

ประวัติความเป็นมาของการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีต การจัดระเบียบบริหารระดับตำบลมี ๓ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง

คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า ๒ คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล ซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ ๒ คน

รูปแบบที่สอง

องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๑ คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน ๕ คน

รูปแบบที่สาม

สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓๕/๒๕๐๙ เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังประกอบด้วยครูประชาบาลในตำบลนั้น ๑ คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ ๑ คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญ และมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเอง ตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี ๒๕๑๕ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กระแสการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว คือการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรก เป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ ๒ คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนัน เป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน ๒ คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน ๔ คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน ๗ คน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในหมวด ๙ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ในกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร ให้ใช้ชื่อ คณะผู้บริหาร และชื่อเรียกประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็น นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานกรรมการบริหารเปลี่ยนเป็น รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้ง ในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไป เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่เป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริงได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา ได้แก้ไขให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและได้มีการตั้งคณะกรรมการธิการร่วมเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ

แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้ เกิดจากการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๘๕ ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบ ที่มาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ ๒ ทาง ทางแรก มาจากมติของสภาท้องถิ่น ทางที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องก็ได้มีความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๓ โดยองค์กรที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าวคือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นนั้นเป็นโครงสร้างที่มีปัญหา เพราะ

๑. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพึ่งพาหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล ฉะนั้นหากนายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ เป็นการเปิดช่องฝ่ายสภาเทศบาลค่อนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้ในสมัยหนึ่งๆ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง

๒. การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในเทศบาล เพราะจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่างๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๓. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล เป็นโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าเอาใจประชาชน

ปัญหาโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภานั้น เป็นโครงสร้างที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการแก้กฎหมายเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารในเทศบาล และการเรียกร้องดังกล่าวมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ทุกเทศบาลมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีเพียงเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเท่านั้นสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงจะสามารถทำประชามติสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลได้ว่าต้องการใช้ที่มาของนายกเทศมนตรีรูปแบบใด

ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นการทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในที่สุดปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น

ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

ก่อนที่จะมีการยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้นนั้น มีองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ ๖,๕๐๐ แห่ง (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐) โดยมีการแบ่งระดับออกเป็น ๕ ชั้น ตามระดับของรายได้ ดังนี้

- (๑) อบต. ชั้น ๑ รายได้ตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป
- (๒) อบต. ชั้น ๒ รายได้ระหว่าง ๑๒ - ๒๐ ล้านบาท
- (๓) อบต. ชั้น ๓ รายได้ระหว่าง ๖ - ๑๒ ล้านบาท
- (๔) อบต. ชั้น ๔ รายได้ไม่เกิน ๖ ล้านบาท
- (๕) อบต. ชั้น ๕ รายได้ไม่เกิน ๓ ล้านบาท

ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้น ๖,๗๒๕ แห่งและมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งกลุ่ม อบต. เป็น ๓ ขนาด คือ

- ๑) **อบต.ขนาดใหญ่** (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น ๑ เดิม)
- ๒) **อบต.ขนาดกลาง** (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น ๒ และ อบต. ชั้น ๓ เดิม)
- ๓) **อบต.ขนาดเล็ก** (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น ๔ และ อบต. ชั้น ๕ เดิม)

โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาด อบต. มี ๕ เกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

- ๑) เกณฑ์ระดับรายได้
 - (๑) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า ๒๐ ล้านบาท เป็น อบต.ขนาดใหญ่
 - (๒) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๖-๒๐ ล้านบาท เป็น อบต.ขนาดกลาง
 - (๓) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า ๖ ล้านบาท เป็น อบต.ขนาดเล็ก
- ๒) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร
- ๓) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม
 - (๑) จำนวนพื้นที่
 - (๒) จำนวนประชากร
 - (๓) จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน
 - (๔) จำนวนโรงฆ่าสัตว์
 - (๕) จำนวนตลาดสด
 - (๖) จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม
 - (๗) จำนวนโรงเรียน
 - (๘) จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก
 - (๙) จำนวนโรงแรม
 - (๑๐) จำนวนศาสนสถาน
 - (๑๑) จำนวนสถานพยาบาล
 - (๑๒) จำนวนศูนย์การค้า

- (๑๓) การประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร
- (๑๔) การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
- (๑๕) จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๑๖) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
- (๑๗) จำนวนโครงสร้างส่วนราชการ
- (๑๘) จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์
- ๔) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ
- (๑) ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้
- (๒) ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ
- (๓) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล
- (๔) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ
- ๕) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล
- (๑) หลักนิติธรรม
- (๒) หลักคุณธรรม
- (๓) หลักความโปร่งใส
- (๔) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (๕) หลักความรับผิดชอบ
- (๖) ความคุ้มค่า