

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งใน 5 รูปแบบของประเทศไทยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหารงานภายใต้แนวคิดเดียวกัน คือ การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการคิด ปฏิบัติ และตรวจสอบด้วยตนเอง อันเป็นพื้นฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ที่นานาอารยประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น หรือรูปแบบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดีเป็นทั้งผู้นำประเทศและเป็นประมุขของประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศส ก็ตาม ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ถือเป็นต้นแบบ และแบบอย่างในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ที่ให้บทบาท อำนาจ และหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และมีการเรียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหนึ่งอย่างว่า เป็นรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) เนื่องเพราะการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้จำลองแบบมาจากรัฐบาลส่วนกลาง (Central Government) แทบทั้งสิ้น

นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จำลองรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร รวมทั้งฝ่ายประจำ เป็นแบบอย่างในการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีสมาชิกรัฐสภาท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นในสัดส่วนที่มาจากตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ แล้วแต่กฎหมายประเภทของท้องถิ่นได้กำหนดไว้ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายกับสมาชิกรัฐสภาของประเทศ (รัฐสภา) เช่น การให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในพื้นที่ของตน การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (ผู้บริหารท้องถิ่น) เป็นต้น

ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น (ปัจจุบันกฎหมายท้องถิ่นได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ เป็นรูปแบบผู้บริหาร คือผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง คล้ายรูปแบบผู้ว่าการรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั้งปวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุดแต่แต่ละจะเรียกตามกฎหมายท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ กำหนด) มีการจ้างลงมาจากรัฐบาลกลาง โดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือน ปลัดกระทรวง และยังมีหน่วยงานระดับกองหรือระดับส่วน และระดับรอง ๆ ลงไปตามลำดับชั้น เป็นหน่วยงานราชการที่มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ เฉกเช่นเดียวกันกับรัฐบาลกลางแทบทั้งสิ้น ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ที่ให้อำนาจไว้ ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือการผลิตเงินตรา การทหาร และการทูตเท่านั้น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบโดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-District Administrative Organization) หรือ อบต. (SAO) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในประเทศไทย และยังเป็นองค์กรที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศ ปัจจุบัน มีจำนวนถึง 6,622 แห่ง (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2548) มีวิวัฒนาการมาจากสภาตำบล (นิติบุคคล) เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยเป็นผลมาจากการเรียกร้องของนักวิชาการ กลุ่มพลังมวลชน และประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่ต้องการให้รัฐบาลกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับเพื่อมิให้การบริหารประเทศและการให้บริการประชาชนมีการหยุดชะงักลงหากเกิดเหตุการณ์เช่นเดียวกับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬกับรัฐบาลกลาง ซึ่งนักวิชาการและประชาชนในขณะนั้น มีความต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่รัฐบาลในขณะนั้น มีความไม่เห็นด้วย ดังนั้น จึงได้มีแนวคิดยกสภาตำบลในขณะนั้น (ยังมิได้เป็นนิติบุคคล) ขึ้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแทนในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล และยกฐานะสภาตำบลที่ยังไม่พร้อมเป็นสภาตำบลนิติบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายในระดับหนึ่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างรีบร้อน และค่อนข้างฉาบฉวยทันด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและลดกระแสการเรียกร้องของนักวิชาการที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จึงเป็นเหตุทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างที่ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากขาดการวิจัย วางแผน และทดลองให้ดีกว่า ทำให้ปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหามากที่สุด โดยเฉพาะในโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำปรึกษาและคานอำนาจของฝ่ายบริหาร และเป็นองค์กรที่กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในเขตรับผิดชอบ รวมทั้งเป็นกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารแทนประชาชนในพื้นที่ แต่ปัจจุบันโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ รวมทั้งที่มาของสมาชิกสภาอบต. ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาอบต. และองค์กรรับผิดชอบฝ่ายเลขานุการของสภาอบต. ก็ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีภารกิจหน้าที่ซึ่งได้รับถ่ายโอนมาจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ที่อยู่ในภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ไม่มั่นใจในประสิทธิภาพในการบริหารงาน และความเป็นองค์กรที่จะสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่อยู่ในข่ายต้องถูกถ่ายโอนไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถูกต่อต้านและคัดค้านอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะข้าราชการครูที่เป็นเป้าหมายหลักในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งรัฐบาลมีหลักคิดอยู่ว่า เมื่อถ่ายโอนภารกิจแล้ว งบประมาณก็ต้องถ่ายโอน และเมื่องบประมาณถ่ายโอนแล้ว บุคลากรที่มีอยู่ก็ต้องถ่ายโอนไปด้วย ดังนั้น บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะสร้างความมั่นใจให้กับหน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การศึกษาบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศในระดับท้องถิ่นทั้งปัจจุบัน และอนาคต ในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารอบต.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสอดคล้องของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบปฏิบัติ ในระดับน้อย
2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา การจัดโครงสร้างองค์การฝ่ายเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบปฏิบัติแตกต่างกัน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารประเทศและสภานิติบัญญัติ (รัฐสภา) นำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนของ อำนาจ หน้าที่ และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งจำนวนและที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน
2. เพื่อนำผลการศึกษาเสนอแนะหน่วยงานที่รับผิดชอบกับการส่งเสริมบทบาท อำนาจ หน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) นำไปเป็นแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.5. ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอแม่วาง อำเภอสารภี อำเภอแม่วัง และอำเภอเมืองเชียงใหม่ กล่าวคือ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในเขตอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจำนวน 3 แห่ง คือ

- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน
- องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปี
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกาด

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางในเขตอำเภอสารภี และอำเภอแม่อริม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 แห่ง คือ

- องค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี
- องค์การบริหารส่วนตำบลสารภี อำเภอสารภี
- องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่อริม

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 แห่ง คือ

- องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ
- องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด
- องค์การบริหารส่วนตำบลหนองป่าครั่ง

2. ขอบเขตด้านเวลา

ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2549 (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2548 - 30 เมษายน 2549)

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษา อำนาจ หน้าที่ และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ที่บัญญัติขึ้นไว้ตั้งแต่พ.ศ. 2537 ถึง พ.ศ. 2546 กับที่ปฏิบัติได้จริง จากเอกสาร ตำราทางวิชาการ งานวิจัยอื่น

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดของประเทศ โดยมีการจัดแบ่งเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ตามเกณฑ์รายได้ ประชากร และพื้นที่

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานหนึ่งตามโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเลือกตั้งระดับหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ได้รับเลือกตั้งโดยอ้อมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ผู้ช่วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย หรือผู้ได้รับเลือกตั้งโดยอ้อมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้รับเงินเดือนในหมวดเงินเดือนตามงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประชาชนประชาคมตำบล หมายถึง บุคคลผู้ได้รับเลือกจากกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนชมรม สมาคม กลุ่ม องค์กรภาคประชาชน ในเขตตำบลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่ง

กำนัน หมายถึง บุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตตำบลนั้น ๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่