

พัฒนาบุคลากรท้องถิ่น สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

5.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การปรับปรุงระเบียบเพื่อรองรับภารกิจการถ่ายโอน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2541 หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น

5.7 กลไกกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

5.8 การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินงานศึกษาวิจัย เรื่องนโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การเตรียมความพร้อมในด้านการรับรองถ่ายโอนภารกิจไปจนถึงการดำเนินการถ่ายโอน การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน และรัฐบาลต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง โดยมีอิสระในการในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนการดำเนินงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อท้องถิ่นที่

คนอาศัยอยู่ อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนมีโอกาสเลือกตั้ง ทำให้มีส่วนรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรค และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวพัน มีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนมีโอกาสเลือกตั้ง รู้จักการปกครองตนเอง ทำให้เกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น มีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลากหลายด้วยกัน ดังนี้

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544 : 33) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่ให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับของท้องถิ่น หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความอิสระนี้มีข้อจำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญ

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545 : 46) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่สำคัญที่สุดคือ การคิดว่าท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่ใช่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 15) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้รับกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการ ปกครองตนเองโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

มานิตย์ จุมปา (2547 : 547) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง

จากที่มีผู้ให้ความหมายไว้ดังกล่าวข้างต้น จึงพอจะสรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้ หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการ

สาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม ในท้องถิ่นได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง ตามที่ได้รับ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลดำเนินการปกครองตนเองภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และ การกำกับดูแลของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการปกครองโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้อง อาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมี รายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนอง ความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการ บริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น ทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไข ที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน

นี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

พรชัย ไชยลาภ และคณะ (2537 : 5 - 7 ; อ้างถึงใน กุสุมาลย์ มหาเสน. 2552 :

15 -16) ได้กล่าวถึง การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกัน เพราะความคิดเห็นผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรงหรืออาจมีการตัดสินบนหรือการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

ลิจิต ชีรเวคิน (2525 : 3 ; อ้างถึงใน ปิยนานู เฟ็งคำ. 2553 : 10) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระรัฐบาลกลาง ดังนี้

1. ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ
2. รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะในแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดการบริหาร โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจได้ดีกว่า ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้มากที่สุด

3. กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ภายใต้ระบบการปกครองของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะประกอบด้วยความแตกต่างหลากหลายของสภาพภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษา และสภาพปัญหาของพื้นที่ ความแตกต่างหลากหลายนี้ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการบริหารจัดการวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาล ซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลางจึงมีอาจตอบสนองความต้องการซึ่งแตกต่างหลากหลายกันนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่เท่ากับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2544: 21-24) กล่าวถึง ลักษณะความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ในประการต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานต่ำสุดของสถาบันการปกครองประเทศและเป็นการปกครองระดับรองลงมาจากปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง
2. มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกไปต่างหากจากรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง จัดเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เทศบาลมีคณะเทศมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีสภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูป อาจจัดองค์กรและการบริหารเป็นรูปแบบอื่นๆ ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพและความเหมาะสม การกำหนดให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลาง และเพื่อจะได้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่างๆ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาทำงบประมาณกำหนดการใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่างๆ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นด้วยเงินประมาณของท้องถิ่นเอง พนักงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น

3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงานองค์กรการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลไปยังท้องถิ่น รัฐบาลกลางได้

มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในทางปกครอง และในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเอง การบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย และต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. มีอิสระในการดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่น องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินและสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขต ที่กฎหมายกำหนดและดำเนินกิจการด้วยงบประมาณ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขต ก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ และอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของหน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเข้าใจว่าเป็นไปไม่ได้ที่ปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางเลย เพราะถ้าเป็นเช่นนี้หน่วยการปกครองนั้น จะเป็นรัฐอิสระไปทันที ดังนั้น จึงต้องอยู่ในกำกับหรือการควบคุมของรัฐบาลกลางเพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 – 5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อหนี้พันธะทางกฎหมาย
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มกระทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

5. มีอิสระการบริหารอย่างเพียงพอ ในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรดุดตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามควร มีการจัดหารายได้ในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ มีใช้องค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐ การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 15) ได้ระบุไว้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากจะแจกแจงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแจกแจงได้ ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง และสามารถก่อพันธะทางกฎหมายได้

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีสิทธิในการปกครองตัวเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้ เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนได้

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการภายในวงรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น การได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล หรือสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้รวมทั้งสามารถจัดหารายได้อื่น ๆ ได้เองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

โกวิทช์ พวงงาม (2544: 26) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของการกระจายอำนาจและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองการปกครองของตนเอง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นหรือสำคัญ ก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง จึงมีองค์ประกอบหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย
2. พื้นที่และระดับ
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่

4. องค์การนิติบุคคล
5. การเลือกตั้ง
6. อิสระในการปกครองตนเอง
7. งบประมาณของตนเอง
8. การควบคุมดูแลของรัฐ

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547 : 20) ได้กล่าวถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรมีกฎหมายรองรับ มีเขตปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 2. มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 3. มีอิสระในการปกครองตนเองในขอบเขตของกฎหมายและกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
 4. มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเองได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
 5. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์
 6. หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใน หน่วยงานของตนเอง ได้
 7. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ
 8. การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปในลักษณะของการควบคุม ดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ
- อุทัย หิรัญ โท (2523: 22 ; อ้างถึงใน สุภวัฒน์ พิกุลศรี. 2554 : 28) ได้กล่าวถึง ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 8 ประการ คือ
1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความ

เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็น รัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในตำบลเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง อันจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนดีขึ้น และถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากที่สุด บทบาทและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นบทบาทที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น

นิสิต จันทรสมวงศ์ และปรีชา เรืองจันทร์ (2541 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 กฎหมายรับรองให้สถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้ถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระ มีศักดิ์และสิทธิเช่นเดียวกับการปกครองรูปแบบอื่นๆ นอกจากนั้นการกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลและรูปแบบรัฐบาล จนมีการเปรียบเทียบให้เป็น “เทศบาลจิว” เชื่อถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยพอสมควร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 67) ได้กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน ซึ่งอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สำหรับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงาน

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการและความเป็นมาเช่นเดียวกับสภาตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาใหม่นั้น เนื่องจากรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลที่มีอยู่เดิมเสียใหม่ และได้มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบลตามกฎหมายที่กำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2544 : 169 -170) ได้กล่าวว่า เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน ของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวมซึ่งจะเป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการวิวัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ โดย แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้

(โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43)

หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วน อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และขอให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สินสิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล (2539 : 43 ; อ้างถึงใน เฉลิมชัย บุญญาดี. 2553 : 27) ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็เพื่อแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลตามกฎหมายเดิมและนโยบายของรัฐบาลแล้ว ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีดังนี้

1. เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในตำบล และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับนั้น เป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารของประเทศ คือ คณะรัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อำนาจจึงมีขอบเขตและข้อจำกัดตามที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นอำนาจโดยอิสระแต่ประการใด
2. เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเอง และรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและบริหารตามสมควร ดังนั้นเพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้หลายทาง ซึ่งรวมเงินอุดหนุนให้มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ
3. เพื่อเสริมสร้างแนวคิดแบบประชาธิปไตย โดยมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลอย่างกว้างขวาง โดยการเสนอปัญหาและคำแนะนำต่างๆ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนในตำบลด้วยตนเอง เปิดโอกาสปกครองตนเองและรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและบริหารตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เสริมสร้างการปกครองที่เข้มแข็งและเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรเลือกตั้งผู้แทนแต่ละหมู่บ้านไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 82-85) ได้กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ตามมาตรา 66) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 และหน้าที่อาจจัดทำตามมาตรา 68 ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ตามมาตรา 66)
2. หน้าที่ต้องทำ (ตามมาตรา 67) ดังนี้
 - 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 2.7 คู่ມครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. หน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการ (ตามมาตรา 68) ดังนี้

- 3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและเพื่อการเกษตร
- 3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.12 การท่องเที่ยว
- 3.13 การผังเมือง

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐใน อันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วน ตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการ ดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็น ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (ตามมาตรา 69)

5. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด (ตามมาตรา 69/1)

6. เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์การบริหารส่วน ตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ

ทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (ตามมาตรา 70)

7. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (ตามมาตรา 71)

8. การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม (ตามมาตรา 72)

9. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (ตามมาตรา 73)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550 : 159 - 160) ได้กล่าวว่า นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

ในด้านการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในมาตรา 16 ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน