

ด้านการเงินการคลัง ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึง ปัญหาด้านความมั่นคง ได้มีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

รศ.ดร. รัตนา เสริมพงศ์ (2546 : 123 - 138) กล่าวว่า การบริหารท้องถิ่นมีปัญหาหลัก

3 ประการ ได้แก่

1. ปัญหาด้านอำนาจท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาด้านอำนาจในการปกครองตนเอง และความเป็นอิสระของท้องถิ่นในส่วนนี้จะ เป็นปัญหาย่อย 2 ประการ ได้แก่

1.1.1 ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป

1.1.2 ปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป

1.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาย่อย

2 ประการ ได้แก่

1.2.1 ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม

1.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจน ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่นประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย

2.1.1 โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย

2.1.2 โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่ชัดเจน

2.1.3 โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นมีส่วนคาบเกี่ยวกับระบบการบริหาร

ประเทศ

2.1.4 โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบไม่เหมาะสม

2.1.5 โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นที่ซับซ้อน

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาย่อย ๆ

ดังนี้

2.2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย

3.1.1 ปัญหาการกำหนดคนนโยบายและแผน

3.1.2 ปัญหาการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

3.1.3 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผล

3.2 ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ประกอบด้วย

3.2.1 ปัญหาทรัพยากรบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติ

3.2.2 ปัญหาทรัพยากรบุคคลในฝ่ายบริหาร

3.2.3 ปัญหาทรัพยากรบุคคลในฝ่ายปฏิบัติการ

3.3 ปัญหาทางการคลังของท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัญหาย่อย 2 ปัญหา คือ

3.3.1 ปัญหาด้านรายได้ของท้องถิ่น

3.3.2 ปัญหาด้านงบประมาณของท้องถิ่น

สงวน ล้วมนโนมต์ (2548 : ออนไลน์) ได้แสดงความคิดเห็นถึงปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไว้ในบทความ คลังสมอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพื่อสังคมในหัวข้อ รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทับซ้อนการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง และมีอำนาจที่จะไม่ให้องค์กรอื่นมาทำเป็นกิจการใด ๆ ในเขตพื้นที่ของตนเอง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีพื้นที่เป็นของตนเอง ดังนั้นเพื่อจะทำกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ขององค์กรท้องถิ่นใดต้องประสานและได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจึงจะดำเนินการได้

2. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และมีอยู่หลายประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองน้อย เนื่องจากมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. ปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาสำคัญในเรื่องนี้คือปัญหาเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีดังนี้ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงป่าที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่เป็นของรัฐบาล รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีที่เป็นของท้องถิ่น รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน อย่างไรก็ตาม ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ มีรายได้น้อยมากซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 6 - 7 ของรายได้รัฐบาล จึงไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นเป็นผู้รับนโยบายของผู้บริหาร ไปปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายกำหนดให้มีองค์กร

บริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแตกต่างกัน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนและมีความเหลื่อมล้ำกันในความก้าวหน้า

5. ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองท้องถิ่นคือต้องให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายรัฐ หรือผู้แทนของรัฐเข้าไปกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม แต่การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีตข้าราชการส่วนภูมิภาคจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นไม่มีอิสระเท่าที่ควร และมุ่งเน้นตอบสนองนโยบายของส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมากกว่าความต้องการในท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองน้อยมาก การมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่น มีคณะผู้บริหารแล้วประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมอย่างอื่นเลย ในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติก็พบว่า ไม่มีช่องทางที่เปิดให้ประชาชนทำอะไรได้มากนัก ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือและขาดความสนใจจากประชาชน ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

โกวิท พวงงาม (2552 : 413) ได้กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันและในอนาคต โดยเฉพาะตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้วางข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผนนั้น ก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประเด็นปัญหาก็คือ แม้นว่าทิศทางและแผนการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไปอย่างไร้ระบบระเบียบ ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ได้แก่

1.1 การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนจริงก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.2 การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มี

การถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำแต่ก็พบว่ายังขาดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่

1.3 กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมิได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบอันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้น ๆ

2. ปัญหาระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ เป็นผลให้สภาวะของการซบเซาและแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจย่อมหมายถึงการลดขนาดและถอนตัวเองออกไปของส่วนราชการต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ ทิศทางการปฏิรูประบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในด้านหนึ่งแม้ว่าเป็นความพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย (Fragmented Centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐ (Local State Government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดระบบการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในอันที่จะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันองค์กรสำคัญดังกล่าวกลับต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ซึ่งยังมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างจำกัด เป็นผลให้การทำงานดำเนินไปอย่างยากลำบาก

4. ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัดด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการ

บริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ

จากปัญหาข้างต้นจะเห็นว่า การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งทางการเมือง สร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง เป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลาง มาให้คนในระดับท้องถิ่นดูแลปกครองตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อแนวปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ เป็นผลทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้าน ทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำแต่ก็พบว่ายังขาด การแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่าง เต็มที่เพื่อให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรของตนเองที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและตอบสนอง ความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

#### **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวคิดที่มี บทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา รวมไปถึง การพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีสาระสำคัญดังนี้

#### **ความหมายของการกระจายอำนาจ**

การกระจายอำนาจ เป็นการขยายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญต่อท้องถิ่นเพื่อ ตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเอง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

จารุพงศ์ พลเดช และคณะ (2540:11) กล่าวถึง การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจาย อำนาจ คือ หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย เป็นการถ่ายโอนภารกิจ หรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง (Political Participation) และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ (2546 : 20) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ รัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง โดยที่ราชการ บริหารส่วนกลางเพียงแต่ดูแลและควบคุมเท่านั้นมิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 3) ให้ความหมายของการกระจายไว้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สยาม คำปรีดา (2547 : 128) นิยามการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง โดยราชการส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุป การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารจากองค์กรบริหารในส่วนกลางไปสู่องค์กรหน่วยงานระดับล่างหรือส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นของตนเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเองได้

#### ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ และได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (2551 : 11) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแลให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือก ไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการของ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ลิขิต ซีเรวคิน (2525 : 3 ; อ้างถึงใน อำเภอ จันทร์ประโคน. 2554 : 17) ได้ให้ความหมายในลักษณะของความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นรากฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้า (2555 : ออนไลน์) ได้กล่าวความสำคัญของการกระจายอำนาจว่า ทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยสาระสำคัญเป็นหลักหลักการกระจายอำนาจ ได้แบ่งหลักการกระจายอำนาจมี 4 ประการคือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การเป็นนิติบุคคลก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเหล่านี้จะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางประจำอยู่ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แต่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม

การปกครองท้องถิ่นมากกว่านี้ ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. งบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเอง นี่เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

สรุปความสำคัญของการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความสามารถของท้องถิ่นเอง ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น

#### ขั้นตอนของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังนี้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (2551 : 22) ได้กล่าวไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
2. กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
3. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
4. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



5. ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

7. เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากรการงบประมาณและการรักษา วินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

9. เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ ระเบียบและ คำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็น ไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ความจำเป็น

12. เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

14. เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นประกาศของ คณะกรรมการ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ หน่วยราชการปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพัฒนา บริหารราชการ แผ่นดินแทนรัฐบาลกลางตามอำนาจหน้าที่ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยให้ประชาชนนั้นมีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่นของตนเอง

## รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

### องค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบันประเทศไทยได้แบ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ผู้วิจัยจึงขอนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลมากล่าวเพราะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

โกวิท พวงงาม (2552 : 104) กล่าวว่าใน พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 236 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้การปรับโครงสร้างและฐานะการบริหารงานในระดับตำบลโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 567 ตำบล

1.1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน เขตเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เขตหมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประธาน และรองประธานดำรงตำแหน่งจนครบวาระของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับ

การยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม (มาตรา 43) ซึ่งในปี 2542 มีจำนวนอยู่ 6,369 แห่ง

2.2 นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหาร ราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหน้าที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และนายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

#### 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งโดยเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎร

1.2 อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

1.3 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและพัฒนา ตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.4 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือก จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ 2 ปี

1.6 ปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 หรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วน ตำบลจะกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย

1.7 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน เป็นเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุม

#### 2. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

2.2 คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.2.3 รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

2.3 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

2.5 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2.6 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้

จากแนวคิดข้างต้น ได้สรุปว่า เพื่อให้การปกครองรวมไปถึงการบริหารประเทศและท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้อย่างราบรื่นนั้น ก็คือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ

#### **การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการบริหรงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญท้องถิ่นใดที่ ต้องการปกครองตนเอง ก็มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

### ประวัติการจัดตั้ง

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2540 : 45) กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่นหลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้และรายจ่ายของตนเองสามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่ โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลการดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศเนื่องจากมีงบประมาณจำกัดจึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติมีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สินหนี้สิน และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดเมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

### หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่น

กรมการปกครอง (2547 : 19) ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คนเป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันหรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

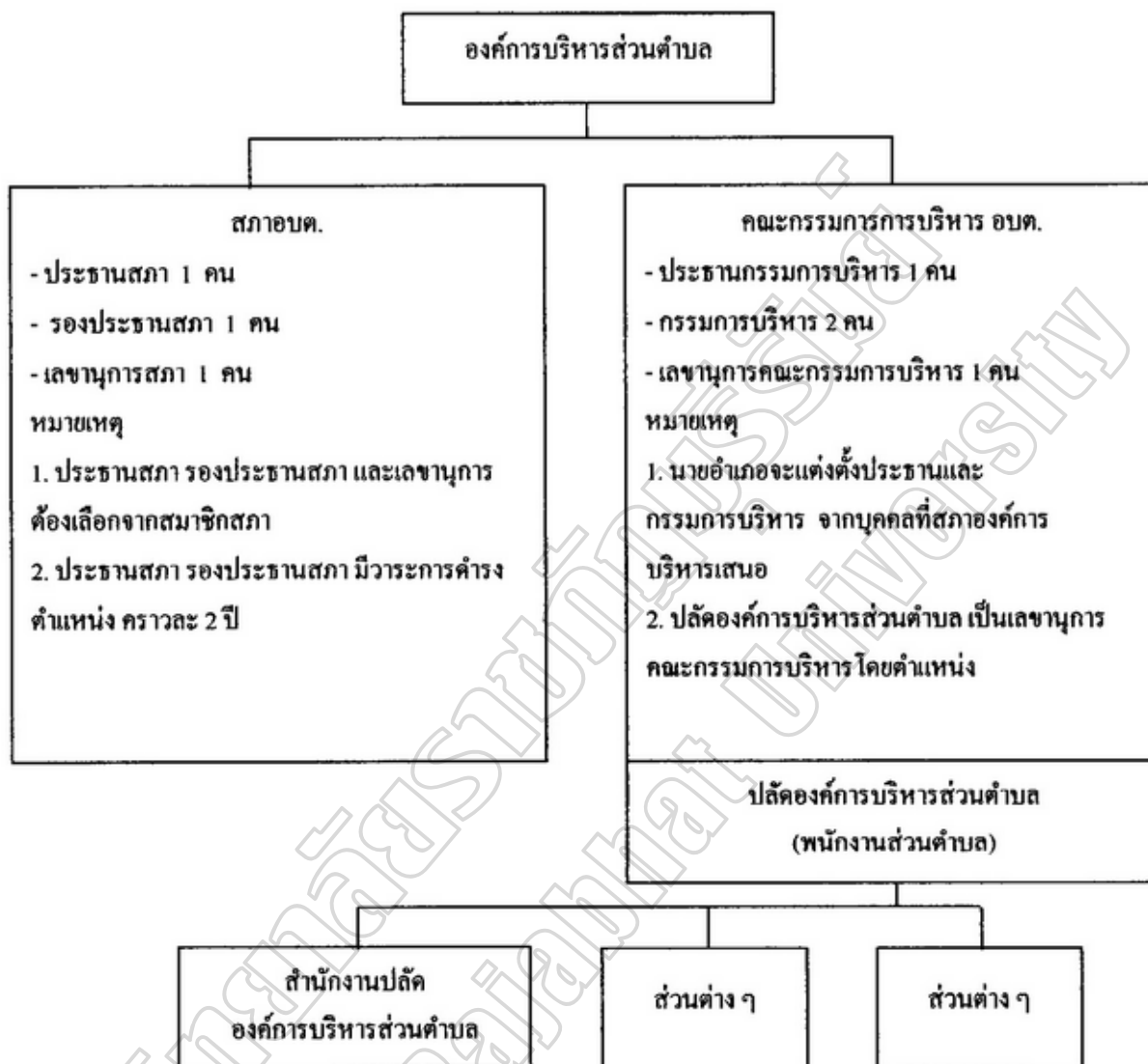
ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้ จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลงต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย



### โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. โคมิ 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน อบต. โคมิ 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน
2. โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง



**ภาพประกอบ 2.1** โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ที่มา: พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

#### อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายและแผนพัฒนาพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

#### อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

การหมดสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลหมดวาระหรือยุบสภา

2. ตาย

3. ลาออกก่อนอายุอำเภอ

4. มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือกิจการที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5. ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิก

6. ไม่อยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งติดต่อกัน 6 เดือน

7. ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลสมควร

8. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ออก เพราะทำตัวเสียหาย หรือทำให้ประชาชนเสียประโยชน์

9. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้สมาชิกสภา หรือผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญ

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่

3. ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

4. ลาออก

5. มีการขุบสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง
7. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

8. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน  
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

1. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
2. มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
  - 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.9 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การควบคุมดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษารัฐท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ดังนี้

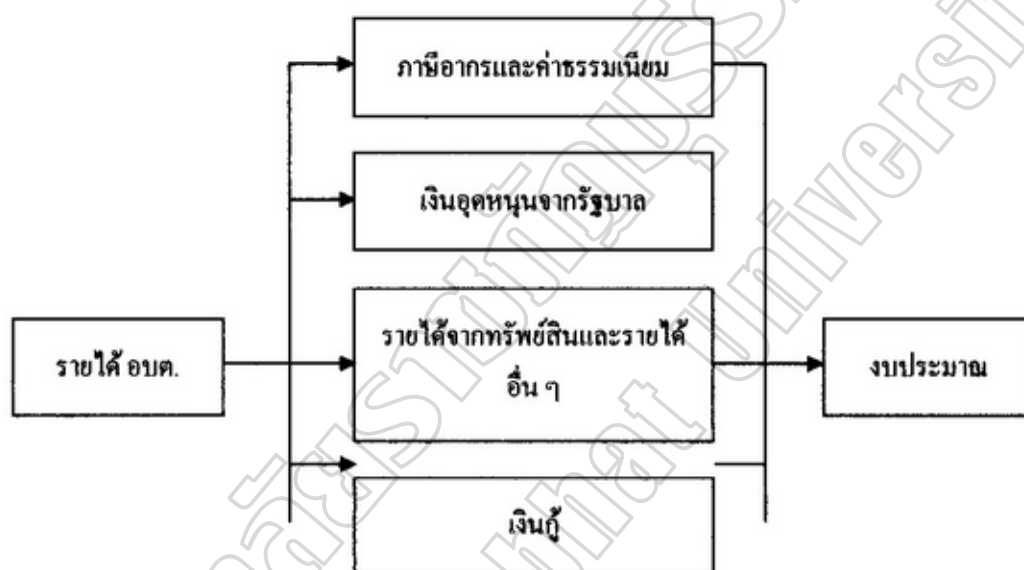
1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม มีดังนี้
  - 1.1) ภาษีสรรพสามิต
  - 1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 1.3) ภาษีป้าย
  - 1.4) อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
  - 1.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
  - 1.6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
  - 1.7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
  - 1.8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
  - 1.9) อากรรังนกนางแอ่น
  - 1.10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
  - 1.11) อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง
  - 1.12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
  - 1.13) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
  - 1.14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
  - 1.15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
  - 1.16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
  - 1.17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
  - 1.18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด
  - 1.19) เงินอุดหนุนรัฐบาล

2. รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่น ๆ
  - 2.1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
  - 2.5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 2.6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เงินกู้ โดยมีหลักการ ดังนี้
  - 3.1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
  - 3.2) การกู้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3.3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย
4. แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 4.1) ภาษีบำรุงท้องที่
  - 4.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 4.3) ภาษีป้าย
  - 4.4) อากรการฆ่าสัตว์
5. รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
  - 5.1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น
  - 5.2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
  - 5.3) เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
  - 5.4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
  - 5.5) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
6. รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
  - 6.1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน อากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัดจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้กฎหมายว่าด้วยการนั้น
  - 6.2) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมเมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย



6.3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจับเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

7. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น



ภาพประกอบ 2.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิท พวงงาม (2555 : 179)

8. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 8.1) เงินเดือน
- 8.2) ค่าจ้าง
- 8.3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- 8.4) ค่าใช้สอย
- 8.5) ค่าวัสดุ
- 8.6) ค่าครุภัณฑ์
- 8.7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8.8) ค่าสาธารณูปโภค
- 8.9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

8.10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มิกฎหมายหรือระเบียบของ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

จากอำนาจหน้าที่และภาระข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารราชการท้องถิ่นในรูปของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รัฐได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของ  
ท้องถิ่นทั้งในด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการ  
คลอจกนให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ  
ประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบาย  
การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง  
โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของ  
กฎหมาย ทั้งนี้เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

**บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว**

องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา (2557 : 8) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฐานะจาก  
สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล  
ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ  
สิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้  
ตามความจำเป็น และสมควร

## สภาพทั่วไป

1. **ที่ตั้ง** องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา ตั้งอยู่เขตอำเภอตาพระยามีอาณาเขตติดต่อดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับ เทศบาลตำบลตาพระยา ตำบลทัพเสด็จ และตำบลทัพราช

อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

- ทิศตะวันออก ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหนองแวง กิ่งอำเภอโคกสูง จังหวัดสระแก้ว
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลโคกกลาง อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว

2. **เนื้อที่** พื้นที่ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา มีเนื้อที่ประมาณ 193 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 126,025 ไร่

3. **ลักษณะภูมิประเทศ** พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบสูงเชิงเขา มีแหล่งน้ำคลองธรรมชาติ สลับที่ลุ่มแอ่งกระทะมีภูเขาคั่นกันกึ่งกลาง ระหว่างตำบล สภาพเดิมเป็นดินดานแข็ง ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทรายไม่อุ้มน้ำเมื่อถูกน้ำจะละลายทำให้หน้าดินถูกชะล้างได้โดยง่าย น้ำจึงมีสีขุ่นมัวไม่ใส เมื่อนานไปแหล่งน้ำจะคืนเงินส่วนพื้นที่ป่าเดิมเป็นป่าละเมาะ ประเภทป่าไม้เบญจพรรณ ปัจจุบันราษฎรได้บุกรุกทำเป็นพื้นที่เกษตรเป็นส่วนใหญ่ยังเหลือเฉพาะตามบริเวณเชิงเขา

4. **ภูมิอากาศ** สภาพอากาศตำบลตาพระยา อุณหภูมิสูงสุด 41 องศาเซลเซียส ต่ำสุด 23 องศาเซลเซียส เดือนมีนาคม - มิถุนายน อุณหภูมิประมาณ 38 องศาเซลเซียส เดือนกรกฎาคม - ตุลาคม อุณหภูมิประมาณ 37 องศาเซลเซียส เดือนพฤศจิกายน - กุมภาพันธ์ อุณหภูมิประมาณ 35 องศาเซลเซียส

5. **ประชากร** องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา

มีประชากรทั้งสิ้น 13,198 คน แยกเป็นชาย 6,703 คน หญิง 6,495 มีจำนวนครัวเรือน 3,557 ครัวเรือน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 68.38 คน/ตารางกิโลเมตร

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว พบว่าผลงานวิจัยที่ผ่านมามีข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ จึงนำเสนอผลงานวิจัยที่สำคัญต่างๆ ตามลำดับต่อไปนี้

งามศิลป์ แห่สฤติย์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตำบลศรีวิสัย อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ด้านทั้ง 4 ด้านโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน

พบว่า ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านสังเคราะห์ผู้ประสบภัยและสังคม ด้านปฏิบัติการกู้ชีพผู้ประสบภัย ตามลำดับ

อดิศร บำรุงญาติ ( 2550 : บทคัดย่อ ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน การมีส่วนร่วมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และด้านการดำเนินงาน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านช่วยเหลือผู้ประสบภัยอยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เพื่อบริการประชาชน ควรมีการพัฒนาอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ให้มีความสามารถในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ ควรจัดหางบประมาณสนับสนุนให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง และมีการประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เพื่อแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

สุรัชย์ สร้อยทองพงศ์ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะ อปพร. ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลรัษฎา อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วม ทั้ง 3 ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย การมีส่วนร่วมในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในด้านการสังเคราะห์ผู้ประสบภัย การมีส่วนร่วมใน ด้านการปฏิบัติการรักษา ความสงบในการบริการสังคม ตามลำดับ

สมจิตร เสาะสมบุรณ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน : กรณีศึกษา เทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีการปฏิบัติการเกี่ยวกับด้านบุคคล ด้านการปฏิบัติด้านสื่อมวลชน ด้านปฏิบัติเกี่ยวกับส่วนร่วมในด้านการฝึกอบรมของสมาชิกสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการปฏิบัติเกี่ยวกับส่วนร่วม 2 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหน่วยราชการอื่นในการบริการสังคม และด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย อยู่ในระดับปานกลาง โดยสรุป สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ของศูนย์เทศบาลนครอุบลราชธานี มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการอบรมอยู่ในระดับมากมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริการสังคม และการปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระดับปานกลาง อาสาสมัคร อปพร. ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก และรายได้ต่อเดือน มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไม่แตกต่างกัน แต่สมาชิก อปพร. ที่มีระยะเวลาการเป็นสมาชิกแตกต่างกันมีส่วนร่วมในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแตกต่างกันอย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยอาสาสมัครที่มีระยะเวลาการเป็นสมาชิก 6-10 ปี มีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) มากกว่าอาสาสมัครที่เป็นสมาชิกมากกว่า 10 ปี ซึ่งข้อเสนอแนะที่ได้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อไป

เขาวภา พูลพิพัฒน์ (2550 : บทคัดย่อ) การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันภัยธรรมชาติของจังหวัดปัตตานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน โดยเรียงจากด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงไปหาค่าได้ดังนี้ ด้านการป้องกันสาธารณะและบรรเทาภัย การมีส่วนร่วมด้านบุคคล ด้านติดตามประเมินผล และด้านปฏิบัติการกู้ชีพ ตามลำดับ

พนมกร สุวรรณรัตน์ (2541: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันอาชญากรรมในเขตจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ตำแหน่งทางสังคมและการให้ความสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมพบว่า การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันอาชญากรรม โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน โดยเรียงจากค่าเฉลี่ยสูงไปหาค่าจะได้ดังนี้ ด้านปัจจัยส่วนบุคคล ทั้งในด้านอุทิศเวลา ด้านการอุทิศแรงงาน และด้านการอุทิศทรัพย์สิน ตามลำดับ

วันเพ็ญ นพโชติสง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดนครราชสีมา” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วม และเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม รวมถึงปัญหาและข้อเสนอแนะของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดนครราชสีมา โดยวิเคราะห์จากปัจจัยต่างๆ ดังนี้ 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ รายได้และระดับการศึกษา 2) ปัจจัยด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ระยะเวลาการเป็นสมาชิก อปพร. ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน พื้นที่เสี่ยงภัย และประสบการณ์เกี่ยวกับสาธารณภัย 3) ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน(อปพร.) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ อาชีพ รายได้ต่อเดือน ระดับการศึกษา ระยะเวลาการเป็นสมาชิก อปพร. สังคมของสมาชิก อปพร. ประสบการณ์เกี่ยวกับสาธารณภัย และความถี่ของการได้รับการฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับสาธารณภัย ส่วนเพศ อายุ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน พื้นที่เสี่ยงภัยและความถี่ของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณภัย ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมและ อปพร. กลุ่มตัวอย่างมี ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดตั้งงบประมาณไว้สำหรับเป็น

ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานให้กับ อปพร. 2) ควรมีการจัดตั้งศูนย์ อปพร. ให้เป็นรูปธรรม และจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยตามความจำเป็นแก่การใช้งาน

3) ควรจัดให้มีการฝึกอบรมจัดตั้ง อปพร. เพิ่มขึ้นและฝึกทบทวนอย่างต่อเนื่อง

จากผลการศึกษางานวิจัยที่กล่าวมา สรุปว่าการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประชาชนมีความต้องการที่จะให้ท้องถิ่นพัฒนาในหลายๆ และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้มากที่สุด ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยา อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว สามารถนำระคับความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมาช่วยในการวางแผนพัฒนาในการปฏิบัติงาน และการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตาพระยาต่อไป เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด