

## บทที่ 4

### วิเคราะห์กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

การศึกษาถึงกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) จำเป็นต้องกล่าวถึง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการจัดตั้งเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นแห่งใดเป็นเทศบาลตำบล โดยมุ่งศึกษาและค้นคว้าด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือการปรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ซึ่งแยกรายละเอียดเพื่อวิเคราะห์ปัญหาได้ ดังนี้

#### 4.1 กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับกฎหมายการจัดตั้งเทศบาลตำบล สรุปได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลตำบลจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งเทศบาลตำบลเป็นหลักสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง<sup>1</sup> และมาตรา 9<sup>2</sup> ซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างสั้นๆ ไม่ชัดเจน แต่สรุปได้แต่เพียงว่า ให้จัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทย (Notification of the Ministry of Interior)<sup>3</sup> เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพ

---

<sup>1</sup> มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>2</sup> มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

<sup>3</sup> เช่น (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอินทิล อำเภอแม่แตง จังหวัด เชียงใหม่ เป็นเทศบาลตำบลอินทิล ประกาศ ณ วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2552. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 128 (ตอนพิเศษ 17 ง), หน้า 1.

(2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเทศบาลตำบลบ้านหลวง ประกาศ ณ วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2552. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 128 (ตอนพิเศษ 17 ง), หน้า 2.

อันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งดูเหมือนว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ได้ แต่เมื่อไปพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลไว้เพียงเท่านี้คงดำเนินการอะไรไม่ได้มากนัก เพราะเท่ากับผลักระการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลไปให้กับผู้ที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่ โดยให้มีอำนาจเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งสิ้น แต่ประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นนั้นจริงๆ แทบไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้เลย ดังนั้น ในประเด็นนี้จะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อกฎหมายต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อองค์กรหรือนุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยจะได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 กฎหมายกำหนดที่มาและจำนวนสมาชิก

##### 1) องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน และตำบลใดมีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 6 คน หากตำบลใดมีสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน (มาตรา 45<sup>1</sup>) โดยให้เลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ให้หมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 13 (4)<sup>2</sup>)

<sup>1</sup> มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>2</sup> มาตรา 13 การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

พร้อมกันนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่ต้องการจัดตั้งเป็นเทศบาลให้จัดทำเป็น  
กระทรวงมหาดไทย (มาตรา 42<sup>3</sup>)

2) เทศบาลตำบล (Sub-district Municipality)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภา  
เทศบาลตำบลจำนวนสิบสองคน (มาตรา 15<sup>4</sup>) แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นสองเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้ง  
ละ 6 คน (มาตรา 13 (3)<sup>5</sup>)

3) ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล<sup>6</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลผ่านความ  
เห็นชอบของอำเภอและจังหวัดตามลำดับจนถึงกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครอง  
ท้องถิ่น)<sup>7</sup> ทั้งนี้ต้องมีข้อมูลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามนัย มาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราช  
บัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และตามแนวทางหนังสือ  
กระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547<sup>8</sup> พร้อมทั้งเอกสาร  
ประกอบการพิจารณาขอยกฐานะ ดังนี้

<sup>3</sup> มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็น  
เทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

๑๓๓

๑๓๓

<sup>4</sup> มาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตาม  
กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

๑๓๓

๑๓๓

<sup>5</sup> มาตรา 13 การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
ดังต่อไปนี้

(3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง

๑๓๓

๑๓๓

<sup>6</sup> กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). *กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการ  
ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2545-2547*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาธาภิชาตดินแดน.  
หน้า 11-12.

<sup>7</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาท  
ภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>8</sup> ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และ โครงสร้าง. (ม.ป.ป.).  
*คู่มือการปฏิบัติงานการจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริม  
การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 73-75.

3.1) แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัดตามลำดับ

3.2) รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

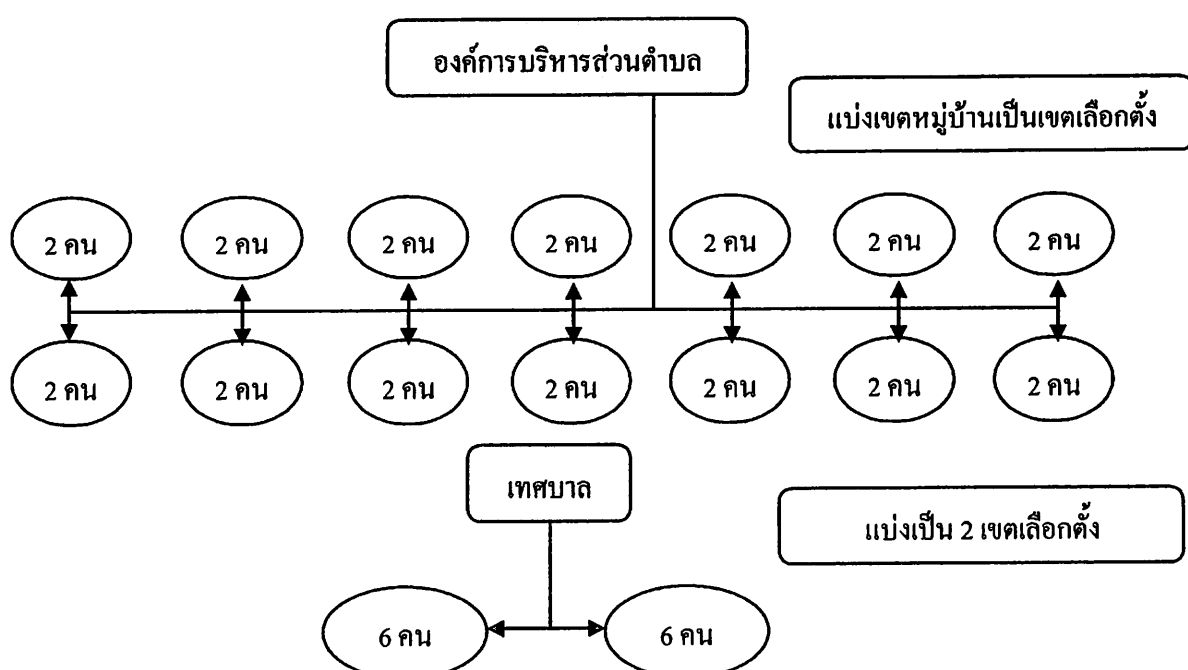
3.3) คำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน โดยเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดตำบลในปัจจุบัน ท้องที่อำเภอ จังหวัด อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

3.4) แผนที่ทำร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องตรวจสอบชื่อ สถานที่ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ต่างๆ ในรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยจะต้องให้นายอำเภอแห่งท้องที่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทั้งหมดเป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขต

3.5) แบบสำรวจความเห็นและรายงานการประชุมของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของประชาชนในพื้นที่

3.6) กรณีประสงค์จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลและพร้อมไปกับการเปลี่ยนชื่อ ซึ่งขอใช้ชื่อไม่ตรงกับชื่อเดิม ให้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาประกอบด้วย

แผนภาพ 5 แสดงจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล



ตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบล มี 14 หมู่บ้าน จะมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งๆ ละ 2 คน รวมเป็น 28 คน หากเป็นเทศบาลตำบล จะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขตเลือกตั้งๆ ละ 6 คน รวมเป็น 12 คน

จากข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาเทศบาล กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และแนวทางของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งกำหนดให้ได้รับมติเห็นชอบจากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลดังกล่าวข้างต้นนั้น พิจารณาโดยรวมทั้งหมดแล้วก็จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีข้อวิตกกังวลว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตนเองอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก เพราะจำนวนหมู่บ้าน (Village) ในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำให้มีสมาชิกสภาไม่เกิน 12 คน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนไม่เกิน 6 หมู่บ้านนั้น ซึ่งในปัจจุบันมีน้อยมาก ถ้าจะมีก็มักจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนหมู่บ้าน 14 หมู่บ้าน ก็ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 28 คน แต่ถ้ายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็จะมีสมาชิกเพียง 12 คน จะเห็นได้ว่า หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ่ายค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งต่างๆ อย่างมากมาย ขณะที่เทศบาลตำบลจะไม่ประสบปัญหาเช่นนี้เลย เพราะการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะกำหนดตามประเภทของเทศบาล เช่น เทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) จะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ 12 คน เทศบาลเมือง (Town Municipality) มีสมาชิกสภาได้ 18 คน เทศบาลนคร (City Municipal) มีสมาชิกสภาได้ 24 คน ทำให้เลื่องลือประมาทส่วนที่ต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสามารถไปจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆ ที่มีความจำเป็นได้อีกมาก

การกำหนดหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 ได้ให้อิสระแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization Council) ให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อพิจารณาหรือมีมาตรการบังคับที่เหมาะสมที่สภาจะต้องยอมรับเป็นเบื้องต้นที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

#### 4.1.2 ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลและการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณ

1) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีดังนี้

1.1) การสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พ้นจากตำแหน่ง หากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวปฏิบัติราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน โดยเร็ว และกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 92<sup>9</sup>)

1.2) การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 71<sup>10</sup>) และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 87<sup>11</sup>) ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้อง

<sup>9</sup> มาตรา 92 หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

<sup>10</sup> มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๑๓๙

๑๓๙

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

<sup>11</sup> มาตรา 87 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๑๓๙

๑๓๙

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

๑๓๙

๑๓๙

ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติต่อไป

1.3) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ (มาตรา 91<sup>12</sup>)

2) การกำกับดูแลเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีดังนี้

2.1) การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าบุคคลดังกล่าวปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจให้พ้นจากตำแหน่งได้ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 73<sup>13</sup>)

2.2) การออกเทศบัญญัติ และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของเทศบาลตำบลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลและผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนที่นายกเทศมนตรีจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป (มาตรา 62<sup>14</sup>)

---

<sup>12</sup> มาตรา 91 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>13</sup> มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สิ้นสุด

<sup>14</sup> มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาส่งเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

2.3) การยุบสภาเทศบาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ (มาตรา 74<sup>15</sup>)

#### ตารางที่ 6 การกำกับดูแลผ่านการกำกับดูแลตัวบุคคล

ประเด็น	อบต.		เทศบาลตำบล		หมายเหตุ
	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	
1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	-กรณี องค์การบริหารส่วนตำบล คำสั่งของผู้ว่าราชการเป็นที่สิ้นสุด -กรณีเทศบาลคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นที่สิ้นสุด (เป็นการสั่งให้นายกฯ พ้นจากตำแหน่ง

๑๓๑

๑๓๑

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

<sup>15</sup> มาตรา 74 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

๑๓๑

๑๓๑



ประเด็น	อบต.		เทศบาลตำบล		หมายเหตุ
	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจ สั่ง	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	
2) การเสนอร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณ หรือเทศบัญญัติ ต่อ สภาฯ	สภา	นายอำเภอ	สภา	ผู้ว่าราชการ จังหวัด	-กรณีองค์การ บริหารส่วนตำบล นายอำเภอ เห็นชอบ -กรณีเทศบาลผู้ว่า ราชการจังหวัด เห็นชอบ
3) ขุดลอกฯ กรณีเพื่อ คุ้มครองประ โยชน์ ของประชาชน	นายอำเภอ	ผู้ว่า ราชการ จังหวัด	ผู้ว่า ราชการ จังหวัด	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง มหาดไทย	

จากกฎหมายที่ยกขึ้นมากล่าวข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า เมื่อองค์การบริหาร ส่วนตำบลใด ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเมื่อใดนายอำเภอก็เป็นผู้สูญเสียอำนาจ ในการกำกับดูแล (Tutelage) ไปจนเกือบหมด โดยเฉพาะอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งกับอำเภอ ไม่ให้ความเคารพยำเกรงในอำนาจของนายอำเภออีกต่อไป เพราะถือว่าตนเองมีความคุ้นเคย กับผู้มีอำนาจในระดับจังหวัด หากมีเรื่องหรือมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจในจังหวัดก็จะให้ ความช่วยเหลืออยู่แล้ว ปัญหาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นและมีอยู่เป็นประจำ ได้แก่การบริหารงบประมาณผิดระเบียบกฎหมาย มีเจตนาแอบแฝงเพื่อกระทำการทุจริต ประพฤติมิชอบ ในจังหวัดหนึ่งมีเทศบาลจำนวนมาก เหตุใดจังหวัดต้องดำเนินการเองทั้งหมด ควรที่จะมอบให้นายอำเภอเป็นผู้ใกล้ชิดดีกว่า เป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของเทศบาลตำบล ในส่วนหน้าที่ของอำเภอและนายอำเภอก็มีอยู่มากมายตามกฎหมายต่างๆ แต่ตามแนวทางของ กระทรวงมหาดไทยในการจัดทำแบบสำรวจข้อมูล การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบล กลับให้นายอำเภอโดยนายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และเป็นการให้อำนาจ ใช้ดุลพินิจโดยไม่มีกรอบหลักเกณฑ์ในการ ใช้ดุลพินิจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ ความเห็นชอบไว้แต่อย่างใดเลย กรณีเช่นนี้คาดหมายได้ว่าหากนายอำเภอจะไม่พิจารณาให้ ความเห็นชอบ เพราะเห็นอยู่แล้วว่าจะทำให้หน่วยงานของตนเอง สูญเสียอำนาจ ซึ่งก็ไม่ เป็นไปตามเจตนารมณ์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่

อ.61/2549<sup>16</sup> โดยต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความสัมพันธ์หน่วยกำกับดูแลมิใช่การควบคุมบังคับบัญชา และต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อไม่ให้กระทบหลักการปกครองตนเองหรือหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงเห็นว่า ควรให้นายอำเภอมีบทบาทหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอของตนอย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแล การใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติต่างๆ หากมีปัญหาจนนายอำเภอไม่สามารถจัดการได้ จึงให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังจังหวัด ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภารกิจที่มีอยู่อย่างมากมายของจังหวัด และช่วยส่งเสริมบทบาทของนายอำเภอ ให้ทำหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดให้ นั้นอย่างเต็มกำลังความสามารถ หากทำได้ดังนี้ก็น่าเชื่อว่า นายอำเภอส่วนใหญ่คงจะเห็นด้วยที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบส่งเสริมให้มีการยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

#### 4.1.3 ค่าตอบแทนเลขานุการสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับแต่งตั้งจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดไว้ดังนี้

(1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายบังคับบัญชาของข้าราชการ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย (มาตรา 60/1<sup>17</sup>) รวมถึงรับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดแนวทาง แผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งกำกับเร่งรัด ติดตาม และประเมินผล การปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ตามข้อ 236 ประกาศ

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.61/2549

<sup>17</sup> มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล)<sup>18</sup>

(2) สภากองการบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วย ประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล รองประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบลให้สภากองการบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบล (มาตรา 57<sup>19</sup>) และได้รับค่าตอบแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภากองการบริหารส่วนตำบล (มาตรา 86<sup>20</sup>) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล รองประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภากองการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2554 เริ่มจ่ายตามอัตราที่กำหนดในระเบียบนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป กำหนดอัตราเงินค่าตอบแทนของเลขานุการสภากองการบริหารส่วนตำบล ตามตารางที่ 7 ดังนี้<sup>21</sup>

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราไว้ ณ วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 116 (ตอนที่ 120 ก), หน้า 1.

มาตรา 14 การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลตามมาตรา 13 ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา 17

๑๓๙

๑๓๙

<sup>19</sup> มาตรา 57 ให้สภากองการบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภากองการบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภากองการบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภากองการบริหารส่วนตำบล

๑๓๙

๑๓๙

<sup>20</sup> มาตรา 86 เงินค่าตอบแทนประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล รองประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภากองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>21</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล รองประธานสภากองการบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภา

ตารางที่ 7 ค่าตอบแทนเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)	6,630	6,880	7,200	7,560	7,920
รายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล (ล้านบาท)	ไม่เกิน 5	เกิน 5-10	เกิน 10-25	เกิน 10-25	เกิน 25 ขึ้นไป

2) เลขานุการสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนด ไว้ดังนี้  
สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 20<sup>22</sup>) และเลขานุการสภาเทศบาลให้คัดเลือกจากพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 18<sup>23</sup>) และได้รับค่าตอบแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาเทศบาล (มาตรา 68<sup>24</sup>) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. 2554 ที่ประกาศ ณ วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554 ไม่ปรากฏว่ามีกำหนดเงินค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งเลขานุการสภาเทศบาลไว้แต่อย่างใด<sup>25</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2554 คราวไว้ ณ วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 (ตอนพิเศษ 113 ง), หน้า 5-6.

<sup>22</sup> มาตรา 20 สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>23</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

มาตรา 18 ให้สภาท้องถิ่นเลือกพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภาท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้หมายความถึงปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

<sup>24</sup> มาตรา 68 เงินค่าตอบแทนประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้น ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>25</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล

วิเคราะห์จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า การให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีค่าตอบแทนสำหรับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจเป็นเหตุจูงใจให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สนใจหรือไม่กระตือรือร้นในการจัดเตรียมข้อมูลการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอย่างครบถ้วนและรวดเร็ว เพราะเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะทำให้ตนเองเสียผลประโยชน์ ไม่ได้ค่าตอบแทนในการดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาอีกต่อไป กรณีดังกล่าวยังมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในส่วนของงานโอนย้ายพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากตำแหน่งเลขานุการสภาเกิดจากการคัดเลือกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ จึงทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งได้รับการเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คนที่ได้รับเลือกก็จะไม่ยอมโอนย้ายไปที่อื่นแม้จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นอย่างรุนแรงเพียงใดก็ตาม เนื่องจากเสียค่าตอบแทนที่ตนเองได้รับในการดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวม ดังนั้นจึงเห็นว่ากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนกำหนดให้สามารถเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีค่าตอบแทนให้ นั้น เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ควรแก้ไขกฎหมายให้เหมือนกับเทศบาลที่ให้เลือกเลขานุการสภาเทศบาลจากพนักงานเทศบาลและไม่มีค่าตอบแทนให้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว ปัญหาในส่วนนี้ก็จะหมดไปหรือมีปัญหาน้อยลง เมื่อมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของปลัดเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการสภาเทศบาล จึงให้ได้รับค่าตอบแทนตามอัตราเดิมต่อไปจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการ หรือย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น

#### 4.2 ผลดีจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ส่งผลดีต่อท้องถิ่นในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการกู้เงินของเทศบาลตำบล การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการชูดินถมดิน และการได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ ดังนี้

#### 4.2.1 การกู้เงินของเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ต่างจากตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดเรื่องรายได้ของเทศบาลมีรายได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ไว้ (มาตรา 66 (6) <sup>26</sup>) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินจะต้องเป็น โครงการที่เร่งด่วน ดังนี้<sup>27</sup>

- 1) เป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องไม่เป็นการสนับสนุนหรือดำเนินการในภารกิจของหน่วยงานอื่น
- 2) โครงการที่ขอกู้เงิน ควรเป็นโครงการที่มีเป้าหมายในการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน การเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่ควรเป็นโครงการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ทศนศึกษา ดูงาน หรือการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม
- 3) เป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ใช่โครงการที่เกิดจากการปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อขอกู้เงิน
- 4) เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องดังกล่าว จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว และมีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งได้ดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น เห็นได้ว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล สามารถที่จะกู้เงินจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้ แต่หากเป็นองค์การบริหาร

<sup>26</sup> มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

๑๓๗

๑๓๗

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ

การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

<sup>27</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2554, 23 พฤศจิกายน). *หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา*. ค้นที่สุดเอกสารเลขที่ มท 0890.3/ว4715.

ส่วนตำบล จะไม่สามารถที่จะกู้เงินจากหน่วยงานต่างๆ ได้ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะ ที่เป็นโครงการที่เกินศักยภาพหรือต้องใช้งบประมาณที่สูง จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้

#### 4.2.2 การบังคับใช้กฎหมายการชูดินถมดิน

การป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากการชูดินหรือถมดิน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน การชูดินหรือถมดินอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคล หรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ตามพระราชบัญญัติการชูดินและถมดิน พ.ศ. 2543 (มาตรา 3<sup>28</sup>) กำหนดให้เทศบาล อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายดังกล่าว

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการชูดินเพื่อนำดินไปถมที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง จึงต้องตราพระราชบัญญัติชูดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ออกมาใช้บังคับเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดจากการชูดินหรือถมดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนได้ แต่กฎหมายไม่ได้ใช้บังคับกับทุกท้องที่ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ไม่ได้อยู่ในเขตกฎหมายบังคับว่าด้วยการผังเมือง กับเขตกฎหมายควบคุมอาคาร ก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้ แต่หากเป็นเทศบาลตำบลพระราชบัญญัติชูดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ก็สามารถใช้อำนาจได้โดยจะส่งผลต่อประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรง

#### 4.2.3 การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณา (มาตรา 12 (11)<sup>29</sup>)

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติการชูดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ตราไว้ ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 (ตอน 16 ก), หน้า 41-51.

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในท้องที่ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาล
- (2) กรุงเทพมหานคร
- (3) เมืองพัทยา
- (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิใช่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (5) บริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (6) เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

<sup>29</sup> มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กคจ.) ได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรายได้อุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ให้จัดสรรระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล เท่ากัน ดังนี้<sup>30</sup>

ตารางที่ 8 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

เกณฑ์การจัดสรร	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาล
จำนวนประชากร	30	50
แบ่งเท่ากันทุกแห่ง	40	50
จำนวนหมู่บ้าน	30	-

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้จัดสรรเท่ากัน ซึ่งทำให้เทศบาลที่มีจำนวนน้อย เมื่อจัดสรรเท่ากันระหว่างเทศบาลด้วยกันก็จะได้รับการจัดสรรมากกว่า ต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนมาก เมื่อนำมาหารแบ่งกันทุกแห่งจำนวนเงินอุดหนุนที่จะได้รับก็จะลดน้อยลงไป แต่หากมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศ การจัดสรรเงินอุดหนุนก็จะทำให้เกิดความยุติธรรมเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบเงินอุดหนุนที่ได้รับหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล <sup>31</sup>	เงินอุดหนุน (ล้าน) <sup>32</sup>		ร้อยละเพิ่มขึ้น	หมายเหตุ
	อบต.	เทศบาล		
องค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี	8,352,495	10,488,843	20.37	ยกฐานะ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

๑๓๑

๑๓๑

<sup>30</sup> คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553) รายงานประจำปี 2553 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 33.

<sup>31</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). รายงานประจำปี 2554. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4. หน้า 51.

<sup>32</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บัญชีรายละเอียดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2554-2555. หน้า 5-25.



องค์การบริหารส่วนตำบลที่ยก ฐานะเป็นเทศบาลตำบล	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)		ร้อยละ เพิ่มขึ้น	หมายเหตุ
	2554 อบต.	2555 เทศบาล		
องค์การบริหารส่วนตำบลบ้าน บึง อำเภอบ้านบึง จังหวัด ชลบุรี	5,481,556	23,624,984	76.80	ยกฐานะ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554

จากตารางข้างต้นองค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ซึ่งทั้งสองแห่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 เห็นได้ว่าระหว่างที่ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม ได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 8,352,495 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านบึง ได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 5,481,556 บาท แต่เมื่อได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลท่ามะขาม จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น จำนวน 10,488,843 บาท เทศบาลตำบลบ้านบึง ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น จำนวน 23,624,984 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละที่เพิ่มขึ้นเป็น 20.37 และ 76.80 ตามลำดับ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลมีรูปแบบที่แตกต่าง และคล้ายคลึงกันซึ่งพิเคราะห์แล้วสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

#### ตารางที่ 10 เปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล

ประเด็น	เหมือนกัน	ต่างกัน	หมายเหตุ
1) การกู้เงินจากสถาบัน		✓	-เทศบาลสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินมาพัฒนาพื้นที่ได้
2) การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการชูดินถมดิน		✓	-เทศบาลสามารถนำใช้บังคับได้เลย -องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
3) เงินอุดหนุนทั่วไป		✓	-เทศบาลได้รับมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ กำหนดในแต่ละปี
4) วาระการดำรงตำแหน่งนายกและสมาชิกสภา	✓		-มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (ไม่จำกัดวาระ)

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มี

เทศบาล จำนวน 2,070 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 แห่ง เห็นได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2555 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งสิ้น 627 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 10.22 ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งสามารถดูได้จากตารางเปรียบเทียบการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลได้ ดังนี้

ตารางที่ 11 ข้อมูลเปรียบเทียบการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล<sup>33</sup>

พ.ศ.	2552	2553	2554	2555
จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล	59 แห่ง	320 แห่ง	49 แห่ง	199 แห่ง

มีเทศบาลตำบลจำนวน 2,069 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 5,510 แห่ง เห็นได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2555 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งสิ้น 627 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 10.22 ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมาก

เห็นได้ว่าหากมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลส่งผลให้ (1) จำนวนสมาชิกลดลง และค่าตอบแทนเลขาธิการบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ภาระด้านค่าใช้จ่ายงบประมาณลดลง (2) อำนาจกำกับดูแลที่จากนายอำเภอ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด (3) การกู้เงินจากสถาบันทางการเงินเพื่อนำมาพัฒนาพื้นที่ได้ และการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จะได้รับจัดสรรเพิ่มมากขึ้น (4) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีเช่นเดิม โดยไม่จำกัดวาระ และ (5) กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการชูดินถมดิน พ.ศ. 2543 สามารถนำมาบังคับใช้โดยไม่ต้องขออนุมัติก่อน โดยผู้วิจัยจะสรุปผลการวิจัยในบทสรุปต่อไป

<sup>33</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). รายงานประจำปี 2555. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4. หน้า 116. ข้อมูลระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 เทศบาล จำนวน 2,265 แห่ง (แบ่งเป็น เทศบาลนคร 29 แห่ง เทศบาลเมือง 167 แห่ง เทศบาลตำบล 2,069 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,510 แห่ง