดทำให้การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบขึ้นบัญชีได้ไม่เป็นไปตามลำดับและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้สอบได้ในลำดับต้นและขัดกับหลักคุณธรรมของการสอบอีกด้วย

จากสภาพการณ์ดังกล่าวในข้อ 3.2.1 และ 3.2.2 นั้นในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะมีการตกลงกับประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไม่เป็นทางการก่อนว่าจะให้ใครดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะมีคำสั่งตามนั้น

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง การโอน(ย้าย) อาจทำให้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลลดน้อยลง เนื่องจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีการนำบุคลากรของตนเองมาเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งที่สำคัญ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้ อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการซื้อขายตำแหน่งหรือการทุจริตประพฤติมิชอบในรูปแบบตามมาอีกด้วย และแม้บทบัญญัติของมาตรา 17 และมาตรา 26 กำหนดให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการโอนหรือการรับโอน พนักงานส่วนตำบลให้พนักงานส่วนตำบลแต่ละแห่งมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่แห่งอื่นได้ ซึ่งเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรานี้มุ่งเน้นการ โอนเท่านั้น ไม่รวมถึงการบรรจุแต่งตั้ง

การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามความดีความชอบในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎ ก.พ.ที่กำหนดให้เลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลประจำปีในกรณีพิเศษ 2 ชั้นได้ ไม่เกินร้อยละ 15 ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินที่จะใช้เลื่อนในอัตราร้อยละ 5 หรือ 6 ตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งหากพิจารณาถึงกรอบอัตรากำลังคนขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ชั้น 3, 4 และ 5 หากมีการคำนวณอัตรการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิได้ 2 ชั้นเลย เนื่องจากวงเงินที่ใช้เลื่อนไม่เพียงพอ อีกทั้งพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่สามารถแม้เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล 1 ชั้นได้ทุกคน เนื่องจากเกินวงเงินที่กำหนด หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลทุกคน (หากไม่ได้รับโทษทางวินัย) จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างน้อย 1 ชั้นทุกคน

3.3 ระบบราชการครอบงำองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เท่ากัน และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ประกอบกับมาตรา 26 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่นจากส่วนราชการ คือปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครองกรรมการในคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มาตรา 13 ประกอบกับมาตรา 25 บัญญัติให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธานและ กรรมการจากหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศ เป็นกรรมการใน คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และบัญญัติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอบุคคลเพื่อ เลือกลงเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในส่วน โครงสร้างของคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบลที่มี รัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธานฯ การบริหารงานบุคคลย่อมตกอยู่ภายใต้ การควบคุมของรัฐมนตรีและส่วนราชการ เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลต่อ ความก้าวหน้าในการรับราชการของกรรมการจากส่วนราชการ อีกทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกส่วน ใหญ่จะเป็นอดีตข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ เพราะส่วน ราชการเป็นผู้เสนอย่อมต้องเกรงใจส่วนราชการนั้น ในส่วนของคณะกรรมการที่มาจากองค์การ บริหารส่วนตำบลย่อมไม่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลเท่าใดนัก เพราะส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้ การชี้นำของส่วนราชการ

ในส่วนของ โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ระดับจังหวัดนั้น โดย หลักการก็จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือส่วนราชการด้วยวิธีการ เช่นเดียวกัน ดังนั้นเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดมาตรการดังกล่าวจะมีผลทำให้ระบบราชการ สามารถรองรับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้เลขาธิการ ก.พ. เป็น กรรมการในคณะกรรมการต่างๆทุกคณะยอมทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วน ตำบลและเทศบาลเป็นต้น เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่ ก.พ. ใช้กับข้าราชการพลเรือนซึ่งจะทำให้ พนักงานส่วนตำบลไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ตามหลักเกณฑ์ให้ก.พ. กำหนด และส่งผลเสีย ต่อพนักงานส่วนตำบลตามที่กล่าวมาแล้ว หรือการกำหนดค่าตอบแทน ค่าเบี้ยเลี้ยง สวัสดิการต่าง ๆ ตามระบบราชการพลเรือน โดยมีการเทียบชั้นกับพนักงานส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลกับข้าราชการพลเรือนในระดับต่ำถึงปานกลาง ทำให้ไม่สามารถเบิกค่าตอบแทน ค่าเบี้ย เลี้ยง ตามฐานะที่เหมาะสมได้

บทบัญญัติของกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มาตรา 25 ยังบัญญัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งพบว่า มีการแต่งตั้งข้าราชการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ทุกคณะและมาตรา 26 กำหนดให้รองอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลาง

พนักงานส่วนตำบล ย่อมทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมหรือถูกครอบงำโดยระบบราชการนั่นเอง

4. ด้านการกำกับดูแล

4.1 รัฐมีการกำหนดระเบียบและออกหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติเกินขอบเขตการกำกับดูแล

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 88 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ และเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบการที่กำหนด กระทรวงมหาดไทยมีการออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งพบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการบางอย่างมีลักษณะเป็นการควบคุมหรือดำเนินการตัดสินใจแทนองค์การบริหารส่วนตำบลอันขัดกับหลักการกำกับดูแล เช่น

4.1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 8 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติให้เช่าทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีประมูลที่มีกำหนดเกิน 3 ปี หรือเป็นผู้อนุมัติให้เช่าทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ต้องประมูล เป็นต้น

4.1.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 ข้อ 38 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติให้ถอนเงินฝากนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือข้อ 58 เป็นผู้อนุมัติ ในกรณีที่จำเป็นต้องเบิกตัดปีแต่ยังไม่ได้ก่อนนี้ผูกพันและข้อ 77 เป็นผู้กำหนดวงเงินเพื่อให้มีเงินสะสมในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น เป็นต้น

4.1.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 54 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ครั้งหนึ่งนอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วนไม่เกิน 4 ล้านบาท หรือข้อ 45 เป็นผู้อนุมัติการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วนในวงเงินเกิน 1 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 2 ล้านบาท เป็นต้น

4.1.4 หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ว 88 ลงวันที่ 12 มกราคม 2544 แจงให้อำเภอแนะนำให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ดำเนินการในด้านการป้องกันยาเสพติดร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับ
2. ดำเนินการในด้านเศรษฐกิจชุมชน ร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ได้รับ
3. ดำเนินการในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการตามแนวพระราชเสาวนีย์ฯ ในการบำรุงดูแลรักษาป่าไม้ชุมชน การปลูกต้นไม้ การรักษาความสะอาดของชุมชน เป็นต้น ร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ได้รับ เป็นต้น

4.1.5 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ว 2258 ลงวันที่ 10 กันยายน 2540 กำหนดให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งชื่อใบเสร็จจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการออกระเบียบหรือออกหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จะมีลักษณะเป็นการควบคุมดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายงบประมาณ เช่นการที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือเวียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายเงินงบประมาณในการป้องกันยาเสพติดหรือการจัดทำเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น แต่หากมีการศึกษาถึงแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมาจะพบว่าส่วนใหญ่จะจัดทำบริการสาธารณะเชิงกายภาพเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะจัดทำบริการสาธารณะในด้านสังคม การที่กระทรวงมหาดไทยแนะนำให้มีการตั้งงบประมาณเช่นนี้ หากมองในแง่ดีก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหันมาให้ความสำคัญ การจัดทำบริการสาธารณะเชิงสังคม และเป็นการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติในเรื่องของยาเสพติดอีกด้วย แต่หากมองในแง่ของการกำกับดูแลต้องปรากฏผลดังได้กล่าวมา นอกจากนี้ในเรื่องของระเบียบกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ จะพบว่ากระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดระเบียบที่เอื้อต่อการที่ส่วนราชการจะเข้าไปควบคุมหรือทำหน้าที่แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเกินขอบเขตการกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 การกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตั้งงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ ได้⁴ หากกิจกรรมหรือโครงการเหล่านั้นเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำ

⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่มท 0318/ว 2129 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2540.

บริการสาธารณะเหล่านั้น เช่น การส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น (ผ่านที่ทำการปกครองอำเภอหรือศึกษาธิการ) การจรจร (สถานีตำรวจ) เป็นต้น ซึ่งการที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นนี้ เห็นว่าเป็นการนำทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้ในหน้าที่ของตนเอง และเป็นการทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเกินขอบเขตการกำกับดูแล

การที่ส่วนราชการต่าง ๆ นำงบประมาณในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลมาสนับสนุน กิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ของตน จะก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยราชการที่อาจมีหน้าที่กำกับดูแลนั้น ทำให้กระบวนการตรวจสอบหรือการกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันจะเป็นผลให้เกิดปัญหาการทุจริตหรือการดำเนินงานไม่เป็นไปตามระเบียบและวิธีการที่กฎหมายกำหนดในที่สุด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุป และเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยยกฐานะสภาตำบล (ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457) เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น) และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายดังกล่าวได้เพียงจำนวน 59 แห่ง ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งของการยกเลิกรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้จากการศึกษาแล้วพบว่าเหตุที่ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ประสบความสำเร็จนั้นเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ นโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน เช่น การกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะกรรมการตำบลและกำนันผู้ใหญ่บ้านพร้อมกัน รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนน้อยหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะถูกจำกัดเพียงบางประการเป็นต้น ความเข้มแข็งของระบบราชการทำให้สามารถควบคุมและครอบงำการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและการที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา

ต่อมารัฐบาลโดยการนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยยกเลิกการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวและจัดระเบียบการปกครองระดับตำบลใหม่ตามกฎหมายฉบับนี้ออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกยังคงการปกครองระดับตำบลรูปแบบสภาตำบล เช่นเดิม แต่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และส่วนที่สองกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่กล่าวมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือมีรายได้เฉลี่ยตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย มีรูปแบบเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี

นักวิชาการบางท่านเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ดังกล่าวยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารงาน และเห็นได้ว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาและในปัจจุบัน ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในการบริหารงาน

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้ดังกล่าวได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สาเหตุเนื่องมาจากรัฐบาลในขณะนั้นได้รับกระแสเรียกร้องจากประชาชนและนักวิชาการ รวมถึงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งเคยหาเสียงที่จะให้มีการกระจายอำนาจ โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากส่วนราชการหรือองค์กรต่าง ๆ ดังนั้นเพื่อเป็นการลดแรงกดดันรัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดเกณฑ์รายได้ของสภาตำบลที่จะยกฐานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อให้สามารถจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และเป็นการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่ง

โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 ในช่วงแรกมีการกำหนดให้กำนันเป็นประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำการบริหารงานท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นบุคคลอื่น ๆ อาจได้รับการต่อต้านจากผู้นำ ชุมชนในท้องถิ่นเดิมและทำให้การบริหารงานอาจประสบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องคงบทบาทผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเดิมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และพบว่าการจัดโครงสร้างผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรกจะมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 ที่คงบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทำให้รัฐบาลต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2542 โดยยกเลิกบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและคณะ จึงทำให้โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแล้ว

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นกิจการของท้องถิ่นโดยแท้และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ก่อนจึงจะทำได้ อีกทั้งกฎหมายได้แบ่งแยกประเภทการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก กฎหมายบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำ กับลักษณะที่สองบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำขึ้นอยู่กับศักยภาพหรือความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำและเห็นได้ว่าในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499

ในส่วนของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าฐานรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2499 เพราะรัฐบาลในสมัยต่อมามีการกระจายอำนาจการปกครองในด้านต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งย่อมรวมถึงฐานะการคลังของท้องถิ่นด้วย และพบว่าฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางอย่างตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปี 2537 รัฐบาลไม่มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและอากรจากรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น ซึ่งต่อมาภายหลังมีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรรายได้ในเรื่องดังกล่าว

รายได้ที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล พบว่า รัฐบาลกำหนดจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ประเภทเหมาจ่ายและแบบมีเงื่อนไข และเพิ่มรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปี 2544 แต่มีจำนวนน้อยในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น นอกจากจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบดังกล่าวแล้วยังได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามมติพิเศษต่าง ๆ อีกด้วย จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถพัฒนาศักยภาพพื้นที่ของตนในการสร้างรายได้หรือพัฒนาพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้

ในส่วนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าการบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของส่วนราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแทบไม่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีองค์กรการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ต้องใช้องค์กรการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล

ในส่วนการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รัฐมีการวางระเบียบหรือออกหนังสือสั่งการในลักษณะที่เกินขอบเขตการกำกับดูแลโดยมีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีการกำหนดให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 อีกทั้งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้งสองเป็นกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านอำนาจหน้าที่รายได้ การบริหารงานบุคคลนั้นพบว่า กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น จากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมแล้ว ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน ซึ่งมีพอสรุปโดยสังเขป ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ้องค์การบริหารส่วนตำบลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้อิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยบัญญัติให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติในเชิงบังคับให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำ โดยไม่มีการกำหนดให้ ้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหรืออาจทำ เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้กฎหมายกำหนดแผนฯ ได้บัญญัติให้มีมาตรการต่าง ๆ มารองรับเพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาโดยองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งต้องใช้เทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ซึ่ง้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรด้านดังกล่าวและ

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเกิดการขัดกันของบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ากฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับฐานรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อีกทั้งให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีเพิ่มจากอัตราที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะทำให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้เพิ่มมากขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับตำบลจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มบางประเภทเนื่องจากกฎหมายมีบทบัญญัติควบคุมการกำหนดอัตราภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดเก็บซึ่งจะทำให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดโอกาสหรือมีศักยภาพน้อยไม่สามารถใช้มาตรการทางภาษีในการสร้างความเจริญให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตนเองได้ นอกจากนี้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดบางประเภทนั้น รัฐมีแนวโน้มที่จะจำกัดหรือควบคุมไม่ให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ในส่วนนี้เช่นเงินกู้หรือการจำหน่ายพันธบัตร โดยรัฐไม่มีการออกมาตรการหรือกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการหารายได้ในส่วนนี้และพบว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เอื้ออำนวยให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนาศักยภาพการบริหารงานของตนเนื่องจากรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนมีจำกัดเพียงบางประเภท ไม่เปิดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมจะพัฒนาศักยภาพของตนได้รับการพัฒนาหากมีการจัดสรรเงินอุดหนุนตามมติพิเศษต่าง ๆ

3. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจการบริหารงานบุคคลมิให้การบริหารงานบุคคลตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยบัญญัติให้องค์การบริหารงานบุคคลต้องประกอบด้วยผู้แทนของสามฝ่ายในจำนวนที่เท่ากันซึ่งก็คือ ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ พร้อมกันนี้กฎหมายกำหนดให้อำนาจออกคำสั่งการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอำนาจของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแต่การออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน จึงทำให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งพนักงาน

ส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างจากกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมคือพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้อำนาจแก่ส่วนราชการเท่านั้น

กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังบัญญัติให้พนักงานส่วนตำบลมีองค์การบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง คือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลโดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือ ก.ถ. คอยกำกับดูแลควบคุมการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ ความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลอันเกิดจากการทำหน้าที่ขององค์กรฯ ซ้ำซ้อนกันและก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน การบริหารงานบุคคลขาดความคล่องตัวเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลใช้อำนาจร่วมกันในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งในการกำหนดบุคคลหรือทำให้การบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลไม่เป็นไปตามลำดับบัญชีผู้สอบได้ รวมถึงปัญหาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นต้น และการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ

4. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้มิให้กระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งก็ยิ่งปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐยังคงกำหนดระเบียบหรือออกหนังสือเวียนควบคุมการจำกัดอำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เช่นเดิม

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น เพื่อให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะการปรับปรุงด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ควรเร่งให้มีการถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างรวดเร็ว และไม่ควรมีใช้มาตรฐานเดียวกันในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากควรพิจารณาถ่ายโอนตามศักยภาพและชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้มีการแบ่งไว้แล้ว รวมทั้งควรปรับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เอื้ออำนวยต่อการที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานด้วย

2. ด้านรายได้ รัฐควรปรับปรุงรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนในองค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถรับเงินอุดหนุนตามมติพิเศษเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นในการที่จะพัฒนาศักยภาพพื้นที่ อันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่ง

รัฐควรทำหน้าที่กำกับดูแล พร้อมกับให้คำแนะนำและจัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด อย่างถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีให้สมบูรณ์ที่สุด ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งพนักงานส่วนตำบลควรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทสิ่งปลูกสร้างที่จะประเมินและจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีและสร้างรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ประการสุดท้าย รัฐควรบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากการจัดสรรภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

3. ด้านการบริหารงานบุคคล ควรลดจำนวนองค์การบริหารงานบุคคลคือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลหรือคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อลดขั้นตอนและเกิดความรวดเร็วในการบริหารงานและควบคุมดูแล ให้เหลือเพียง ก.ค.กับคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้น

ควรยุบรวมองค์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในส่วนภูมิภาคเหลือเพียงหนึ่งองค์กรที่สามารถบริหาร ควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในเขตจังหวัดนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกและมีความคล่องตัวในการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่นๆ

ควรกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลหรือพนักงานท้องถิ่น สามารถบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้ายภายในจังหวัดเดียวกันหรือดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ โดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเท่านั้น

ควรยกเลิกระบบการกำหนดระดับตำแหน่งหรือ P.C. กับพนักงานท้องถิ่นทุกประเภท โดยให้ใช้ระบบการบริหารแบบตำแหน่งแทนเพื่อให้พนักงานท้องถิ่นไม่ต้องยึดติดกับระดับแต่มุ่งที่ตำแหน่งต่างๆในองค์การบริหารส่วนตำบลแทน

เพื่อป้องกันมิให้ส่วนราชการครอบงำการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้ประธานองค์การบริหารงานบุคคล ต้องไม่ใช่ข้าราชการประจำและให้พนักงานท้องถิ่นเป็นเลขานุการ

ประการสุดท้ายควรกำหนดให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดประชุมร่วมกันและแสดงเจตจำนงในการพิจารณาคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้ไปดำรงตำแหน่งตามลำดับบัญชีผู้สอบได้ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดกำหนดเท่านั้น ซึ่งบัญชีชื่อดังกล่าวนั้น ผู้ที่สอบขึ้นบัญชีต้องแสดงความจำนงเลือกจังหวัดที่ตนต้องการดำรงตำแหน่งเพียงจังหวัดเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบในการบรรจุแต่งตั้งในภายหลัง

4. ด้านการกำกับดูแล ควรมอบอำนาจให้ส่วนราชการที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดแนวทางกำกับดูแล โดยส่วนกลางเพียงเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลของส่วนราชการนั้น และเพื่อป้องกันมิให้ส่วนราชการครอบงำการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือการขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของส่วนราชการ ควรกำหนดให้มีตัวแทนของประชาชนหรือประชาคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ หรือเพิ่มบทบาทประชาชนให้มีสิทธิฟ้องผู้เกี่ยวข้อง หากมีการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ควรใช้มาตรการทางศาลปกครองในการตรวจสอบการกำกับดูแลที่เกินขอบเขตของส่วนราชการ

รายการอ้างอิง

- การคลัง,กระทรวง. รายงานการคลังประจำปี 2542. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2542.
- การปกครอง,กรม. 64 ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475-2539). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- การปกครอง,กรม. กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ องค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2542.
- การปกครอง,กรม. ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2542. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2542.
- การปกครอง,กรม. ทิศทางการปฏิบัติและกฎหมายฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2538.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2539. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2541. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2542.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2542. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2543.
- การปกครอง,กรม. แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2543. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2543.
- การปกครอง,กรม. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540.
- การปกครอง,กรม. ประมวลกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2543.
- การปกครอง,กรม. รวมกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.

- การปกครอง,กรม. รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน, 2542.
- การปกครอง,กรม. สรุปผลการประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นในลักษณะประชาพิจารณ์เรื่อง
การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายไปสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์อาสา รักษาดินแดน, 2542.
- การปกครอง,กรม. สรุปรายงานการวิจัยประเมินผลตามนโยบายและภารกิจของกรมการปกครอง
ในรอบปี 2542. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน, 2543.
- การปกครอง,กรม. เอกสารประชุมสัมมนา โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานการคลัง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่องรับกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน, 2543.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- ไกรลาส แก้วดี. การก่อตั้งนโยบายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณี : การ
เสนอ ร่างพระราชบัญญัติระหว่างปี พ.ศ. 2524-2537. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐ
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- จรัส สุวรรณมาลา. “ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุง ระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นและการยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” วารสาร
สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์.ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2540.
- จรรยา ศรีสุขใส. แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วน
ท้องถิ่นไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- จรัสศักดิ์ จีรวดี. องค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- ชลอ ยศสมบัติ. การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.
- ชัยงค์ วุฒิมานานนท์. ปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ศึกษากรณีรูปแบบสภาตำบล. วิทยา
นิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครองและกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2539.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นตามแนวความคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส” เอกสารประกอบการ
สัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง
กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ ห้อง
ประชุมคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย วันที่ 16 พฤศจิกายน (อค์สำเนา).
- ชำนาญ ยูวบูรณ์. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย.
พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2499.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” บันทึกการวิจัย คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง
ประเทศไทย, 2510. (อค์สำเนา).
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิต
ตำราและวิจัยทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- ตระกูล มีชัย. สภาตำบล. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด, 2537.
- ทวิช กลิ่นประทุม. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- ทวี ตะเวทีกุล. กฎหมายปกครอง. คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483.
- ธงชัย ทรงประศาสน์. สุขภาพ การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง. วิทยา
นิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.
- ธนุชัย หุ่นวิวัฒน์. อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่สอง ไม่ปรากฏ
สถานที่พิมพ์, 2542.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร :
บริษัทสุขุมและบุตรจำกัด, 2544.
- นิยม รัฐอมฤต. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-
รามคำแหง, 2520.

- บรรทัด สิงหนุต. องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนิติธรรม, 2527.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์. 2522.
- ปธาน สุวรรณมงคล. “มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2538 “รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี มสช. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัดพิมพ์อักษร, 2543.
- ประดิษฐมนุชธรรม. หลวง. “ข้อความทั่วไปในวิชากฎหมายปกครองและปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” ใน ความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายปกครอง. หน้า 1-66. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2478.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารการศึกษาศาสนา รัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2525.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526.
- พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. อำนาจกำกับดูแลทางปกครองศึกษากรณีองค์การเทศบาล. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- ภารดี มหาจันทร์. ประวัติศาสตร์การปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อมรรการพิมพ์, 2527.
- โกคิน พลกุล. “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ.” รัฐสภาสาร ปีที่ 33 ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2528) : 23.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2541.

- แมนรัตน์ รัตนสุคนธ์. ความขัดแย้งทางการเมืองในการกำหนดนโยบายศึกษาเฉพาะกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคณะกรรมการบริหารปรับปรุงระบบ บริหารการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะรัฐ ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- ลิขิต ชีรเวคิน. วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- วังนาค วัลลภ. วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสาขาวิชา. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- วิชา มหาคุณ. “กฎหมายปกครองของฝรั่งเศส : ศึกษาโดยอาศัยภูมิหลังทางรัฐธรรมนูญและการปกครอง. “บทบัญญัติ” เล่มที่ 42 ตอน 3 (กันยายน 2529)
- วิญญู อังคนารักษ์. แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการบรรยาย (เอกสาร โรเนียวเย็บเล่ม).
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกิจการ โรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2543.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานวิจัยโครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2541.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.” วารสารนิติศาสตร์ฉบับพิเศษวันระพี 2535. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศาสตร์ ปีที่ 22 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2535).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ข้อความเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พี. เถ.พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2531).

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.
- สมชาย ไขว้พันธุ์. คำแนะนำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. เอกสารผลงานเพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปกครอง เอกสารโรเนียว เย็บเล่ม ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530).
- สันติภาพ จินดาแสง. “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 284” วารสารการเงินการคลัง ปีที่ 14 ฉบับที่ 44 เดือนกุมภาพันธ์ 2543.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : นำกิจการพิมพ์, 2543.
- สิริพร มณีกันท์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม ศาสตร์, 2538.
- สิริราไพ พวงเสรี. การกำกับดูแลเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- สิริลักษณ์ เจริญสกุล. ปัญหาของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง : ศึกษากรณีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. 2 เล่ม นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531.
- สุคิด ถิ่นซ้าย. บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2526.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle).” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2532).

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 11 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
เจริญผล, 2535.

อนุชา สุนสวัสดิกุล. แบบแสดงรายละเอียดการเสนองาน. เอกสารขอประเมินเพื่อแต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการคลัง ระดับ 7 ว. เอกสาร โรเนียวเย็บเล่ม ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
อิสระ นิติทัศน์ประกาศ. “ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส.” เอกสารประกอบการสัมมนา
ทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราช
การบริหาร ส่วนท้องถิ่นจัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ณ ห้องประชุม
คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 (อัดสำเนา).

อุทัย หิรัญโต. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการบรรยาย (เพิ่มเติม)
วิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบชั้นปริญญาโท ปีการศึกษา 2525 คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสาร โรเนียวเย็บเล่ม).

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวิรัตน์ รุจิปเวสน์ เกิดวันที่ 3 มกราคม 2511 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2535 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ. 2541 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 6 ว.) อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย