

รูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ADMINISTRATIVE MODEL OF THE SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND SUBDISTRICT MUNICIPALITY

พระธีระ เมธิโก¹, สมิทธิธาร นามทอง², พระวิรัตน์ จารุวิไล³

Phra Theera Methiko¹, Smittharn Namthong², Phra Wirat Jaruwangso

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย¹⁻³

Mahachulalongkornrajavidyalaya¹⁻³

2532teeraa@gmail.com¹

Received : February 12, 2025

Revised : March 2, 2025

Accepted : March 20, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจในรูปแบบการบริหารจัดการและการให้บริการในด้านต่าง ๆ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการกระจายอำนาจของท้องถิ่นในการให้บริการไปถึงตัวประชาชนให้มากที่สุดและการบริการถือว่าเป็นด่านหน้าของการสร้างสัมพันธอันดีให้เกิดระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับประชาชน ในเรื่องความแตกต่างระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลนั้น จะมีจำนวนประชากร เงินเดือนของผู้บริหาร และรายได้ที่แตกต่างกัน และมีกฎหมายบางประการที่ให้อำนาจแก่เทศบาลตำบลมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเมื่อหน่วยงานมีพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น จำนวนประชากรมากขึ้นสภาพปัญหาอาจเปลี่ยนแปลงไป และจำเป็นต้องมีอำนาจในการแก้ไขปัญหามากขึ้น

คำสำคัญ: ความแตกต่าง, องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาลตำบล

Abstract

This academic article objective is to study the differences between subdistrict administrative organizations and subdistrict municipalities. Subdistrict municipalities are local government units that provide services to the community at the local level, aiming to meet the public needs in terms of management styles and various services. On the other hand, subdistrict administrative organizations are local government units with legal personality and local government status. They distribute local authority to provide services to the population to the maximum extent, considering service delivery as the forefront in establishing good relationships between local units and the population. Regarding the differences between subdistrict administrative organizations and subdistrict municipalities, there are variations in population size, salaries of administrators, and income. Additionally, some legal provisions grant more power to “subdistrict municipalities” compared to “subdistrict administrative organizations.” This is because when the organization has a larger

area of responsibility and a greater population, the nature of problems may change, necessitating more power to address those problems.

Keywords: Difference, Subdistrict Administrative Organization, Subdistrict Municipality

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นหมายถึงรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น มีสิทธิจัดการและดำเนินกิจกรรมบางประการด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งขึ้นมาไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ภายใต้หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติในภาพรวม ดังที่อุทัย หิรัญโต (2523: 3) ได้กล่าวไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น” จึงไม่อาจปราศจากการควบคุมของรัฐได้โดยสิ้นเชิง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยในระดับฐานราก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการวางรากฐานด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการปฏิรูประบบการเมือง การบริหารราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านการบริหารจัดการทรัพยากร การบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่นตนเอง (วุฒิพงษ์ ฮามวงศ์ และคณะ, 2561)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการให้บริการระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล เป็นการศึกษาเชิงเอกสารโดยอาศัยการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น รวมถึงพระราชบัญญัติและรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเชิงโครงสร้างระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมในการยกระดับการบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลสามารถจัดตั้งได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมให้เป็นเทศบาลในแต่ละแห่งตามความเหมาะสม ในปัจจุบันเทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร แต่การที่รัฐบาลจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้น จะพิจารณาจากองค์ประกอบทางด้านจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ความเจริญทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของท้องถิ่น และการพัฒนาความเจริญภายในท้องถิ่น ในการยกฐานะของท้องถิ่นเป็นเทศบาลนั้น ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย พร้อมทั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเทศบาลนคร คือ เขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล เทศบาลเมือง คือ เขตท้องถิ่นชุมชนที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากรรวมกัน 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล เทศบาลตำบล คือ

เขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 5,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลหรือป็นสุขาภิบาลเดิมมาก่อนการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และแม้ว่า "เทศบาลตำบล" จะมีชื่อเรียกคล้ายกันหรือชื่อเดียวกันกับ "ตำบล" แต่เทศบาลตำบลไม่จำเป็นต้องครอบคลุมตำบลเพียงตำบลเดียว หรือไม่จำเป็นต้องครอบคลุมตำบลตามชื่อเทศบาลนั้น โดยท้องที่เทศบาลทั้งสามรูปแบบนี้ จำเป็นจะต้องมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเขตชุมชนนั้นๆขึ้นเป็นเทศบาลในแต่ละระดับชั้นด้วย ดังนั้นในทางปฏิบัติท้องถิ่นบางแห่งอาจจะผ่านเกณฑ์ทั้งด้านประชากรและรายได้แล้ว แต่ยังมีสถานะเป็นองค์กรในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เนื่องด้วยยังไม่มีการยกฐานะ (เบ๊จัน นพเกตุและคณะ, 2562) อ้างถึงใน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558) เทศบาลเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจในรูปแบบการบริหารจัดการ และการให้บริการในด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ (วุฒิสาร ตันไชย, 2551)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 170) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายสำคัญของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (สนธิ จรอนันต์, 2543:1. หน้า 44)โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ คือมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะ ปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดแต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, 2547: 1)

จากประเด็น ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษา มีความสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ว่ามีหลักเกณฑ์ หรือ อำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สมาชิก อบต.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีสมาชิกจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก อบต. จำนวนทั้งสิ้น 6 คน

1.2) ประธานสภา อบต.

1.3) รองประธานสภา อบต.

1.4) เลขานุการสภา อบต.

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย

2.1) รองนายก อบต. 2 คน

2.2) เลขานุการนายกฯ

2.3) ปลัด อบต.

2.4) ส่วนต่างๆ ได้แก่ สำนักปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา และส่วนอื่นๆ ตามความจำเป็น

หน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจการของ อบต.

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

4) เข้าร่วมประชุมสภา อบต. ตามสมัยประชุม

หน้าที่ของคณะผู้บริหาร อบต.

มาตรา 59 กำหนดให้คณะผู้บริหาร อบต. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) บริหารงานของ อบต. ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล

2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอสภา อบต.

3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามมาตรา 66 และ 67

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 ฉบับล่าสุด กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนี้:

มาตรา 66 อบต. มีอำนาจหน้าที่หลักในการ **พัฒนาตำบล** ในทุกมิติ ได้แก่ **เศรษฐกิจ สังคม และด้าน วัฒนธรรม** โดยมุ่งส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่ตนเอง

มาตรา 67 ภายใต้กรอบกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ต้องดำเนินการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้ :

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดิน และสถานที่สาธารณะกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการมอบหมาย โดยมียกประมาณหรือบุคลากรสนับสนุนอย่างเหมาะสม

กิจการที่ อบต.สามารถทำได้ตามมาตรา 68

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการบริโภค บริโภค และเพื่อการเกษตร
- 2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีการบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 6) การผังเมือง
- 7) และ ฯลฯ

จากบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่า บางงานเป็นงานที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบซึ่งส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง

รายได้และรายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และมีการกิจการที่ต้องดำเนินการมากมาย องค์การบริหารส่วนตำบลก็จำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ด้วย เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- (9) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (10) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
- (11) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (12) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (13) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (15) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (16) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อีกทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

9) ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่การกู้เงินนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

รายการขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (10) รายการอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อีกทั้ง อบต. ยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แนวคิดเทศบาลตำบล

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบล

จรรยาบรรณ ปัตถา (อ้างถึงใน ขวลิขิต สละ, 2556, หน้า 95 - 96) การพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจัดตั้งเป็นเทศบาลได้อาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วเพียงใด

นอกจาก 3 ข้อดังกล่าวแล้วในบางประเทศยังได้นำ 2 ข้อต่อไปนำเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย คือสภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ท้องถิ่นและส่วนประกอบของการเป็นประชากรในท้องถิ่นนั้น ได้แก่ คนต่างด้าวและความเป็นไปได้ที่ประชากรจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใดก็ได้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 9 ซึ่งกล่าวถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลเพิ่มเติมอีกโดยมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง คือ

1. มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป
2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
3. ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป
4. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาล

โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาล ออกเป็น 2 ส่วน สถาเทศบาล และคณะผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนและสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ประเภทของเทศบาลดังนี้

1. สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
2. สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
3. สภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบ 12 ข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

มาตรา 50[14] ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

รายได้และค่าใช้จ่ายของเทศบาล

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับ

อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

เทศบาลอาจมีรายจ่าย มาตรา 67ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

บทวิเคราะห์และข้อคิดเห็นของผู้เขียน

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลจะดำรงอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติพบว่าทั้งสองหน่วยงานมีข้อจำกัดและศักยภาพที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งนอกจากจะเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายและข้อจำกัดทางรายได้แล้ว ยังสะท้อนถึงปัจจัยด้านบริบทชุมชนและภาวะผู้นำในพื้นที่ด้วย ในพื้นที่ห่างไกลซึ่งมีประชากรเบาบางและฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำกัด การดำรงอยู่ของ อบต. ในฐานะหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด กลับมีข้อได้เปรียบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับ

ชาวบ้านซึ่งมักมีลักษณะใกล้ชิดและไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบ "เครือญาติทางสังคม" นี่เป็นทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน เพราะแม้จะเอื้อต่อความไว้วางใจ แต่ก็มักส่งผลต่อความไม่เป็นกลางในการบริหารและอาจก่อให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมในการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการบางประเภท (วุฒิสสาร ตันไชย, 2551)

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาของ เทศบาลตำบลบ้านสร้าง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีสาธารณะอย่างต่อเนื่อง พบว่าการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพนั้นไม่ได้อยู่ที่โครงสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับ “เจตจำนงของผู้บริหาร” และ “วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมในแผนพัฒนา (จิระประภา ปัดดา, 2559) ในทางกลับกัน กรณีของ อบต.แห่งหนึ่งในพื้นที่ชายแดนของจังหวัดสุรินทร์ กลับสะท้อนปัญหาการบริหารที่เกิดจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญ และระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ซับซ้อนเกินความจำเป็น สิ่งเหล่านี้ทำให้งานพัฒนาชุมชนขาดความต่อเนื่องและมีความล่าช้าทางปฏิบัติ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่เชื่อมั่นต่อองค์กรท้องถิ่น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐควรพิจารณาทบทวนโครงสร้างอำนาจและอัตราส่วนการจัดสรรทรัพยากรใหม่ให้มีความยืดหยุ่นและเป็นธรรมมากขึ้น การยกระดับ อบต. ที่มีศักยภาพเข้าสู่สถานะเทศบาลโดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าตัวเลขประชากรหรือรายได้เพียงอย่างเดียว จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะและเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองของท้องถิ่นการสร้างกรอบความคิดในการเปรียบเทียบระหว่าง อบต. และเทศบาล จึงอาจมีใช้เพียงการพิจารณาจากกฎหมายหรือตัวบทบัญญัติเท่านั้น แต่ควรพิจารณาจากกรอบคิดเชิงสถาบันและแนวคิดที่ว่าด้วย “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น” ซึ่งประกอบด้วยหลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม การตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบ อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

บทสรุป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยรากหญ้า โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง ซึ่งในระบบการปกครองของไทย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล นับเป็นสองรูปแบบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทโดยตรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ บทบาทของ อบต. และเทศบาลตำบลนั้น แม้จะมีความคล้ายคลึงกันในด้านการให้บริการสาธารณะและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ลักษณะการดำเนินงาน กลุ่มเป้าหมาย และขอบเขตอำนาจหน้าที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน อบต. มุ่งเน้นการให้บริการพื้นฐานในพื้นที่ชนบท เช่น การดูแลถนนสายย่อย การจัดเก็บขยะ การดูแลสุขภาพตำบล และการส่งเสริมกิจกรรมในชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่เทศบาลตำบลจะมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์และมีความสามารถในการบริหารจัดการพื้นที่เมืองหรือกิ่งเมืองที่มีความซับซ้อนและต้องการการวางแผนที่เป็นระบบมากกว่า

โครงสร้างการบริหารของทั้งสององค์กรประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจและสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานราก อย่างไรก็ตาม เทศบาลตำบลมักจะมีจำนวนสมาชิกสภามากกว่าอำนาจหน้าที่ชัดเจนกว่า และมีงบประมาณหรือรายได้มากกว่า ซึ่งสะท้อนถึงขอบเขตการให้บริการที่

กว้างขวางกว่า อบต. เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า ทั้ง อบต. และเทศบาลตำบลต่างมีจุดแข็งและข้อจำกัดที่ต่างกัน การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจใช้แนวทางเดียวกันทั้งหมด หากแต่ต้องพิจารณาตามลักษณะของพื้นที่ ทรัพยากร และศักยภาพของแต่ละชุมชนอย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลอย่างสมดุล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *คู่มือการบริหารงานเทศบาล*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- โกวิท พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิระประภา ปัดถา. (2559). *บทบาทของเทศบาลตำบลบ้านสร้างต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- เบ็ญจ นพเกตุ และคณะ. (2562). ความคิดเห็นของประชาชนผู้ใช้บริการต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลบ้านค่าย อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง. *วารสารนวัตกรรมสังคม*, 2(1), 85–104.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 21 ก.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546).
- วุฒิพงษ์ ฮามวงศ์ และคณะ. (2561). *ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลบ้านด้าย อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร*. รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตสกลนคร.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2551). *การพัฒนาท้องถิ่นไทย: ทิศทางและแนวโน้ม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สนธิ จรอนันต์. (2541). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *องค์การบริหารส่วนตำบล* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.