



บทที่ 5

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของสหภาพ

สหภาพตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 ได้วิวัฒนาการมากขึ้นกว่าสหภาพตามพระราชบัญญัติจัดการสหภาพตามหัวเมือง ร.ศ. 127 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น มีรายได้และงบประมาณของตนเอง แต่การจัดองค์กรของสหภาพตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติจัดการสหภาพตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ซึ่งตราขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีรูปแบบที่เหมือนกัน คือ มีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ มีคณะกรรมการสหภาพทำหน้าที่เป็นทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารคณะกรรมการสหภาพประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสหภาพ ข้าราชการส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการสหภาพที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตสหภาพจำนวน 4 คน

เนื่องจากรัฐบาลพบว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ซึ่งมีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยมีสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประสบปัญหาเรื่องรายได้และรายจ่าย คือรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่ส่วนใหญ่จะเป็นเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงาน รวมทั้งเป็นค่าป่วยการของคณะเทศมนตรี ทำให้เทศบาลเหลือเงินที่จะใช้จ่ายในด้านพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก รัฐบาลเห็นว่าสหภาพเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ประหยัดกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล เพราะไม่มีสภา ไม่มีคณะเทศมนตรี มีกรรมการสหภาพที่มาจาก การเลือกตั้งเพียง 4 คน กรรมการสหภาพส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน พนักงานของสหภาพก็ใช้วิธียืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาทำงานให้สหภาพอันเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือนของพนักงานประจำ ไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่สหภาพใดมีความจำเป็น เพราะมีปริมาณงานมากและมีรายได้อย่างน้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป จึงให้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป¹

¹ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 2474/2499, "1 กุมภาพันธ์ 2499"

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีการจัดองค์การในรูปคณะกรรมการสภาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการสภาภิบาลประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง

กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

1. นายอำเภอเจ้าของท้องที่สภาภิบาลนั้น เป็นประธานคณะกรรมการสภาภิบาล
2. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่
3. สาธารณสุขอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่
4. สมหมัญชีอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่
5. กำนันของตำบลที่อยู่ในเขตสภาภิบาล
6. ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตสภาภิบาล

กรรมการโดยการแต่งตั้ง

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งปลัดอำเภอโท หรือปลัดอำเภอ ผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นกรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่ง ในกรณีที่อำเภอใด หรือกิ่งอำเภอใดมีสภาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอโท หรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นกรรมการสภาภิบาล ที่อยู่ ณ ที่ตั้ง ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือสภาภิบาลที่ตั้งเป็นแห่งแรก ณ อำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น ๆ ปลัดอำเภอผู้ได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นกรรมการสภาภิบาลใด ปลัดอำเภอผู้นั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นปลัดสภาภิบาล อันเป็นตำแหน่งหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานสภาภิบาลแต่งตั้งด้วย

กรรมการโดยการเลือกตั้ง

กรรมการสภาภิบาลประเภทที่ 3 คือ กรรมการโดยการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 4 คน ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตสภาภิบาลนั้น

เมื่อพิจารณาจำนวนของกรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งเปรียบเทียบกับจำนวนกรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่ากรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยเกินไป และกรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่งก็มีจำนวนมากเกินไปมากเกินความจำเป็น การที่คณะกรรมการสาขาวิชามาจากการเลือกตั้งมีจำนวนเพียง 4 คน ถือว่ามีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารกิจการของสาขาวิชาน้อยมาก การปกครองท้องถิ่นรูปสาขาวิชาที่มีการบริหารกิจการในรูปคณะกรรมการสาขาวิชา โดยใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ จึงเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการสาขาวิชา อีกทั้งนายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสาขาวิชา กรรมการสาขาวิชาที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะมีความเคารพและเกรงใจนายอำเภอ ทั้งด้วยเหตุที่นายอำเภอมีฐานะเป็นประธานกรรมการสาขาวิชา และฐานะนายอำเภอที่เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ การบริหารกิจการของสาขาวิชาจึงมักเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสาขาวิชาเสียงข้างมาก ที่เป็นกรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งมากกว่าความเห็นของกรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสาขาวิชา

พระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528

ด้วยเหตุที่สาขาวิชาตามพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 มีความไม่เหมาะสม มีปัญหาหลายประการ ในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ในการที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ จึงได้มีการล้มเลิกเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 20-22 มีนาคม 2527

ในการสัมมนาดังกล่าว ได้มีการพิจารณาพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีความเห็นว่าการบริหารงานของสาขาวิชา ซึ่งบริหารงานโดยคณะกรรมการโดยตำแหน่งกับคณะกรรมการโดยการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ

สมุหบัญชีอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสุขาภิบาลและกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ที่
 ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งมีจำนวน 4 คน เป็นการขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ที่กำหนดให้คณะบริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจก
 การเลือกตั้งเป็นหลัก² และการที่คณะกรรมการสุขาภิบาลมีกรรมการที่มาจากเลือกตั้งเพียง
 4 คน เป็นผลให้การบริหารงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยคณะข้าราชการอำเภอ ประชาชนมีส่วน
 ร่วมและควบคุมการบริหารงานสุขาภิบาลได้น้อยมาก จะมีเพียงเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนการ
 ดำเนินงานและร่วมในการร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้า
 มาเป็นกรรมการบริหารสุขาภิบาลมักจะไม่มีความเห็นคล้อยตามความเห็นของประธานกรรมการ
 สุขาภิบาลหรือนายอำเภอเป็นส่วนใหญ่ ตัวแทนของประชาชนจึงเป็นเพียงแต่ผู้รับรู้หรือที่ปรึกษา
 เท่านั้น

คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้เสนอ
 แนวดังนี้

1. ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล
 พ.ศ.2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งลงและเพิ่ม
 จำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น
 2. สุขาภิบาลซึ่งมีฐานะการคลังที่เพียงพอจะบริหารงานประจำของตนเองให้มีการ
 เลือกตั้งตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากเลือกตั้ง
 3. ปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล
 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากขึ้น
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเพื่อแก้ไขหลักการสำคัญ
 โดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการโดย

² กรมการปกครอง, "รายงานการสัมมนาการปฏิรูประบบบริหารราชการและ
 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน," เทศาภิบาล 79 (กุมภาพันธ์ 2527) : หน้า 130.

ตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน ไม่ให้ข้าราชการประจำเป็น กรรมการสาขาวิชา^๓ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอาร่างข้อเสนอของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาพิจารณาร่วมกัน และยกร่าง เป็นร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และในที่สุดก็ตราเป็นพระราชบัญญัติ สาขาวิชา พ.ศ. 2528 โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

1. การให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ได้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ สาขาวิชาโดย มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 เดิม และให้ใช้ข้อความใหม่แทนคือ

มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการสาขาวิชาประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ ที่ สาขาวิชานั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี
- (2) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณีซึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน
- (3) กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ใน เขตสาขาวิชา
- (4) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสาขาวิชานั้นเลือกตั้งขึ้นแก่คน การเลือกตั้งกรรมการสาขาวิชาตามความใน (4) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม

^๓ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, รายงานผลการวิจัยเรื่องสาขาวิชาในฐานะหน่วย การปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสาขาวิชา (กรุงเทพ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529), หน้า 42.

พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 4 ให้ยกเลิกมาตรา 8 เดิมให้ใช้ข้อความใหม่แทน

มาตรา 8 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สภาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณีเป็นประธานกรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสภาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งคณะกรรมการสภาภิบาลจะได้ประชุมกันเลือกตั้งจากกรรมการตามมาตรา 7(4) รองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก

พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 5 ได้เพิ่มมาตรา 8 ทวิ โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประธานกรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนี้

มาตรา 8 ทวิ เมื่อสภาภิบาลใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสภาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาลและประธานกรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสภาภิบาลแทน

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอดำเนินการให้คณะกรรมการสภาภิบาลเลือกตั้งประธานกรรมการสภาภิบาลหนึ่งคนจากกรรมการสภาภิบาล ตามมาตรา 7 (4) ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่ง

ให้ประธานกรรมการสภาภิบาลตามวรรคสองอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระของคณะกรรมการสภาภิบาลตามมาตรา 7 (4) เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามมาตรา 10 โดยอนุโลม

หลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสภาภิบาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้แก่ไขปัญหาของสภาภิบาลตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ.2495 คือ

1. ให้มีจำนวนกรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตสภาภิบาล 9 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มจำนวนกรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งจากเดิมที่มีจำนวนเพียง 4 คน

2. ลดจำนวนกรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่งลง ให้หัวหน้าสถานตำรว
อำเภอหรือกิ่งอำเภอ สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งกรรมการ
สาขาวิชา กรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่งมีเพียงนายอำเภอ และกำนันเท่านั้น โดยให้
นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสาขาวิชา

3. สาขาวิชาที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของตนเองได้
ให้มีการเลือกกรรมการสาขาวิชาที่มาจากคัดเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสาขาวิชาแทน
นายอำเภอ ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาวิชาและประธานกรรมการสาขาวิชา
โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาวิชา

4. หลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสาขาวิชา ที่มีฐานะทางการคลัง
เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสาขาวิชาได้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย
กำหนด ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบกำหนดว่า สาขาวิชาต้องมีรายได้จริงไม่รวม
เงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปจึงจะถือว่ามีความฐานะการคลังเพียงพอที่
จะบริหารงานประจำของสาขาวิชาได้⁴

การแก้ไขดังกล่าวเป็นการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ
สาขาวิชามากขึ้น

2. การยกฐานะของสาขาวิชาขึ้นเป็นเทศบาล
การที่พระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ.2495 มีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเกี่ยวกับ
โครงสร้างและการยกฐานะสาขาวิชาขึ้นเป็นเทศบาล คือ⁵

⁴ กระทรวงมหาดไทย, "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณา
ฐานะการคลังของสาขาวิชา พ.ศ.2535," 4 มีนาคม 2535.

⁵ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือ ที่ มท 0413/ว 1408," 28 ตุลาคม 2528



1. ปรับปรุงโครงสร้างสาขาบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท มีประธานกรรมการสาขาบาลมาจากกรรมการสาขาบาลโดยการเลือกตั้ง และให้สาขาบาลมีพนักงานสาขาบาลเอง
2. ยกฐานะสาขาบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาลตำบล โดยสาขาบาลนั้นต้องมีจำนวนประชากร 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น

แต่เนื่องจากการพิจารณายกฐานะสาขาบาลที่มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุน ตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาลตำบลนั้นไม่เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รายได้ไม่เพียงพอที่จะอำนวย บริการด้านสาธารณสุข และสาธารณูปการให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ด้วยเหตุผลดังกล่าวกระทรวงมหาดไทย จึงได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่คือ

1. สาขาบาลมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2. มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การผังเมือง การจราจร การควบคุม การก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานสาธารณสุข งานสาธารณูปการ การพัฒนาท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสาขาบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสาขาบาลมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลก็ให้จังหวัด รายงานให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสาขาบาลเป็นเทศบาลตำบล โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผล และความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

เนื่องด้วยสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ของโลก และของประเทศไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยเพิ่มสูงมากขึ้น ซึ่งสิ่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับบทบาทหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลชุดของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้เน้นหลักในการให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ดังนี้

"ข้อ 1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์การปกครองท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการจัดทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 4.15 จัดสรรงบประมาณสนับสนุนภูมิภาค และท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างจริงจังรวมทั้งสนับสนุนให้รายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่นตกเป็นของท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม"

เพื่อให้นโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นไปตามที่ได้แถลงไว้และเพื่อให้ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้มากที่สุด อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (6) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 เรื่อง คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายปกครอง) เป็นรองประธานกรรมการอธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้ทรง

คณบดี นักวิชาการ และผู้มีประสบการณ์เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวรวม 27 ท่าน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น
2. เรียกเอกสารและเชิญเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง
3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการศึกษาพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ในกรณีจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดหรือต้องมีกฎหมายใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามรายงานหรือผลการศึกษา พิจารณาคณะกรรมการจะยกยกร่างเสนอไปพร้อมกันด้วยก็ได้

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

1. ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลโดยเร็ว
2. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านการคลัง
3. ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. พัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปสหภาพทั่วประเทศ
5. พัฒนาเทศบาลให้เป็นศูนย์การพัฒนาด้านสร้างงานหรือการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
6. จัดงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ และปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรม

หลักการสำคัญที่จะดำเนินการปรับปรุง เพื่อกระจายอำนาจใน 6 ด้าน คือ

1. ด้านโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปรับปรุงให้ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นในรูปแบบรัฐสภาให้สอดคล้องกับการปกครองประเทศ
2. ด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น พัฒนาขีดความสามารถการจัดการและการบริหารของท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเพียงพอ
3. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบและรับรูสิทธิ หน้าที่ และภารกิจอันพึงมีของตน
4. ด้านการให้บริการประชาชน ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อแบ่งเบาภาระท้องถิ่น (Privatization)
5. ด้านการคลังท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่นการจัดสรรภาษีที่เป็นธรรม และการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
6. ด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาล ควรเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนวิชาการ การพัฒนาบุคลากร และกำกับดูแลเพียงเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและส่วนรวม

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และคณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลัง ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น มีความเห็นว่า หากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้ ในส่วนของพื้นที่ชนบทก็จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นโรงเรียน พื้นฐานสอนการปกครองท้องถิ่นแทนสุขาภิบาล อีกทั้งสุขาภิบาลในรูปแบบปัจจุบัน ยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง จึงเห็นว่าควรให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เข้ามาแทนที่สุขาภิบาล

1. คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ได้ประชุมและมีมติที่
เกี่ยวกับสุขาภิบาล คือ

- (1) ยืนยันมติที่ได้เสนอคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครอง
ท้องถิ่นคือ
- (1.1) ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลยังคงอยู่ต่อไปชั่ว
ระยะหนึ่ง
- (1.2) จำนวนสุขาภิบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันเท่าใดให้คงจำนวนไว้และจะ
ไม่มีการจัดตั้งเพิ่มจำนวนสุขาภิบาล
- (1.3) สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 12 ล้านบาท ให้รับยกฐานะเป็น
เทศบาลโดยเร็ว
- (1.4) ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลง
สุขาภิบาลให้แน่ชัดว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด และควรกำหนดระยะเวลาที่จะคงสุขาภิบาลไว้ไม่
เกิน 5 ปี ซึ่งในอนาคตจำนวนสุขาภิบาลจะลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด โดยสุขาภิบาลขนาด
เล็กและมีรายได้น้อยที่ไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ ให้เปลี่ยนสภาพเป็นองค์การบริหาร
ส่วนตำบล
- (1.5) ให้มีการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีของสุขาภิบาล เช่น
ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯลฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใน
เรื่องดังกล่าวจะต้องประสานกับผลการดำเนินงานของอนุกรรมการงบประมาณและการคลัง
- (1.6) ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ
สุขาภิบาลนั้น ที่ประชุมเห็นว่า หากจะกำหนดยกเลิกสุขาภิบาลทั้งหมด ภายใน 5 ปีแล้ว ก็ยังไม่
ควรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลในปัจจุบันแต่อย่างใด เพราะ
อาจจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ หากจะมีการแก้ไขรายละเอียดปลีกย่อยก็
อาจจะทำได้โดยการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเป็นบางมาตรา

(1.7) คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นได้ให้ข้อสังเกตว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งและบริหารงานมานานพอสมควรแล้วแต่ยังไม่สามารถจะพัฒนา หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปกครองตนเองและการให้บริการแก่ประชาชนได้ก็น่าจะเปลี่ยนสถานะภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานน้อยลง เช่น จากเทศบาลเป็นสุขาภิบาล^๕

(2) ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับลดเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล จากต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 12 ล้านบาท แต่จะเป็นเท่าใดนั้นให้กระทรวงมหาดไทยศึกษาถึงรายได้ขั้นต่ำของการจัดตั้งเทศบาล แล้วสามารถบริหารงานและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเร่งยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลได้เร็วขึ้น

(3) ควรให้รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนให้ชัดเจน และให้เพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่จากการลดเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลจากต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 12 ล้านบาท

(4) ในเรื่องการขยายเขตเทศบาลเข้าไปในเขตสุขาภิบาล ไม่ควรจะกระทำเว้นแต่การขยายเขตนั้น ไม่ทำให้รายได้ของสุขาภิบาลในพื้นที่ที่เหลือต่ำกว่าหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

^๕ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ครั้งที่ 14/2536 29 มิ.ย. 36 หน้า 6.

คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังได้เสนอให้มีการปรับหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1. มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน 10 ล้านบาทขึ้นไป
2. มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป

หากใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว จะทำให้สุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลของตำบลได้จำนวน 20 แห่งคือ

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. สุขาภิบาลพระประแดง | 11. สุขาภิบาลบ้านพรุ |
| 2. สุขาภิบาลคลองหลวง | 12. สุขาภิบาลพระอินทราชา |
| 3. สุขาภิบาลบางปู | 13. สุขาภิบาลตันหยงมัส |
| 4. สุขาภิบาลสำโรงเหนือ | 14. สุขาภิบาลเจ้าเจ็ด |
| 5. สุขาภิบาลอ่าวอุดม | 15. สุขาภิบาลชมพู |
| 6. สุขาภิบาลประชาธิปไตย | 16. สุขาภิบาลเกาะสมุย |
| 7. สุขาภิบาลบ้านสวน | 17. สุขาภิบาลท่ายาง |
| 8. สุขาภิบาลคชคต | 18. สุขาภิบาลจอหอ |
| 9. สุขาภิบาลป่าตอง | 19. สุขาภิบาลหนองบัว |
| 10. สุขาภิบาลอ้อมน้อย | 20. สุขาภิบาลกะรน |

นอกจากนี้ได้มีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของสุขาภิบาล จากการพิจารณาโครงสร้างใหม่ จะประกอบด้วยฝ่ายบริหารและสภาสุขาภิบาล ตั้งแผนภูมิต่อไปนี้



อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีความคิดเห็นที่จะให้

1. สภาภิบาลเป็นรูปแบบคณะกรรมการตามรูปแบบเดิม
2. ให้คงสภาภิบาลอยู่ต่อไปในระยะเวลา 5 ปี โดยไม่เพิ่มจำนวนขึ้นอีก
3. ให้เร่งยกฐานะสภาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล
4. เมื่อครบกำหนดเวลา 5 ปี หากไม่ยุบเลิกสภาภิบาลก็ให้สภาภิบาลที่เหลืออยู่มี

ประธานกรรมการสภาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง

มีการพิจารณาปรับปรุงมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยพิจารณาว่าหน้าที่ใดที่สามารถจัดอยู่ในหัวข้อเดียวกันได้ก็ให้รวมกันเป็นหัวข้อเดียว หน้าที่ใดที่มีความสำคัญก็จะต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาภิบาล อำนาจหน้าที่ที่เสนอใหม่มี 13 ข้อ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
4. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
5. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. การจัดให้มีและส่งเสริมการศึกษา การกีฬา การศาสนา และวัฒนธรรม
7. การจัดการ คัมภีร์รดตูล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
8. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
9. การสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการ
10. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
11. การสังคมสงเคราะห์
12. การพาณิชย์
13. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่ง

กฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสภาภิบาล

2. คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลัง

คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลัง ได้พิจารณาเรื่องรายได้ของการปกครองท้องถิ่นเสนอว่า เรื่อง การภาษีอากรโดยเฉพาะเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และในส่วนที่เรียก คือ ภาษียนต์และล้อเลื่อนนั้น การจัดสรรภาษีเป็นค่าธรรมเนียมภาษียนต์และล้อเลื่อนให้ใช้หลักเกณฑ์เดิม คือ เทศบาลได้รับ 25% องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสาขาภิบาลได้รับ 25% สำหรับการจัดสรรเงินท้องถิ่นประเภทเดียวกันให้ใช้ประชากรและจำนวนพื้นที่ มาจัดสรรภาษียนต์และล้อเลื่อน ซึ่งคาดว่าจะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2539 และเกณฑ์ที่จะใช้จำนวนประชากรและพื้นที่มาจัดสรรจะเริ่มดำเนินการในปี 2542 สำหรับภาษีประเภทภาษีบำรุงท้องที่ คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลังพิจารณาว่าน่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะเพิ่มรายได้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่บัญญัติไว้เป็นเวลานานแล้ว มีข้อบกพร่องบางประการ ที่ประชุมจึงมีมติคือ

1. ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขราคาปานกลางที่ดิน ที่ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดเก็บภาษีใหม่
 2. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาปานกลางที่ดินเสียใหม่ ใช้อย่างเป็นโซน การจะเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นโซนนี้ คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลังได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร มาชี้แจง ปรากฏว่าการพิจารณาเป็นโซน เกิดผลดีในการเพิ่มภาษีหน่วยการปกครองท้องถิ่น แม้จะเป็นภาษีที่ดินในปัจจุบันก็เช่นกัน ถ้าพิจารณาในลักษณะเป็นโซนแล้ว จะทำให้ลักษณะของรายได้เพิ่มขึ้น
- ส่วนหลักเกณฑ์ต่อไปภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายเดิม ในทางปฏิบัติไม่มีการลดหย่อนหรือยกเว้นมาก ด้วยเหตุนี้มีผลกระทบต่อภารกิจท้องถิ่น คณะอนุกรรมการการคลังท้องถิ่นได้พิจารณาปรับปรุงลักษณะการยกเว้นติดตามประเมินผลที่จริง ๆ เท่านั้น เช่น การยกเว้นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ใช้ในการพยาบาล การสาธารณสุข การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ คณะอนุกรรมการงบประมาณและการคลังได้พิจารณาเรื่องเหล่านี้เกี่ยวกับการลดหย่อนให้น้อยที่สุด เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา รายได้ให้น้อยที่สุด



3. ข้อเสนอเกี่ยวกับสาขาวิชาของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น

แนวทางการปรับปรุงสาขาวิชา

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น พิจารณาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสาขาวิชาแล้ว มีความเห็นดังนี้

1. ให้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสาขาวิชายังคงอยู่ต่อไปชั่วระยะหนึ่ง
2. จำนวนสาขาวิชาที่มีอยู่ในปัจจุบันเท่าใดให้คงจำนวนไว้ และจะไม่มีการจัดตั้งเพิ่มจำนวนสาขาวิชา
3. สาขาวิชาที่มีรายได้เกินกว่า 12 ล้านบาท ให้รับยกฐานะเป็นเทศบาลโดยเร็ว
4. ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาให้แน่ชัดว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด และควรกำหนดระยะเวลาที่คงสาขาวิชาไว้ไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งในอนาคตจำนวนสาขาวิชาจะลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด
5. ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับลดเกณฑ์การยกฐานะสาขาวิชาขึ้นเป็นเทศบาลจะต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่า 12 ล้านบาท แต่จะเป็นเท่าใดนั้นให้กระทรวงมหาดไทยศึกษาถึงรายได้ขั้นต่ำของการจัดตั้งเทศบาลแล้วสามารถบริหารงาน และให้บริหารประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเร่งยกฐานะสาขาวิชาเป็นเทศบาลได้เร็วขึ้น
6. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสาขาวิชาหากจะกำหนดยกเลิกสาขาวิชาทั้งหมดภายใน 5 ปี แล้วก็ยังไม่ควรที่จะต้องแก้ไข ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสาขาวิชาในปัจจุบันแต่อย่างใด เพราะอาจจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ หากจะมีการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยก็อาจจะทำได้ โดยการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สาขาวิชาเป็นบางมาตรา

7. เมื่อครบกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาภิบาลใดที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะปรับเป็นเทศบาลได้ ให้ประธานกรรมการสภาภิบาลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดโดยใช้รูปแบบเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะยกฐานะเป็นเทศบาลในที่สุด⁷

เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับนโยบายการกระจายอำนาจของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัตินโยบายของรัฐบาล คือ

1. ให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลโดยเร็ว
2. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น ที่มีความพร้อมด้านการคลัง
3. ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. พัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปสภาภิบาลทั่วประเทศ
5. พัฒนาเทศบาลให้เป็นศูนย์การพัฒนาต้านแรงงาน หรือการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
6. จัดงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ และปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรม

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ยกร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ. เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 มีสาระสำคัญคือ

⁷ ชาญชัย สุนทรมัญญ์, แนวทางปฏิบัติและการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นแนวบรรยายวิชาการปกครองท้องถิ่น ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ บัณฑิตศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 15 กันยายน 2537 เวลา 10.00-12.00 น.

1. ให้สาขาภิบาลบริหารงานโดยแยกคณะกรรมการสาขาภิบาลเดิม เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

สาขาภิบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาสาขาภิบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตสาขาภิบาลนั้น จำนวน 9 คน โดยสภาสาขาภิบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แต่งตั้งจากสมาชิกสภาสาขาภิบาลตามมติของสภาสาขาภิบาล

คณะกรรมการบริหารสาขาภิบาล ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการบริหารสาขาภิบาลคนหนึ่งและกรรมการบริหารสาขาภิบาลอีกสองคน ซึ่งนายอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ แต่งตั้งจากสมาชิกสภาสาขาภิบาลด้วยความเห็นชอบของสภาสาขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสาขาภิบาลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาสาขาภิบาล และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสาขาภิบาลต่อสภาสาขาภิบาล จัดทำแผนพัฒนาสาขาภิบาลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาสาขาภิบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2. เกี่ยวกับการกำกับดูแลสาขาภิบาล ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจนายอำเภอควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสาขาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาสาขาภิบาล คณะกรรมการบริหารสาขาภิบาล พนักงานสาขาภิบาล และลูกจ้างสาขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาสาขาภิบาลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ หากปรากฏว่าสภาสาขาภิบาลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารสาขาภิบาลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารสาขาภิบาลทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารสาขาภิบาลบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ