

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด และระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว หลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือการปกครองของ ประเทศหนึ่งประเทศใดจะเป็นไปในแบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการทางการเมืองและการปกครอง ของประเทศนั้นเป็นสำคัญว่าจะยึดหลักของความมั่นคงและเป็นเอกภาพแห่งรัฐ หรือจะยึดหลักการ ปกครองตนเองของชุมชนเป็นหลักในการปกครอง

สำหรับประเทศที่มีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) อย่างประเทศไทย และมี วิวัฒนาการในการสร้างชาติที่เน้นหลักในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความมั่นคงใน เอกราชและอธิปไตย จึงใช้หลักนิยมในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือการปกครอง ประเทศ 3 หลัก คือ

- หลักการรวมอำนาจ (centralization)
- หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และ
- หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

ความหมาย

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่ส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยให้ขึ้นการบังคับบัญชาต่อกันตาม ลำดับชั้น หรืออาจกล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลาง และ

การใช้อำนาจปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครอง รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ เป็นสำคัญ

ลักษณะสำคัญ

หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ ๆ 3 ประการดังนี้

1) กำลั้งทหารและกำลั้งตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง โดยไม่ยอมปล่อยให้กำลั้งทหารและตำรวจส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระ ทั้งนี้ก็เพื่อรวมกองกำลั้งต่าง ๆ ให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อที่จะใช้กำลั้งนั้นโดยเด็ดขาดและทันที่งที่ นับเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ

2) อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้รวมไว้ในส่วนกลางหรือเป็นการเอาอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้แก่หน่วยราชการส่วนกลาง เช่น งบประมาณและการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ และการควบคุมการบริหาร เป็นต้น กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องฟังคำสั่งจากหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3) ลำดับชั้นการบังคับบัญชาลั่นกันไป กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หรืออีกนัยหนึ่งหมายความว่าระดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งที่สูงกว่า โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปในคำสั่งหน้าที่ของตน โดยอำนาจของผู้บังคับบัญชา อาจจำแนกได้ 4 ประเภทคือ

- ก. อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามการอย่างหนึ่งอย่างใด
- ข. อำนาจที่จะควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
- ค. อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เมื่อกระทำผิดวินัย
- ง. อำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

จุดแข็งและจุดอ่อน

1) จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีที่ประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ เพราะเกิดผลดีมีประโยชน์อยู่ 5 ประการ ดังนี้

1.1 ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขตประเทศ ทั้งนี้เพราะได้รวมกำลังและรวมอำนาจในการบังคับบัญชา เข้าไว้ในส่วนกลางทั้งหมด ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่ง เกิดผลทั่วประเทศอย่างทันที

1.2 ช่วยอำนวยความสะดวกและประโยชน์ให้แก่ราษฎรโดยเสมอหน้า เพราะหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางย่อมดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศเป็นสำคัญ มิได้ทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

1.3 ทำให้เกิดการประหยัดได้ดีกว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะอาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งเป็นของส่วนกลางไปบริหารราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดหาซื้อมาใหม่ทุกแห่งไป

1.4 ทำให้มีการรักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการรวมอยู่ศูนย์กลางเดียวกัน และมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทั้งประเทศ ทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เป็นผลให้เกิดเอกภาพในการปกครอง

1.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้หน่วยราชการส่วนกลาง ย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิและมีสมรรถภาพดีกว่าเจ้าหน้าที่

ท้องถิ่นมาก
อันเดียวกัน

ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผน

2) จุดอ่อนของการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีจุดอ่อน หรือข้อเสียอันเป็นอุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการดังนี้

2.1 ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาอันเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ และมีการขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น รวมทั้งกิจการเกี่ยวกับประชาชนได้เสียของท้องถิ่น โดยเฉพาะซึ่งหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไม่ได้จัดทำ ทำให้ไม่อาจสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้ทั่วถึง

2.2 ก่อให้เกิดความล่าช้าและเสียเวลาในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง

2.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มี การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้

2.4 ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมด จึงไม่อาจแก้ไข ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

ความหมาย

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครอง เข้าไว้ในส่วนกลางมีอุปสรรคสำคัญดังกล่าว มาแล้ว เป็นเหตุให้การสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่าง ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครอง ด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค เพราะการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่จำเป็น

ต้องสงวนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อแบ่งเบาภาระของ
กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางอาจมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้
เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค แต่
ทั้งนี้หน่วยราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน และสงวน
อำนาจที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไป
อย่างเดียวกัน

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง¹ หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลาง
ได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วน
กลางที่เป็นตัวแทน ซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ
ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวมได้เอง
ตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้

ลักษณะสำคัญ

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค มีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่
ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง เช่น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ เป็นต้น ซึ่ง
ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา
2. ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่
ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่าง ๆ มิได้
ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ใน

¹ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 37-40.

ส่วนภูมิภาคด้วย โดยถือว่าการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

อย่างไรก็ตาม การแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ภูมิภาคไปจัดทำนั้น มิใช่เป็นลักษณะการกระจายอำนาจปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า

1. เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิกานั้นก็คือ เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง เป็นเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ให้ออกไปประจำอยู่ ณ ภูมิภาคต่าง ๆ หรือส่วนกลางก็ได้ แล้วแต่รัฐบาลกลางจะเห็นสมควร นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการพิจารณาให้ทุนให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้อีกด้วย

2. อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเหล่านี้จะมีมากหรือน้อยอย่างไร ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางจะเห็นสมควร

นักวิชาการบางท่านเห็นว่า การแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้ จะเป็นหนทางที่จะทำให้การกระจายอำนาจปกครองเป็นผลดี เพราะเกิดความคุ้นเคย แต่นักวิชาการบางท่านไม่เห็นด้วย เพราะเหตุผลว่าการแบ่งอำนาจกับการกระจายอำนาจปกครองไม่เหมือนกัน แต่มีเขตการปฏิบัติหน้าที่และหน้าที่ในการปฏิบัติงานมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหา หรือสร้างความสับสนไม่เข้าใจให้แก่ประชาชน

จุดแข็งและจุดอ่อน

1) จุดแข็งของหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1.1 การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำพาไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง คือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการให้แก่ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองแต่บางส่วน และหากจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบ

บริหารราชการจากส่วนภูมิภาคเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็อาจทำได้ง่าย

1.2 ทว่าการปฏิบัติราชการตามเขตการปกครอง มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยจัดทากิจการอันเป็นราชการธรรมดาของท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อนทุกเรื่องไป ราษฎรผู้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ได้รับความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

1.3 ทาให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นดีขึ้น เพราะมีเจ้าหน้าที่หน่วยราชการส่วนกลางประจำอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ จึงอาจใช้เจ้าหน้าที่เหล่านั้น สำหรับติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ตลอดจนแบ่งเบาภาระของส่วนกลางได้มาก

1.4 มีประโยชน์มาก สำหรับประเทศที่ราษฎรยังไม่ค่อยมีความสำนึกในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองเต็มที่ ก็อาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี และหาความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น เมื่อราษฎรในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงพอ และรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ในการปกครองตนเอง จึงค่อยกระจายอำนาจปกครองให้ปกครองตนเองอย่างเต็มรูป

2) จุดอ่อนของหลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีจุดอ่อนหรือข้อเสียที่ควรแก้ไขอยู่ 3 ประการ ดังนี้

2.1 การที่จะต้องส่งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางไปบริหารงานในแต่ละท้องที่ ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่เชื่อมั่นความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถปกครองตนเองได้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมืองและการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมาก

2.2 ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไป การบริหารงานยิ่งจะชักช้า เพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก

2.3 การแบ่งและมอบอำนาจดูไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นแง่ที่ว่าทรัพยากร บริหารต่าง ๆ แทนที่จะเอามาจากท้องถิ่นกลับถูกส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครอง ประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครอง ท้องถิ่นของตนเอง²

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงทบวงกรม เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยราชการ ส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งราชการส่วนกลางเป็นผู้ ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นให้แก่องค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่ เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะ เมื่อรัฐบาลกลางได้ มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครอง ท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครอง ท้องถิ่นด้วย

² เพิ่งอ้าง, หน้า 42-45.

การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมาย³ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

ลักษณะสำคัญ

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เอง คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ยังรวมไปถึงอำนาจทางนิติบัญญัติในส่วนที่ท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายของท้องถิ่นได้เองอีกด้วย

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 4-5.

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง นั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจปกครอง นั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเอง เป็นส่วนๆ ใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น

จุดแข็งและจุดอ่อน

1) จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือมีข้อดี มีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะ บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยราชการส่วนกลางมีภารกิจหนักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประชาชนส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปให้ราษฎรในท้องถิ่นดำเนินการเองก็จะทำให้เกิดผลดี

1.3 ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวก

บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

2) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

2.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2.2 ทำให้ราษฎรเฟื่องเลี้ยง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนร่วม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะหาประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เกิดเป็นลัทธิ "ท้องถิ่นนิยม"

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ด้วยการถือพรรคถือพวก หรือใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

2.4 ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง หรือกิจกรรมในท้องถิ่นสำหรับ

ประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่าระบอบการปกครองของประเทศ นั้นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง การปกครอง และ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อย่างกว้างขวาง และเป็นการเตรียมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองระดับชาติต่อไป ด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นหัวใจ ของการปกครองท้องถิ่นและถือเป็นสิทธิที่จะละเมิดมิได้ รวมทั้งจะชี้แทนกันมิได้

1. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจกล่าวรวมได้เป็น 3 ประการคือ

1.1 ทำให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและพัฒนาทางการเมืองในท้องถิ่น

1.2 ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ สามารถ ตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เป็นอย่างดี

1.3 เป็นการเตรียมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองระดับชาติ กระตุ้น ให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม ในท้องถิ่นโดยเฉพาะ

2. การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น

พิจารณาได้ในลักษณะพื้นฐานก็คือ ถ้าประชาชนในเมืองต้องการคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ก็จะสนใจ ไปเลือกตั้งหาคนดี ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาเมือง เข้าไปเป็นผู้บริหารงานของเมือง หรือถ้า ประชาชนต้องการถนนหนทางที่สะดวก บ้านเมืองสวยงามไม่สกปรกประชาชนก็ให้ความร่วมมือหรือ สนองตอบด้วยการไม่ทิ้งขยะเลอะเทอะเปรอะเปื้อน ไม่เป็นที่เป็นที่ทาง ประชาชนก็ต้องร่วมมือกัน รักษาความสะอาดของบ้านเมือง เป็นต้น ในส่วนที่เป็นการแสดงความต้องการและมีการสนองตอบ ความต้องการดังกล่าวนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการมี ส่วนร่วมในทางการเมืองจะดูได้ทั้งจากด้านประชาชน และด้านรัฐบาล เพราะมีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องต่อกัน

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะทำได้โดยวิธีใด อย่างไรบ้างนั้นอาจพิจารณาจากลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดังนี้

1. การเลือกตั้ง (election)

การเลือกตั้งเป็นประเด็นสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของระบบการปกครองท้องถิ่น ถ้าประชาชนจะปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว การเลือกตั้งและโดยวิธีการใช้สิทธิออกเสียง (voting) ย่อมจะแสดงถึงการใช้ดุลพินิจ การใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ถ้าประชาชนสนใจเลือกเฟ้นคนเข้าไปเป็นตัวแทนของตนในสภาท้องถิ่นก็ดี เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารก็ดี ก็ย่อมได้ตัวแทนที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งหรือการใช้สิทธิของประชาชนดังกล่าวก็ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดการเลือกตั้งของรัฐ ซึ่งถ้าจะให้ประชาชนอย่างกว้างขวางแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ก็ไม่ควรจำกัดหรือกำหนดคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกตั้งและการใช้สิทธิเลือกตั้งอันเป็นการกีดกันโอกาสของประชาชนโดยไม่มีเหตุจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างกว้างขวางในการใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้ง

อนึ่ง สำหรับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนั้น หากมีแต่เพียงการใช้สิทธิออกเสียงเท่านั้น ประชาชนในท้องถิ่นถ้าประสงค์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการปกครองตนเอง ยังทำได้ในลักษณะของการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง (running for election) ได้อีกด้วย ซึ่งการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ดี หรือเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่นก็ดี ส่วนแล้วแต่เป็นสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกระทำได้และควรกระทำอย่างยิ่ง

2. การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง (party activity)

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกอย่างหนึ่ง คือ การเป็นสมาชิกพรรค (party member) ก็ได้ การเป็นผู้ที่ช่วยเหลือทำงานให้กับพรรค (party worker) ก็ได้ และหรือผู้ที่สนับสนุนพรรคการเมืองก็ดี ส่วนแล้วแต่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอันสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นนั้น จริงอยู่ถึงแม้ว่าเป็นการเมืองระดับท้องถิ่น แต่ถ้าได้จัดขึ้นในระบบพรรคการเมืองแล้ว จะทำให้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นกระทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์การอันสำคัญที่ประชาชนจะได้ร่วมกำหนดนโยบายเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ ปัญหา ตลอดจนการอภิปรายทางการเมือง และรวมถึงการควบคุมต่าง ๆ ซึ่งถ้าการปกครองท้องถิ่นได้ส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติได้ให้ความสนใจกับการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นที่หวังได้ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นจะมีความหมายและความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในแง่ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี

3. การแสดงความคิดเห็นของประชาชน (public opinion)

การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ในระบอบการปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าหากประชาชนในท้องถิ่นมีเจตจำนงที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารการปกครองท้องถิ่นก็อาจทำได้ เช่น การแสดงความคิดเห็นต่อการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายปกครองท้องถิ่นด้วยการเขียนบทความกิตติ การอภิปรายกิตติ ย่อมเป็นวิถีทางที่จะกระทำได้

อย่างไรก็ดี การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนี้ ถ้าหากจะอาศัยสื่อมวลชนของท้องถิ่นก็จะเป็นการเหมาะสมที่สุด เพราะความคิดเห็นของประชาชนอาจทำได้ในรูปแบบของการเขียนบทความ การแสดงความคิดต่าง ๆ ผ่านสื่อมวลชนได้ ดังนั้นในระบอบการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบการเมืองดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เป็นต้นว่าการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เป็นแนวทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นได้ก็จริงอยู่ แต่การพิจารณาถึงระบบสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ของท้องถิ่นก็จะมีบทบาทอันสำคัญในเรื่องนี้

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนอกเหนือจากสื่อมวลชนแล้ว กลไกต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นในทางการเมืองก็อาจจะกระทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การฟังเสียงของประชาชน (public hearing) เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำการรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรม จะสร้างถนนหนทางก็ดี ถ้าหากจะเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ทางหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ควรจะขอความเห็นจากประชาชนได้ นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองได้

4. การจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในอีกรูปแบบหนึ่ง ก็คือ การที่ประชาชนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ได้จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีอิทธิพลทางการเมือง ยอมรับในการที่จะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจต่อรอง (bargaining power) ทางการเมือง ซึ่งในการนี้กลุ่มผลประโยชน์หากมีมากขึ้น การถ่วงดุลแห่งอำนาจทางการเมืองก็ย่อมเกิดขึ้น นับเป็นผลดีแก่ประชาชนที่จะได้ขารักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของกลุ่มแสงผลประโยชน์ของชาติในสวนรวมได้

อย่างไรก็ดี ในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าในชุมชนต่าง ๆ ย่อมจะมีผู้มีผลประโยชน์หรือแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันอยู่มาก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน หรืออาจร้องเรียนฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เรื่องกลุ่มผลประโยชน์นี้สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาที่อาจจะประสบกับปัญหาอยู่บ้าง กล่าวคือ ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นประชาชนยังไม่สามารถเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurship) ได้โดยลำพัง ชนบทอาจจะมีอยู่บ้างเฉพาะเขตเมือง (urban) บางแห่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจหรือฐานะส่วนบุคคล (individual) ของประชาชนยังไม่สามารถมี ผลประโยชน์ของตนเองดีพอที่จะกระตุ้นหรือริ้นรนชวนขาย เกิดเป็นกลุ่มก้อนขึ้นมาได้นั้นเอง

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศคือพัฒนาจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์จำลอง หรือกลุ่มผลประโยชน์แต่ในนามเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ และการที่จะเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้น ถ้าหากได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ประชาชนข้างมากตั้งหรือรวมกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ก็จะทำให้การเมืองของประเทศนั้น ๆ และหรือการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ประชาชน จะได้สนใจและมีส่วนเข้าร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

5. การแสดงออกของประชาชน (direct action)

การแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (demonstration) การนั่งประท้วง (sit-in) ต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีการประท้วงหรือการเรียกร้องความต้องการของประชาชน และถือได้ว่าเป็นกิจกรรมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้วิธีหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองนั้น เฉพาะอย่างยิ่งประเทศในระบอบประชาธิปไตยได้มีการแสดงออกของประชาชนในรูปของการเดินขบวนอยู่เสมอ ๆ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนหรือนักศึกษานามหาวิทยาลัยไม่เห็นตรงกับนโยบายของรัฐบาล มีการประท้วงด้วยการเดินขบวนหรือนั่งประท้วงกันอยู่บ่อย ๆ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ก็ถือได้ว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในระบบการปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจจะมีความเห็นไม่ตรงกับประเด็นซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) ก็อาจจะเดินขบวนแสดงมติหรือการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ทราบ เพื่อให้มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด นับว่าเป็นกรรมวิธีการของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย ส่วนใหญ่แล้ว คำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

Daniel Wit นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน⁴

William V. Holloway นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน⁵

⁴Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration. (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), pp.14-21.

⁵William V. Holloway, State and Local Government in The United States. (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), pp.101-103.

John J. Clarke นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับกาให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง⁶

William A. Robson นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ⁷

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทหาให้เกิดขึ้น⁸

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

⁶John J. Clarke, Outline of Local Government of The United Kingdom. (London : Sir Issac Pitman and Son, Ltd., 1957), pp.87-89.

⁷William A. Robson, "Local Government" Encyclopaedia of Social Science. Vol.X. (New York : The Macmillan Co., 1953), pp.574.

⁸อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533),

1. หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นที่มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจากัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเช่นนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน บริการจากรัฐบาลแต่อย่างใดอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจึงสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน

กันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการปกครองของรัฐบาลอันที่จะกระจายอำนาจปกครอง ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (foundation of Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครอง ให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด⁹ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความซาบซ่านาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทาง

⁹ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 6-7.

ประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทาให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

3.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง หน่วยงานจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็น รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้จักปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประชาชนในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการคือ¹⁰

¹⁰อุทัย หิรัญไต, อ้างแล้ว, หน้า 22.

4.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า การปกครองท้องถิ่น จะต้องได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรืออาจได้รับการกำหนดหรือรองรับโดยกฎหมายอื่น ๆ ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4.2 พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนด พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.6 อีสรระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ
กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับ
บัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม
ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทันบำรุงท้องถิ่นให้
เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแล
จากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอีสรระในการ
ดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอีสรระเต็มพื้นที่เดียว คง
หมายถึง เฉพาะอีสรระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิวัฒนาการของสภาตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดแบบแผนวิธีการ
ปกครองทั่วราชอาณาจักร โดยกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า
ปกครองในหมู่บ้านนั้น และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบล มีกำนัน เป็นหัวหน้าปกครอง
ราษฎรในตำบลนั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่ใน
ท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มีคณะกรรมการ
ตำบลขึ้นคณะหนึ่งประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบล
หนึ่งคนกับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกให้เป็น
กรรมการตำบล คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับกิจการ

ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกานัน¹¹ จึงเป็นการเริ่มต้นของการจัดระเบียบบริหารงานในตำบล ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ดังนี้

1. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

จอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ได้มีคำสั่ง ที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้น เนื่องจากเห็นว่า "ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น... ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะ เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชน ส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นที่จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย"¹² จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลเสียใหม่ให้ประกอบด้วย กานันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประจำบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้ง กับให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำรวจรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค คือ

1. กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม

¹¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 29 ทวิ.

¹²คาบปรารภตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม

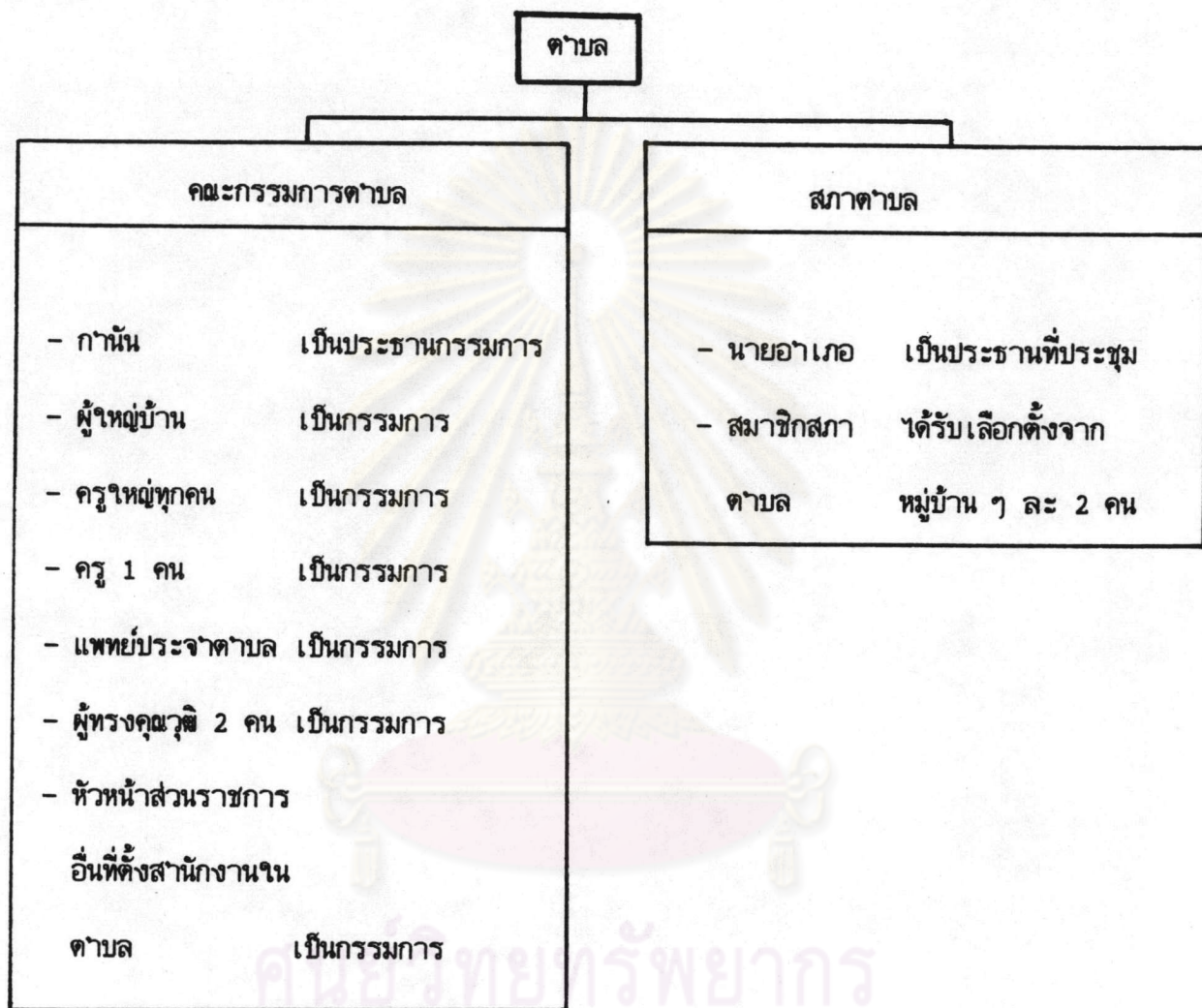
2. กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม สั่งการและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ
3. กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ
4. กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่ง ข้อใดดังกล่าวข้างต้น

นอกจากการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการตำบลแล้ว คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มี "สภาตำบล" ขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้นแล้ว เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไป อีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499



รายได้ของสภาตำบลมาจาก 3 ทาง คือ

1. เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
2. เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัด โอนมาให้แก่ตำบล เพื่อดำเนินกิจการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด

3. เงินรายได้จากการเรียไรหรือผู้ถือหุ้น การเรียไรนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบลให้เรียไร เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้วให้ถือเป็นการเรียไรของกระทรวงมหาดไทย ย่อมดำเนินการเองได้

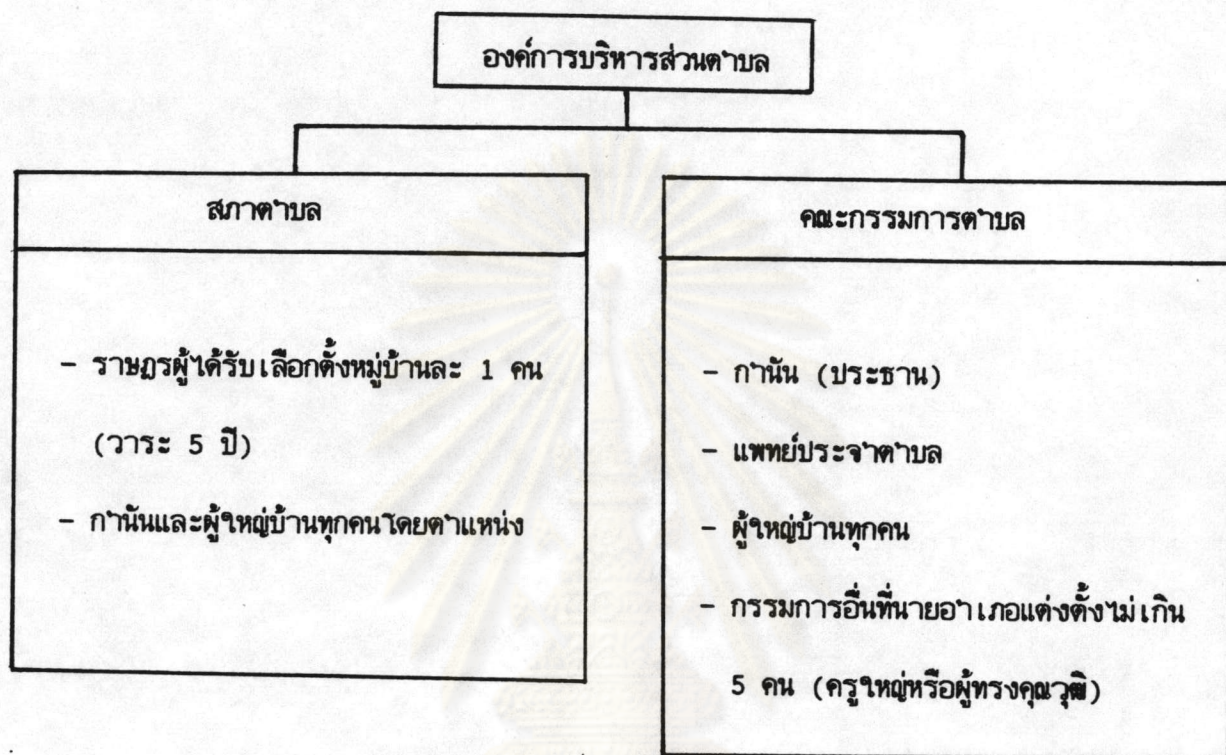
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499

การจัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499¹³ เป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" ขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะจัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเอง มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่ากิจการส่วนตำบลของตนเอง มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบลของตนเอง ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

ในด้านโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงสร้างเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่จำนวนไม่เกิน 5 คน

¹³ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 10 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2500.

โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499



องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 6 ประการคือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
3. การป้องกันและระงับสาธารณสุข
4. การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
5. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และสังคมสงเคราะห์

ส่วนรายได้ที่ประกอบด้วย

1. ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละ 80
2. เงินเรียไรตามมติสภาตำบล
3. เงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจังหวัด
4. เงินที่มีผู้อุทิศให้

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติ
นี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศ
ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน
และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

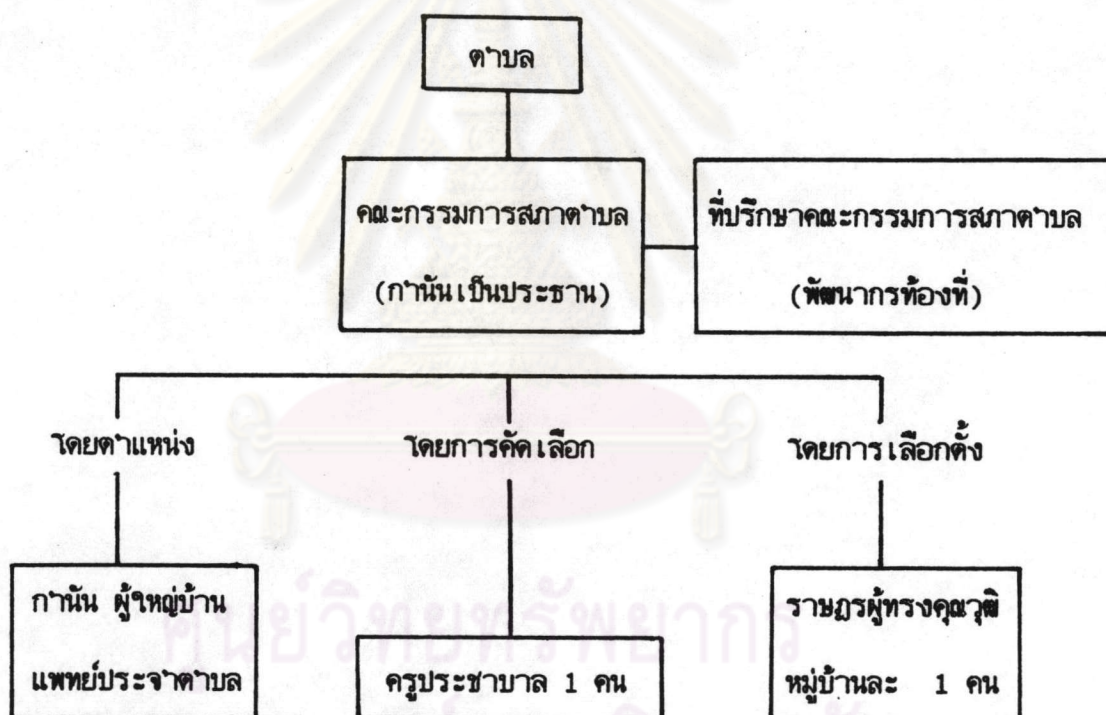
คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509 พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วน
ตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยยกเลิกการบริหารงานในตำบลตามคำสั่งกระทรวง
มหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 เสียแล้วให้จัดรูปการบริหารงานใน
ตำบลเสียใหม่ตามคำสั่งฉบับนี้เนื่องจากเห็นว่า "สมควรที่จะปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหาร
ราชการในตำบลเสียใหม่โดยรวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกัน
เช่นเดียวกับแบบการปกครองสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและ
เหมาะสมกับภาวะการยิ่งขึ้น และให้เป็นการสอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตย"

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 275/2509 นี้ได้ยกเลิกรูปแบบการบริหารใน
ตำบลที่เคยจัดแบ่ง เป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเสียโดยยุบรวมกันให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของ
คณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านใน
ตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ครูประจำบาลในตำบลนั้น 1 คน

ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประจำบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำหนดเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน

การบริหารงานของคณะกรรมการสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นเองหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย



คณะกรรมการสภาตำบลใหม่มีอำนาจหน้าที่คือ

1. ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง

ได้แก่

- 1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 1.2 การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม

- 1.3 การสังคมสงเคราะห์ อันรวมทั้งการสาธารณสุข และการประกันสังคม
- 1.4 การป้องกันโรค การบำบัด การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- 1.5 การจัดจำหนึ่มและการทานุบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
- 1.6 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 1.7 การจัดจำหนึ่มน้ำสะอาดและการประปา
- 1.8 การจัดจำหนึ่มตลาดและท่าเทียบเรือ
- 1.9 การจัดจำหนึ่มและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.10 การจัดจำหนึ่ม฼าปนสถาน
- 1.11 การจัดจำหนึ่มและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

ตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร

- 1.12 การบำรุงและส่งเสริมการทามาหากินของราษฎร
- 1.13 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.14 การจัดการคุ้มครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 1.15 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
- 1.16 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่

อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ให้มีอำนาจที่จะคัดทอนแก้ไขหรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอ เพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4. เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

5. เมื่อปรากฏว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้น ประพฤติชั่วหรือทำการ เบียดเบียนข่มเหงราษฎรหรือละเลยหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อร้องเรียนผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อ เสนอของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รีบส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการตำบล

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่มากกว่าเดิมมากโดยเฉพาะในข้อแรกที่ทำให้คณะกรรมการสภาตำบลจัดทำ บริการสาธารณะได้หลายประการแต่ต้องเป็นงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการสภาตำบลตามรูปแบบนี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1. เงินที่ได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

3. เงินที่คณะกรรมการสภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ

เป็นต้น

การที่กำหนดให้คณะกรรมการสภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการสภาตำบลรูปแบบนี้มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตาม

ความต้องการของราษฎรแท้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการสภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้นให้แก่ตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้ตำบลสามารถวางโครงการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่นอาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรร เงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วยซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่าตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่หลายประการ

การจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบล ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามกำลังงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทย ได้รับในปี ๆ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 ในตำบลใด ก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 ในตำบลนั้น ในระยะแรกที่มีการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 นี้ จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เสียเป็นส่วนใหญ่แต่ก็ยังไม่สามารถ จัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนัก ในปี พ.ศ.2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 และ 275/2509) มีคณะกรรมการสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง ที่ 275/2509 แล้ว ทำให้การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลมี 3 รูปแบบ คือ สภาตำบล ตามคำสั่ง ที่ 222/2499 รูปหนึ่ง องค์การ

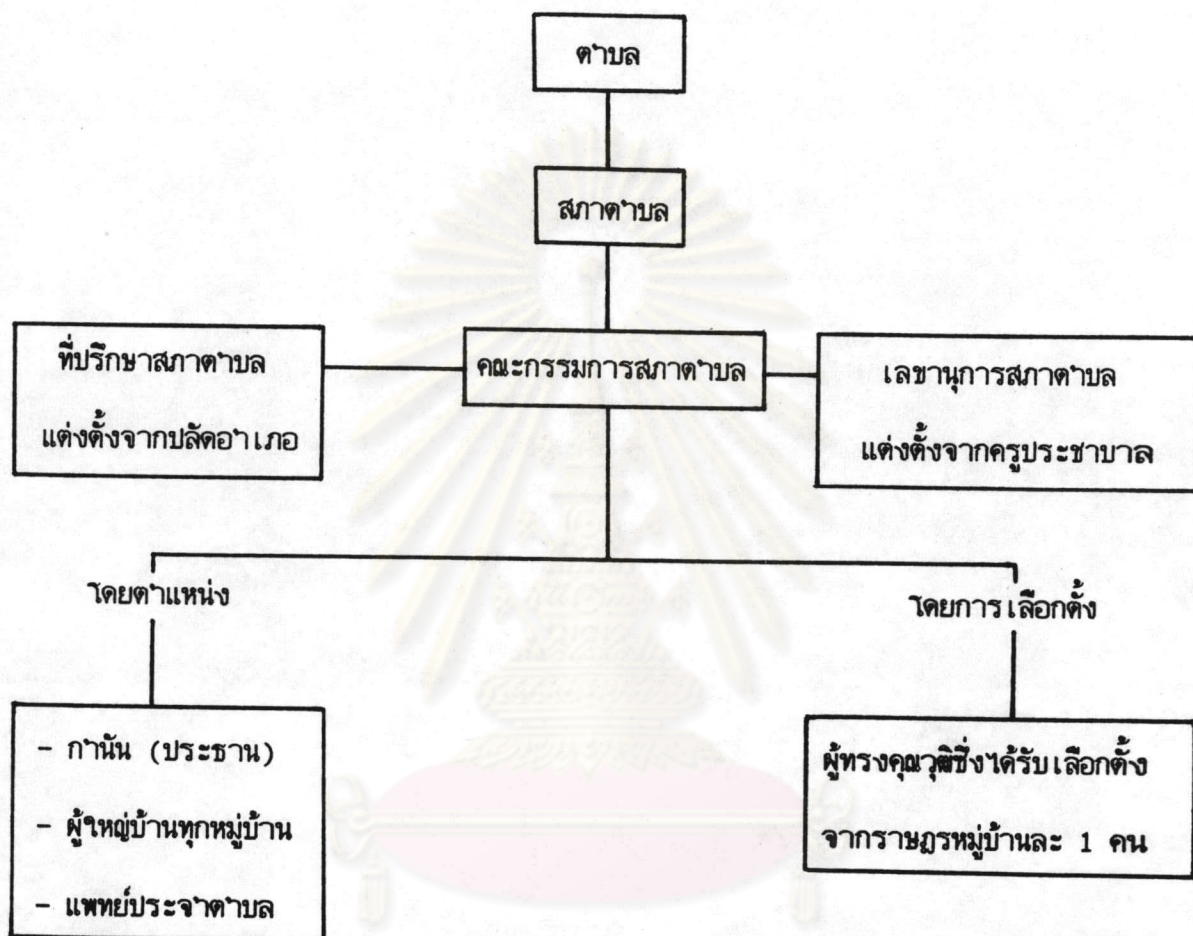
บริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 รูปหนึ่ง และ คณะกรรมการสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 อีกรูปหนึ่ง ซึ่งทั้งสามรูปนี้มี วิธีการบริหารงานที่แตกต่างกันไป ดังนั้นในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ขึ้น เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารงานตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น โดย เห็นว่า "หากการปกครองขึ้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือน ต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่นและจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการ อำนวยความพาสูกให้แก่ราษฎร" ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจึงได้ให้การจัดระเบียบ บริหารงานตำบลมีรูปแบบเดียวเรียกว่า "สภาตำบล"

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ จะใช้ในตำบลใดให้กระทำโดย กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปรากฏว่ามีการประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ครั้ง ให้ตำบลจำนวน 3,648 แห่ง มีสภาตำบลขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ.2518 กระทรวง มหาดไทยจึงได้ประกาศให้ตำบลที่เหลืออยู่ในขณะนั้นและตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากนั้น (นอกจาก ตำบลที่มี เขตท้องที่ใน เขตนครหลวงและตำบลที่มีเทศบาลหรือสุขาภิบาลเดิมทั้งหมด) มีสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทุกแห่ง

สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยมี กำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้น เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่ง ราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก นอกจากนี้ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอ คัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่ แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้งและมี เลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประจำบาลในตำบลนั้นแล้วรายงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้งอีกด้วย

โครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515



สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 มีหน้าที่หนักเบาทางการทำให้ความเห็นมากกว่าการจัดหาบริการสาธารณะ ดังที่เคยปรากฏมาในปี พ.ศ.2509 ดังจะเห็นได้จากข้อ 11 ของประกาศคณะปฏิวัติกำหนดว่า

"ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(3) ให้ความสำคัญร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจาก องค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรค ที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ

(5) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ สำหรับคณะกรรมการสภาตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้อบรมหมาย"

ส่วนรายได้ที่ประกอบด้วย

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(3) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งเช่าต่อ เนื่องจากโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(4) เงินอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ที่เก็บได้ เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตาม ข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสรรเงินเหล่านี้ให้ตามที่ได้เห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แล้วจะเห็นว่า เจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติมุ่งเน้นที่จะให้สภาตำบลมีประสิทธิภาพและเอกภาพที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในขณะนั้น (ซึ่งมีภัยแทรกแซงจากการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย) สำระสำคัญที่ถือ เป็นลักษณะเด่นหรือข้อดีของการบริหารสภาตำบลรูปนี้จึงประกอบด้วย

1. ความมีเอกภาพ คือ มีรูปแบบอันเดียวกันทั่วประเทศ

2. ความมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แม้ว่ารูปแบบจะเรียกว่า "สภาตำบล" แต่องค์ประกอบและการบริหารจะกระทำในรูปคณะกรรมการ โดยมีกำหนดหน้าที่ประธานกรรมการสภาตำบล และมีสมาชิกเรียกว่า "กรรมการสภาตำบล" ซึ่งการบริหารในรูปคณะกรรมการทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รับผิดชอบร่วมกัน และรวดเร็วในการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ

3. ประหยัด เนื่องจากบทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลจะมีใช้หน่วยปฏิบัติหรือหน่วยบริหาร จะเป็นเพียงองค์กรให้ความเห็นชอบหรือให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่มีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติกำหนด ส่วนหน่วยงานดำเนินงานยังเป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นที่ตามเดิมอยู่ สภาตำบลจึงมิได้มีรายจ่ายหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ เพิ่มมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ก็ยังมีจุดอ่อนหรือข้อเสียอยู่หลายประการ อาทิเช่น

1. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำกรใด ๆ มีเพียงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือสนับสนุนการดำเนินงาน
2. มีรายได้ค่อนข้างน้อย กล่าวคือ เป็นรายได้หรือค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (local tax) ที่สามารถจัดเก็บได้เงินท้องถิ่นตำบลเท่านั้น รายได้หรือค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานของรัฐบาลที่จัดเก็บเป็นส่วนใหญ่จะไม่ได้แบ่งหรือจัดสรรให้แก่สภาตำบล
3. ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเองประจำ การบริหารงานจะกระทำในรูปคณะกรรมการซึ่งจะมีการประชุมเพียงเดือนละ 1 ครั้ง การบริหารงานหรือปฏิบัติงานประจำให้ต่อเนื่อง จึงเป็นภาระของ คปต. (คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล) ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น
4. ที่สำคัญที่สุด คือ สภาตำบลไม่ได้เป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดหางบประมาณ การจัดหานิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทำให้สภาตำบลไม่สามารถเป็นองค์กรที่มีความสมบูรณ์ในการที่จะมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความต้องการให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงเป็นความอ่อนแออย่างยิ่งของสภาตำบล

สภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การจัดระเบียบบริหารในตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารงานในตำบลโดยจะ "กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"¹⁴ และจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า "โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้"¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านลำดับขั้นตอนตามวันเวลาดังนี้

¹⁴นโยบายของคณะรัฐมนตรี, นโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ข้อ 1.10 ซึ่งนายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

¹⁵เหตุผลประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

วันที่ 21 ตุลาคม 2535 คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา นโยบายสำคัญทางด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารคือการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการยกฐานะขององค์การสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล

วันที่ 28 ตุลาคม 2535 กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พ.ศ. ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ มท 0312/17177 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 ต่อมากระทรวงมหาดไทยขอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาทบทวนก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา

วันที่ 28 ตุลาคม 2535 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายสภาตำบลเป็นลำดับแรก

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2535 คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. และกระทรวงมหาดไทยได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ ที่ มท 0312/18684 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2535

โดยมีหลักการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ซึ่งหากสมควรยกเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ส่วนโครงสร้างของสภาตำบลก็ให้บริหารงานในรูปคณะกรรมการ โดยมีกำหนดเป็นประธาน

วันที่ 1 ธันวาคม 2535 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. มีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาทบทวนใหม่อีกครั้ง โดยมีประเด็นสำคัญคือ ให้กำหนดการเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลและการเป็นราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน และให้นำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะ

กรมวิชาการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2531 เป็นแนวทางการพิจารณาเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฉบับต่อไป

วันที่ 11 ธันวาคม 2535 พณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุง
ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อหาหน้าที่ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่
ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่
การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น แล้วรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

วันที่ 4 มกราคม 2536 คณะกรรมการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นแก้ไขร่าง
พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. โดยเพิ่มบทบัญญัติที่ว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นจน
แล้วเสร็จ

วันที่ 27 เมษายน 2536 กระทรวงมหาดไทยได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครอง
ท้องถิ่นได้พิจารณาเสร็จแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ ที่ มท 0312/6736 ลงวันที่ 27
เมษายน 2536

วันที่ 25 พฤษภาคม 2536 คณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราช
บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. และมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาถ้อยคำ

วันที่ 14 มิถุนายน 2536 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประชุมและพิจารณาถ้อยคำ
ในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

วันที่ 12 ตุลาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจถ้อยคำแล้ว คณะรัฐมนตรี
มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาในนามของคณะรัฐมนตรี

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 สมามุแทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรีร่วมกับร่างกฎหมายสภาตำบลที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เสนออีก 7 ร่าง แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 และตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่งจำนวน 42 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยละเอียด

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2536 ถึง 15 มิถุนายน 2537 กรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. รวม 35 ครั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2537

วันที่ 13 กรกฎาคม 2537 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเสร็จแล้วเข้าสู่การพิจารณาของสมามุแทนราษฎรในวาระที่ 2 โดยมีการพิจารณารายมาตรา

วันที่ 20 กรกฎาคม 2537 สมามุแทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่ 2 ต่อเนื่องจากการประชุมเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2537 จนแล้วเสร็จและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

วันที่ 21 กรกฎาคม 2537 ประธานสมามุแทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ให้วุฒิสภา

วันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ที่ประชุมสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งจำนวน 27 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยละเอียด

วันที่ 10 สิงหาคม 2537 ถึงวันที่ 25 ตุลาคม 2537 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. รวม 14 ครั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2537

วันที่ 4 พฤศจิกายน 2537 วุฒิสภาประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ในวาระที่ 2 และ 3 แล้วลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

วันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

วันที่ 2 ธันวาคม 2537 ประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก

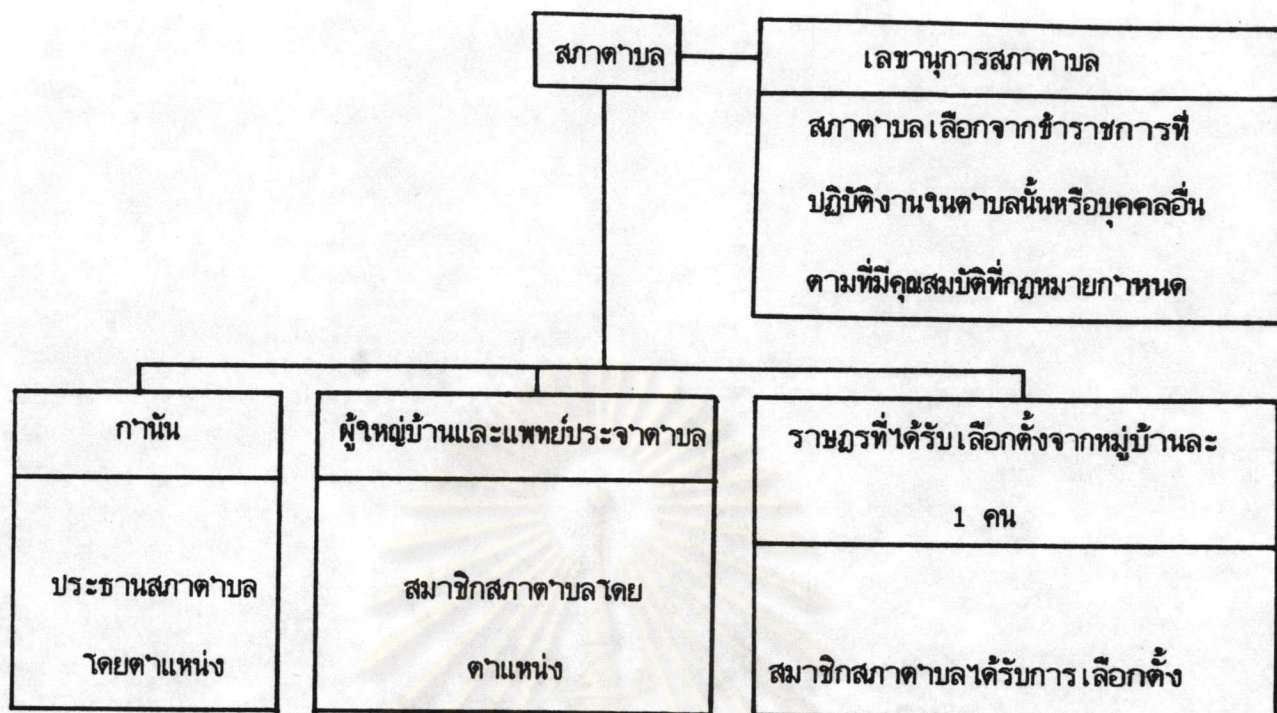
วันที่ 2 มีนาคม 2538 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ

วันที่ 2 มีนาคม 2538 กระทรวงมหาดไทยประกาศให้สภาตำบล จำนวน 618 แห่ง ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (ต่อมาลดเหลือ 617 แห่ง เนื่องจากมีการขยายเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีเข้าไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ่ม อำเภอเมืองจังหวัดสุราษฎร์ธานี จนเต็มพื้นที่)

วันที่ 3 มีนาคม 2538 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลตามกฎหมาย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6 ง

ฐานะและโครงสร้าง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ตำบล ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมีสภาตำบลหนึ่ง เป็นองค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในตำบลโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล



สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล ประธาน และรองประธานสภาตำบล และ เลขานุการสภาตำบล

1. สมาชิกสภาตำบล

สมาชิกสภาตำบล มี 2 ประเภท คือ

1.1 สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น และ แพทย์ประจำตำบล

1.2 สมาชิกโดยการเลือกตั้ง โดยราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งผู้แทนหมู่บ้านละ หนึ่งคน

2. ประธานสภาตำบล

กำนัน เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง

3. รองประธานสภาตำบล

นายอำเภอแต่งตั้งรองประธานสภาตำบลหนึ่งคนจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

รองประธานสภาตำบลมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

4. เลขาธิการสภาตำบล

นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขาธิการสภาตำบลตามมติของสภาตำบล ทั้งนี้ เลขาธิการสภาตำบลอาจเป็นข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติอย่างเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลก็ได้

ตั้งนั้นตำบลที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ มี 1 หมู่บ้าน จะมีสมาชิกสภาตำบล 3 คน (โดยตำแหน่ง 2 คน และโดยการเลือกตั้ง 1 คน) ส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ มี 32 หมู่บ้าน จะมีสมาชิกสภาตำบล 65 คน (โดยตำแหน่ง 33 คน และโดยการเลือกตั้ง 32 คน) เฉลี่ยสภาตำบลหนึ่ง ๆ จะมี 6 หมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านจะมีจำนวนประชากรตั้งแต่ 100-1,500 คน รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลประมาณ 65,000 บาท/ปี

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

1. อำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่
 - 1.1 พัฒนาด้านตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบล
 - 1.2 เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาด้าน
 - 1.3 ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครอง

ท้องถิ่น

- 1.4 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
2. ภายใต้งบค้ำของกฎหมายสภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบลดังต่อไปนี้
 - 2.1 จัดให้มีที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- 2.2 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 2.3 จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำและรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลพิษและสิ่งปฏิกูล
 - 2.4 คู่มือครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 2.5 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
3. ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล แต่สภาตำบลอาจมอบหมายให้สมาชิกสภาตำบลผู้หนึ่งดำเนินการแทนเฉพาะกรณีได้
4. การทำนิติกรรมสัญญาของสภาตำบล ให้ประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และสมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคนร่วมกันมีอำนาจกระทำการแทนสภาตำบล

รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล

1. รายได้

- 1.1 สภาตำบลมีรายได้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังต่อไปนี้
 - (1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย
 - (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น
 - (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
 - (4) ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร

- (5) ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรร
- (6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ได้รับจัดสรร

1.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ทุกปี

1.3 สมาคมอาสาสมัครมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินของสมาคม
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคของสมาคม
- (3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (4) เงินอุดหนุนและรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (5) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของสมาคม

เมื่อพิจารณาด้านรายได้ของสมาคมตามกฎหมายใหม่นี้จะเห็นว่า สมาคมมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ นอกจากเพดานรายได้เดิมซึ่งเป็นภาษีค่าธรรมเนียมท้องถิ่น (local tax) จะถูกขยายให้ได้ทั้งหมด (จากเดิมที่ได้เพียงบางส่วน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ จากเดิมได้ร้อยละ 80 แก่ไขเป็นได้ทั้งหมด) ยังมีการขยายฐานรายได้อื่น ๆ เช่น ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้ก็จัดสรรให้สมาคมด้วย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องอุดหนุนตามกฎหมายฉบับนี้ต่างหากจากเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นเป็นการทั่วไป จึงมีการประมาณว่าผลจากการปรับปรุงเรื่องรายได้ของสมาคมตามกฎหมายฉบับนี้จะทำให้สมาคมมีรายได้เพิ่มมากขึ้น จากเดิมตั้งแต่ 5-20 เท่าเลยทีเดียว ซึ่งจะส่งผลให้สมาคมสามารถหารายได้ที่เพิ่มขึ้นใหม่เหล่านี้ไปใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในตำบลได้เป็นอย่างดีเพิ่มมากขึ้น

2. รายจ่าย

2.1 สมาคมอาสาสมัครมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง

(3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(4) ค่าใช้จ่าย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(8) ค่าสาธารณูปโภค

(9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มิถุนายนหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบังคับตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาด้านรายจ่ายของสภาตำบล พบว่า สภาตำบลจะมีรายจ่ายที่กว้างขวาง มากไปจากเดิม ซึ่งจะมีเฉพาะรายจ่ายเพื่อการพัฒนา แต่ความเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลทำให้ สภาตำบลต้องเข้ารับภาระรายจ่ายประจำตัวต่าง ๆ ของตนเอง เช่นเดียวกับหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นรูปต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่สภาตำบลต้องจ่าย คือ ค่าตอบแทนประธานสภาตำบล สมาชิกสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล เป็นประจำทุกเดือน ค่าจ้างลูกจ้างของสภาตำบล ค่าใช้จ่าย ค่าวัสดุครุภัณฑ์ และค่าสาธารณูปโภค ซึ่งแต่เดิมใช้กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประมาณว่าเดือนหนึ่ง ๆ สภาตำบลจะมีค่าใช้จ่ายประจำดังกล่าวถึง 20,410 บาท ซึ่งจะทำให้เหลือค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาไม่มากเท่าที่ควร (รายละเอียดการ วิเคราะห์ในบทที่ 5)

การกำกับดูแลสภาตำบล

1. นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
2. นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการของสภาตำบลในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาตำบล
 - 2.1 เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ
 - 2.2 ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือ
 - 2.3 ไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ และรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัย
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการหรือเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ
 - 3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการหากเห็นชอบด้วยกับการยับยั้งของนายอำเภอ
 - 3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอหากไม่เห็นชอบด้วยกับการยับยั้งของนายอำเภอ
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตำบลตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ถ้าปรากฏว่าสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาตำบลตามคำเสนอแนะของนายอำเภอได้

เกี่ยวกับอำนาจในการกำกับดูแลสภาตำบลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นข้อถกเถียงกันอย่างมากว่าอำนาจดังกล่าวตามมาตรา 37 และ 38 สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหรือไม่ โดยฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการขอแปรญัตติมาตราดังกล่าวในการพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่ 2 โดยมีหลักการว่าอำนาจในการกำกับดูแลสภาตำบล

ควรมาจากผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าสมาคมมีเจ้าหน้าที่การปกครองท้องถิ่นและมีจำนวนมากถึงเกือบ 7,000 แห่ง ทำให้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติจึงไม่ได้รับการยอมรับ ขณะเดียวกันนักวิชาการอย่าง รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นว่า

"ในเบื้องต้น ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างระบบราชการภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) กับสมาคม และระบบราชการส่วนกลาง (มหาดไทย คลัง) กับสมาคม ควรต้องลดทอนจากการ "ควบคุม" ทั้งก่อนและหลังลง มิเช่นนั้นจะไม่มีทางเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้

การที่กฎหมายให้กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบกระทรวงการคลัง ออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อการจ้าง ค่าตอบแทนค่าจ้างและการดำเนินการอื่น ๆ แม้จะเขียนว่าให้คำนึงถึงความเป็นอิสระและคล่องตัว ตลอดจนความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานสมาคม ก็เห็นได้ว่า ให้ราชการส่วนกลางกำหนดรายละเอียดได้ทุกอย่างเท่ากับเป็นการ "ควบคุม" ก่อนการกระทำ

หากจะกำหนดไว้ว่า ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเพียง "มาตรฐาน" ที่เป็น "หลักการ" และระบุเรื่องให้ชัดก็จะเป็นการให้อิสระแก่สมาชิกสมาคมมากกว่า

ยิ่งกว่านั้น การให้สมาชิกสมาคมจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ขอความเห็นชอบจากนายอำเภอก่อน ยิ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น ในที่สุดการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสมาชิกสมาคมได้ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ก็ไม่น่าจะสอดคล้องกับอำนาจ "กำกับ" แต่เป็นการ "ควบคุม" โดยตรง

ทางที่ดีควรใช้ระบบที่กำหนดในกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนในตำบลออกเสียงถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้มาชี้แทน"¹⁶

¹⁶บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. (กรุงเทพฯ : นิตยธรรม, 2537), หน้า 371-372.

จะอย่างไรก็ตามรัฐสภาก็ได้ผ่านกฎหมายดังกล่าวโดยถือหลักการการกำกับดูแล
 สมาคมว่าเป็นหน่วยงานย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและถอดถอนได้โดย
 รัฐบาลกลางในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน โดยผู้ที่
 กระทำการกำกับดูแลและถอดถอนสมาคมให้กับรัฐบาลกลาง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ
 นายอำเภอ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค ซึ่งก็เป็นหลักการเดียวกันกับที่รัฐบาลกำกับ
 ดูแลและควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ของประเทศไทย ภายใต้แนวความคิดที่ว่า
 "Local government is a creature of the state"

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล

ปัจจุบันจัดทำแผนพัฒนาตำบล มี 2 ระดับ คือ

1. แผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี
2. แผนพัฒนาตำบลประจำปี

1. การจัดทำแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี

แผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี หมายถึง แนวทางการพัฒนาตำบล และแผนงาน
 โครงการระยะ 5 ปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลและมี
 ความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอำเภอ 5 ปี

1.1 วัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์

เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล โดยใช้
 แผนพัฒนาตำบล 5 ปี เป็นเครื่องมือในการประสานแผนพัฒนาระดับตำบล และงบประมาณจากส่วน
 ราชการต่าง ๆ งบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ประชาชนรวมทั้งภาคเอกชน

1.2 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี มี 3 ขั้นตอนหลัก

(1) การเตรียมการ โดย

- 1) คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) จัดประชุมชี้แจงข่าวสารให้สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม./อปป.) รับทราบเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค แนวทางพัฒนาของกระทรวง รวมทั้งแนวทางพัฒนาของจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ยังต้องอธิบายถึงขั้นตอนการวางแผนเค้าโครงของแผน วัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของแผนพัฒนาตำบล 5 ปี
- 2) สภาตำบลและ คปต. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบข่าวสารการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี
- 3) รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลที่เป็นพื้นฐาน (จปฐ. ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค. พนวก จปฐ.) แผนที่ แผนที่ตำบล ข้อมูลแหล่งน้ำ และอื่น ๆ โดยคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม./อปป.) เป็นผู้รวบรวม ตรวจสอบความถูกต้อง โดยมี คปต. เป็นผู้ช่วยเหลือ

(2) การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี

1) การกำหนดปัญหา โดย

- กม./อปป. โดย คปต. เป็นผู้ช่วยเหลือนำข้อมูล จปฐ. และ กชช.2 ค. มาแปลงเป็นปัญหาและจัดกลุ่มปัญหาออกเป็น 7 กลุ่ม คือ กลุ่มปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน การประกอบอาชีพ ผลผลิตและรายได้ สาธารณสุขและอนามัย แหล่งน้ำ ความรู้ การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และกลุ่มปัญหาอื่น ๆ

- สภาตำบล โดย คปต. ให้ความช่วยเหลือนำปัญหาของแต่ละหมู่บ้านมารวมเป็นกลุ่มปัญหาของตำบล และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโดยยึดหลักปัญหาใดมีจำนวนหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1 ประสบปัญหามากที่สุดเป็นปัญหาร้ายแรง

2) กำหนดแนวทางแก้ไข โดย

นำปัญหาที่กำหนดไว้ ณ ขั้นต้นมาพิจารณาหาสาเหตุของปัญหา ซึ่งในแต่ละปัญหาอาจมีหลายสาเหตุ หลังจากนั้นก็นำสาเหตุของปัญหามาหาทางเลือกในการแก้ไขปัญห โดยเลือกวิธีการแก้ปัญหาที่มีความเป็นไปได้และสามารถดำเนินการได้ในขีดความสามารถของตำบล

3) กำหนดแผนงาน โครงการ เป้าหมาย และที่มาของงบประมาณ

โดย

- ปรับกลุ่มปัญหาเป็นแผนงานให้สอดคล้องกับกรอบแผนงาน

โครงการของอำเภอ ถ้าแนวทางแก้ไขปัญหของตำบลไม่มีแผนงาน โครงการรองรับก็ให้จัดทำเป็นแผนงาน โครงการใหม่

- กำหนดเป้าหมายในแต่ละแผนงาน งานที่จะต้องดำเนินการใน

ระยะ 5 ปี

- นำแนวทางแก้ไขปัญหามากำหนดรายละเอียดโครงการ

- กำหนดแหล่งที่มาของงบประมาณในแต่ละงาน โครงการโดย

คปต. คอยแนะนำ ได้แก่

1. งบประมาณจากรัฐ ได้แก่ โครงการของกระทรวงการคลัง

โครงการพัฒนาจังหวัด โครงการพัฒนาตำบล โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของ ส.ส.

โครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุดหนุนของรัฐบาล

2. งบประมาณจากองค์กรเอกชน และองค์กรทางต่างประเทศ

3. งบประมาณจากประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล ดำเนินการเอง

(3) การตรวจสอบและจัดส่งแผน โดย

สภาตำบลโดยความช่วยเหลือของ คปต. ตรวจสอบความถูกต้องของ

แผนงาน โครงการ และยกร่างแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ทั้งนี้สภาตำบลจะเป็นผู้พิจารณาให้ความ

เห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอพิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นชอบ

2. การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี

2.1 ความหมาย แผนพัฒนาตำบลประจำปี หมายถึง แผนปฏิบัติการพัฒนาตำบลอันมีลักษณะเป็นแนวทางการพัฒนาและการประสานแผนงานและโครงการของตำบลกับแผนและโครงการระดับอำเภอ และระดับหมู่บ้านที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบล 5 ปี รวมทั้งการดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่นที่ตำบลจัดทำขึ้น สำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล

2.2 องค์ประกอบของแผนพัฒนาตำบลประจำปี ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

(1) สภาพปัญหาของตำบล

- สภาพปัญหาคือผลการวิเคราะห์ปัญหาของตำบลที่ได้จากการจัดเก็บข้อมูล กชช.2 ค. จปฐ. ข้อมูลแหล่งน้ำระดับหมู่บ้าน ข้อมูล คพค. 14/1 พิจารณาประกอบด้วย ปัญหาเร่งด่วนของตำบลและข้อมูลอื่น ๆ มากำหนดปัญหาทั้งหมดของตำบล แล้วทำการเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้หมดไปทุกปัญหาตามลำดับความเร่งด่วนแล้วเรียงลำดับความสำคัญของหมู่บ้านที่ประสบปัญหานั้น ๆ

(2) แนวทางการพัฒนา มี 2 แนวทาง คือ

1) แนวทางการแก้ไขปัญหาดังเดิมของตำบล ซึ่งระบุขีดความสามารถของตำบลว่า "แก้ไขได้เอง" หรือ "ขอรับการสนับสนุน" ของทุกปัญหาที่วิเคราะห์ออกมาได้ ซึ่งเป็นแนวทางพัฒนาเชิงรับ

2) แนวทางการพัฒนาที่ริเริ่มใหม่ ซึ่งเป็นการพัฒนาเชิงรุกตามศักยภาพ และโอกาสอันแต่ละพื้นที่

(3) โครงการพัฒนาและแหล่งเงิน

เป็นเงินโครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของตำบลทั้งหมดและโครงการที่ดำเนินการเพื่อพัฒนาตามศักยภาพของตำบลที่สอดคล้องกับแผนงานโครงการในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี โดยจัดกลุ่มโครงการออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

หลัก

- 1) กลุ่มโครงการที่ขอรับการสนับสนุนปกติภายใต้ระบบ กชช.ภ. ของกระทรวง
- 2) กลุ่มโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบพัฒนาตำบลและเงินอุดหนุนสภาตำบล
- 3) กลุ่มโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) กลุ่มโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบพัฒนาจังหวัด
- 5) กลุ่มโครงการที่ขอรับการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น งบ ส.ส. เอกชน

ต่างประเทศ

2.3 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี

(1) วิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ ได้แก่ กชช.2 ค. จปฐ. ข้อมูลแหล่งน้ำ ข้อมูลสภาตำบล (คพค.) 14/1 ข้อมูลปัญหาเร่งด่วน รวมทั้งนโยบายเร่งด่วนและแนวทางการพัฒนาอำเภอ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ สภาพปัญหาของตำบลในปัจจุบัน

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนา แบ่งเป็น 2 แนวทางหลัก

- แนวทางการพัฒนาเชิงรับ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาตามแผนงานโครงการของกระทรวง กรม/รัฐวิสาหกิจ ที่มีรหัสงบประมาณอยู่แล้ว ที่เป็นงบปกติทั้งที่อยู่ภายใต้ระบบ กชช.ภ. และนอกระบบ กชช.ภ.

- แนวทางการพัฒนาเชิงรุก เป็นแนวทางการพัฒนาที่ตำบลเป็นผู้คิดริเริ่มหรือกำหนดขึ้นใหม่ตามศักยภาพของตำบล

(3) การกำหนดโครงการพัฒนาและแหล่งเงิน โดยกำหนดโครงการพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาและจัดกลุ่มโครงการ ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มโครงการที่สภาตำบลดำเนินการได้เองโดยไม่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งใด

2) กลุ่มโครงการที่ตำบลขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ 5 แหล่ง (ตามข้อ 2.2)

(4) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี สมาตำบลพิจารณากรอบโครงการและวงเงินของหน่วยงานต่าง ๆ และตัดสินใจเลือกโครงการโดยเรียงลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน และรวบรวมจัดทำร่างแผนพัฒนาตำบลประจำปี

(5) เสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีขอความเห็นชอบ โดยสมาตำบลเสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีให้ กพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการช่วยเหลือของ คปต.

(6) การเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ สมาตำบลเสนอโครงการในกลุ่มโครงการพัฒนาตำบลให้ กพอ. พิจารณาอนุมัติ และเสนอโครงการในกลุ่มอื่น ๆ ให้ กพอ. พิจารณาจัดเข้าแผนพัฒนาอำเภอประจำปี

เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จะพบว่า แผนพัฒนาตำบลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบแผนตามระบบ กชช.ภ. ที่ต้องมีความสอดคล้องและต่อเนื่องตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ จนถึงระดับตำบล โดยถือว่าตำบลเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องขององค์กร กระบวนการการวางแผน กรอบนโยบายต่าง ๆ และงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการตามแผน แผนพัฒนาตำบลของสมาตำบลจึงยากที่จะหลุดพ้นจากกรอบหรือการชี้นำของระบบราชการประจำในรูปของ กชช.ภ. ไปได้ เพราะตราบที่รัฐบาลยังมองว่าปัญหาการพัฒนาชนบทเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องยื่นมือเข้าแก้ไขโดยตรง ก็จำเป็นต้องควบคุมกลไกต่าง ๆ ทั้งในระบบของแผนและงบประมาณให้ลงสู่ชนบท (ตำบล หมู่บ้าน) อย่างตรงตามเป้าหมายของรัฐบาล ดังนั้นสิ่งที่ เป็นไปได้ในช่วงแรกนี้ที่จะกระจายอำนาจเงินเรื่องของการวางแผนของสมาตำบลก็คือการพัฒนาศักยภาพหรือขีดความสามารถในการวางแผนของสมาตำบลเองให้สามารถวางแผนพัฒนาได้ด้วยตนเอง มิใช่โดย คปต. ดังเช่นที่ผ่านมา การแก้ไขในรูปแบบของสมาตำบลให้มีเลขานุการสมาตำบลซึ่งสมาตำบลสามารถเลือกได้เอง และการกำหนดให้สมาตำบลมีลูกจ้างปฏิบัติงานประจำเป็นของตนเอง จะทำให้สมาตำบลมีเจ้าหน้าที่ประจำ (Staff) ที่ปฏิบัติงาน

ต่าง ๆ ของสภาตำบลอย่างต่อเนื่องภายใต้การกำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยสภาตำบล จึงค่อนข้างเป็นที่น่าเชื่อว่าหากสภาตำบลสามารถวางแผนพัฒนาตำบลโดยความสามารถของตนเองได้ สภาตำบลก็จะสามารถมีความคิด มีความริเริ่มที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ และแนวทางแก้ไขปัญหา เหล่านั้นด้วยตนเอง โดยซึ่งงบประมาณของตนเองเป็นหลัก มิใช่รอแต่กรอบนโยบายการปฏิบัติและ งบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ เสมอไป ทว่าให้สภาตำบลต้องพึงพิงส่วนราชการอย่างไม่มีตัว

การทบทวนกิจกรรมของสภาตำบล

ผู้มีอำนาจทบทวนกิจกรรม ได้แก่

1. ประธานสภาตำบล
2. เลขานุการสภาตำบล
3. สมาชิกสภาตำบลผู้ได้รับเลือกอีกคนหนึ่ง

สำหรับสมาชิกสภาตำบลผู้ได้รับเลือกให้ทบทวนจำนวนหนึ่งคนนั้น ให้ที่ประชุม สภาตำบลเลือกจากสมาชิกสภาตำบล ในการประชุมคราวแรกที่มีการเลือกรองประธานสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล ตามความในข้อ 4 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาตำบล พ.ศ. 2538 วิธี เลือกก็ให้ดำเนินการตามข้อ 5 แห่งระเบียบนี้ เมื่อคัดเลือกแล้วก็ให้เสนอชื่อสมาชิกผู้ได้รับเลือก นั้นต่อนายอำเภอเพื่อออกคำสั่งแต่งตั้งภายในเจ็ดวัน

กรณีถ้ามีตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือ เลขานุการสภาตำบลหรือสมาชิกสภาตำบลผู้ได้ รับเลือกให้มื่ออำนาจทบทวนว่างลง ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายต่อกิจการของสภาตำบลได้ นายอำเภอโดยความเห็นชอบของสภาตำบลอาจแต่งตั้งผู้แทนของสภาตำบลชั่วคราวแทนตำแหน่งที่ ว่างได้

นิติกรรม

ในการทำนิติกรรมผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนสมาคมจะต้องลงชื่อให้ครบทั้งสามคน มิฉะนั้นแล้วนิติกรรมนั้นจะไม่มีผลผูกพันสมาคม และการทำนิติกรรมนั้นจะต้องเป็นนิติกรรมที่หาขึ้น ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสมาคมด้วย

ผู้แทนของสมาคมที่มีอำนาจในการทำนิติกรรมจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นลงชื่อแทนตนใน นิติกรรมไม่ได้ และห้ามมิให้มีส่วนได้เสียในนิติกรรมของสมาคม

นิติกรรมบางประเภททั้งที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและไม่เกี่ยวกับทรัพย์สิน แต่เป็นนิติกรรม ซึ่งก่อให้เกิดผลผูกพันต่อสมาคมในทางที่จะก่อให้เกิดความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติต่อคู่สัญญา หรือ เป็นนิติกรรมที่หาไปแล้วอาจทำให้สมาคมเกิดความเสียหายได้ นิติกรรมเหล่านั้นจะต้องได้รับ อนุมัติจากสมาคมเสียก่อน ได้แก่

1. ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก ให้เช่าซื้อ จ้างงาน ปล่อยงานหรือโอนสิทธิจ้างงาน ชื่อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจ้างงานได้
2. กระทำให้สิ้นสุดทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งทรัพย์สินของสมาคมอันเกี่ยวกับอสังหา-
ริมทรัพย์
3. ก่อตั้งหรือกระทำให้สิ้นสุดลงทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งการกระจายอสังหาริมทรัพย์ สิทธิ
เหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน การคิดค้นในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นใดในอสังหาริมทรัพย์
4. จ้างนายไปทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งสิทธิเรียกร้องที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินใน
อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจ้างงานได้ หรือสิทธิเรียกร้องที่จะให้ทรัพย์สิน เช่นว่านั้น
ของสมาคมปลอดจากทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้น
5. ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์
6. ก่อซื้อผูกพันใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดผลตาม (1) (2) หรือ (3)
7. ให้กู้ยืมเงิน

8. ำให้โดยเส่นหา
9. ำรับการำให้โดยเส่นหาที่มีเงื่อนงำหรือคำการะติดพันหรือไม่รับการำให้โดยเส่นหา
10. ำประกันโดยประการำใด ๆ อันอำจมีผลำให้สมาคมต้องถูกบงคับชำระหนี้ หรือทำนิติกรรมอื่นที่มีผลำให้สมาคมต้องรับเป็นอำรับชำระหนี้ของบุคคลอื่นหรือแทนบุคคลอื่น
11. ำประนีประนอมยอมความ
12. ำมอบอำพิพำทาให้อนุอำโตตุลาการวินิจฉัย

ความรับผิดชอบของสมาคมและผู้แทนของสมาคม

การทำนิติกรรมใด ถ้าได้ทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ของสมาคมและตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับแล้ว เมื่อนิติกรรมนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น สมาคมจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายเหล่านั้นเอง ผู้แทนของสมาคมไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น แต่ถ้าผู้แทนของสมาคมกระทำนิติกรรมไปโดยทุจริต เห็นแก่ส่วนได้เสีย ไม่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่และไม่อยู่ในกฎระเบียบและข้อบังคับแล้ว ผู้แทนของสมาคมจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทุกประการ

การงบประมาณสมาคม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณสมาคม พ.ศ. 2538 มี 24 ข้อ ประกอบด้วยข้อความทั่วไป หมวดที่ 1 ลักษณะของงบประมาณ หมวดที่ 2 วิธีการจัดทำงบประมาณ หมวดที่ 3 การโอนและการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายงบประมาณ หมวดที่ 4 การควบคุมงบประมาณ หมวดที่ 5 การรายงานและบทเฉพาะกาล

1. คำจำกัดความที่สำคัญ

1.1 "งบประมาณ" หมายถึง แผนงานหรือแผนสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปแบบตัวเลขจำนวนเงิน

1.2 "ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

1.3 "เจ้าหน้าที่งบประมาณ" หมายถึง เลขานุการสภาตำบล

2. การจัดทำงบประมาณมีความสำคัญ คือ การแสดงแผนดำเนินงานเพื่อให้แผนหรือโครงการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนการบริหารงาน

2.1 สภาตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด

2.2 เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดทำโครงการพัฒนาสภาตำบลให้เหมาะสมกับรายได้ที่มี

2.3 เพื่อประโยชน์ในการจัดหารายจ่าย จะต้องไม่เกินรายรับในแต่ละปี

2.4 เพื่อให้การจ่ายเงินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

ลักษณะของงบประมาณ จัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

มี 2 ลักษณะ คือ

1. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

1.3 หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ

1.4 หมวดเงินอุดหนุน

1.5 หมวดรายจ่ายอื่น

2. รายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

รายรับ ประกอบด้วย

2.1 รายได้ จำแนกเป็น

- (1) หมวดภาษีอากร
- (2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต
- (3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
- (4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค
- (5) หมวดเงินอุดหนุน
- (6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

2.2 รายได้อื่น เช่น เงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม

วิธีการจัดทางงบประมาณ

1. ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทางงบประมาณการรายรับและรายจ่าย จัดทำร่าง

ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

2. นำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเสนอสภาตำบลภายในวันที่ 15 กรกฎาคม
3. เมื่อสภาตำบลเห็นชอบให้นำเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติภายในวันที่ 15 สิงหาคม
4. เมื่อนายอำเภออนุมัตินำเสนอประธานสภาตำบลลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับ
5. ให้ปิดประกาศข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ

๕. ที่ทำการสภาตำบล

- ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าร่างข้อบังคับไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือสมควรให้มีการแก้ไข ไม่อนุมัติ ให้ส่งคืนสภาตำบลทบทวน ถ้าสภาตำบลมีมติยืนยัน และนายอำเภอไม่อนุมัติให้นายอำเภอส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ส่งนายอำเภอลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบให้ร่างข้อบังคับนั้นตกไป

- งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้กระทำเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะกระทำได้อีกเมื่อ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย
2. จำเป็นต้องใช้จ่ายกรณีมีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณสุขเกิดขึ้น
 - ในกรณีที่มีงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ก็ให้ใช้

บังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาแล้วไปพลางก่อนได้

การโอนและการแก้ไข เปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประกอบงบประมาณ

การโอนงบประมาณ หมายถึง การนำงบประมาณที่ได้ตั้งจ่ายไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายแล้วโอนไปเพิ่มจ่ายอีกรายการหนึ่ง ซึ่งได้ตั้งรายการใช้จ่ายไว้แล้วเช่นกัน

การโอนงบประมาณเป็นอำนาจของสภาตำบล เว้นแต่

1. รายจ่ายเพื่อการพัฒนา ประเภทค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ต้องได้รับอนุมัติจากนายอำเภอ
2. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่น ต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณ หรืองบพัฒนาจังหวัดต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
3. งบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้เบิกตัดปี หรือขยายเวลาเบิกตัดปี จะโอนได้โดยความเห็นชอบของสภาตำบลและนายอำเภออนุมัติ การโอนงบประมาณถือว่าการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประกอบงบประมาณด้วย

การควบคุมงบประมาณ มี 3 กรณี

1. เงินที่สภาตำบลได้รับทุกประเภท ต้องนำส่งเป็นรายได้ของสภาตำบล เว้นแต่กำหนดเป็นอย่างอื่น
2. การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันหาได้เฉพาะตามความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ
3. สภาตำบลและเจ้าหน้าที่งบประมาณมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณ

การรายงาน จะต้องปฏิบัติดังนี้

1. ให้สภาตำบลส่งสำเนาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายที่อนุมัติแล้วไปยังอำเภอ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันประกาศใช้
2. การโอน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายประกอบงบประมาณให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการสภาตำบล ส่งให้อำเภอภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับอนุมัติ
3. สิ้นปีงบประมาณให้สภาตำบลจัดทำรายการรับ-จ่ายเงิน ให้เสร็จภายใน 30 วัน ปิดประกาศ ณ ที่ทำการสภาตำบล ส่งให้อำเภอเพื่อจังหวัดรายงานอธิบดีทราบ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สภาตำบลตามกฎหมายทั้งหมดนี้ มิได้มีฐานะที่แตกต่างไปจากสภาตำบลเดิมเพียงแต่ความเป็น "นิติบุคคล" เท่านั้น แต่มีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่สภาตำบลตามมาตรา 22 และ 23 ทำให้สภาตำบล นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการพัฒนาตำบลและ เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบลแล้ว ยังกำหนดกิจการสาธารณะอื่น ๆ ที่สภาตำบลอาจจัดทำไว้ด้วย เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภค การบำรุงรักษาถนนหนทาง หรือการ

รักษาความสะอาดเป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครอง และบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาสังคมด้านสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ
ผู้พิการ

2. รายได้ที่ชัดเจนและเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือรายได้จากฐานรายได้ที่มีอยู่เดิมจะขยาย
เพดานเพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ จากที่เคยแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 20
ก็มาเป็นของสภาตำบลทั้งจำนวน หรือรายได้ที่ได้รับการจัดสรรใหม่ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี
ธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น
โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดบังคับให้รัฐบาล ต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลทุกปี
(มาตรา 30) ดูจะเป็นสิทธิพิเศษของสภาตำบลเหนือท้องถิ่นใด ๆ

3. ความเป็นนิติบุคคลทำให้สภาตำบลเกิดมติใหม่ในการบริหารงาน คือ

- 3.1 เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้
- 3.2 จัดทำนิติกรรมและมีสิทธิต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง
- 3.3 จัดทำงบประมาณรายจ่ายได้เอง
- 3.4 มีลูกจ้างเป็นของตนเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย