

บทที่ 3

องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นต่างๆ ได้แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนด้วยคนของท้องถิ่นเองเป็นเรื่องที่จำเป็น เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาเป็นไปอย่างเหมาะสมถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนั้นยังเป็นการเสริมสร้างความผูกพันระหว่างตนกับท้องถิ่นให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติอันเป็นการเสริมสร้างให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเข้มแข็งขึ้น จากหลักการดังกล่าวนี้ ภายหลัง จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางกลับจากการเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป ในปี พ.ศ. 2498 แล้ว จึงได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น เชียงานาอารยประเทศนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ส่งไปยังภาคจังหวัด และอำเภอ ในขณะนั้นให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้นใหม่ โดยการจัดให้มีและจัดตั้งสภาตำบลทุกตำบลขึ้นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลโดยรีบด่วน และในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ. 2499) รัฐบาลเห็นว่าตำบลบางแห่งที่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ จึงได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยคนท้องถิ่นอิสระมากกว่ารูปแบบสภาตำบลแบบแรก (222/2499) ต่อมาอีกสิบปีภายหลังจากที่มีสภาตำบลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาตำบลโดยภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งเพิ่มเติมออกมามาก เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านเป็นฉบับที่ 2 ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 โดยปรับปรุงสภาตำบลตาม

รูปแบบของคำสั่งที่ 222/2499 เป็นบางประการ และให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการทดลองก่อน ถ้ารูปแบบสภาตำบลใหม่เหมาะสม มีประสิทธิภาพได้ผลดีก็จะขยายผลนำออกไปใช้ทั่วประเทศต่อไป ต่อมาการดำเนินการของสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบและขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รัฐบาลยุคจอมพลถนอม จิตติขจร ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

การดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดมาทุกยุค ก็คือปัญหาในด้านงบประมาณ บรรทัดฐานของสังคม ผู้นำท้องถิ่นระเบียบกฎหมาย ความเป็นอิสระทางการบริหาร และความรู้ความเข้าใจของประชาชน (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2534, น.23) ปัญหาดังกล่าวก่อก่อให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสมสำหรับการปกครองตนเองในระดับชนบทของไทยตลอดมา ทั้งจากรัฐบาล และพรรคการเมืองต่างๆ

เมื่อรัฐบาลในสมัยของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศ จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการ (อาจารย์มหาวิทยาลัยต่างๆ) จำนวน 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 คน และข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 27 คน มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงได้ดำเนินการเสนอสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2537

สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

รูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 นี้ (กระทรวงมหาดไทย : คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499) ก่อเกิดจากหลักการที่รัฐบาลประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ โดยพิจารณาเห็นว่าหากการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ราษฎรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมด้วยจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว การจัดตั้งเป็นการจำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้แก่ สภาเทศบาล สภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล แต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคล เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งที่จะเป็นหน่วยแรกที่ทดลองฝึกสอนราษฎรให้เข้าใจในรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้น ราษฎรรัฐสิทธิ หน้าที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้นทางราชการก็จะจัดยกระดับขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลหรือเทศบาล ตามความเหมาะสมต่อไป

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน มีดังนี้

1. คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบลนั้นประกอบด้วย
 - 1) กำนันในตำบลนั้น
 - 2) แพทย์ประจำตำบล
 - 3) ครูใหญ่ของโรงเรียนภายในเขตตำบล
 - 4) ครูประจำตำบล 1 คน
 - 5) หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น
 - 6) ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล
 - 7) ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล มีดังนี้

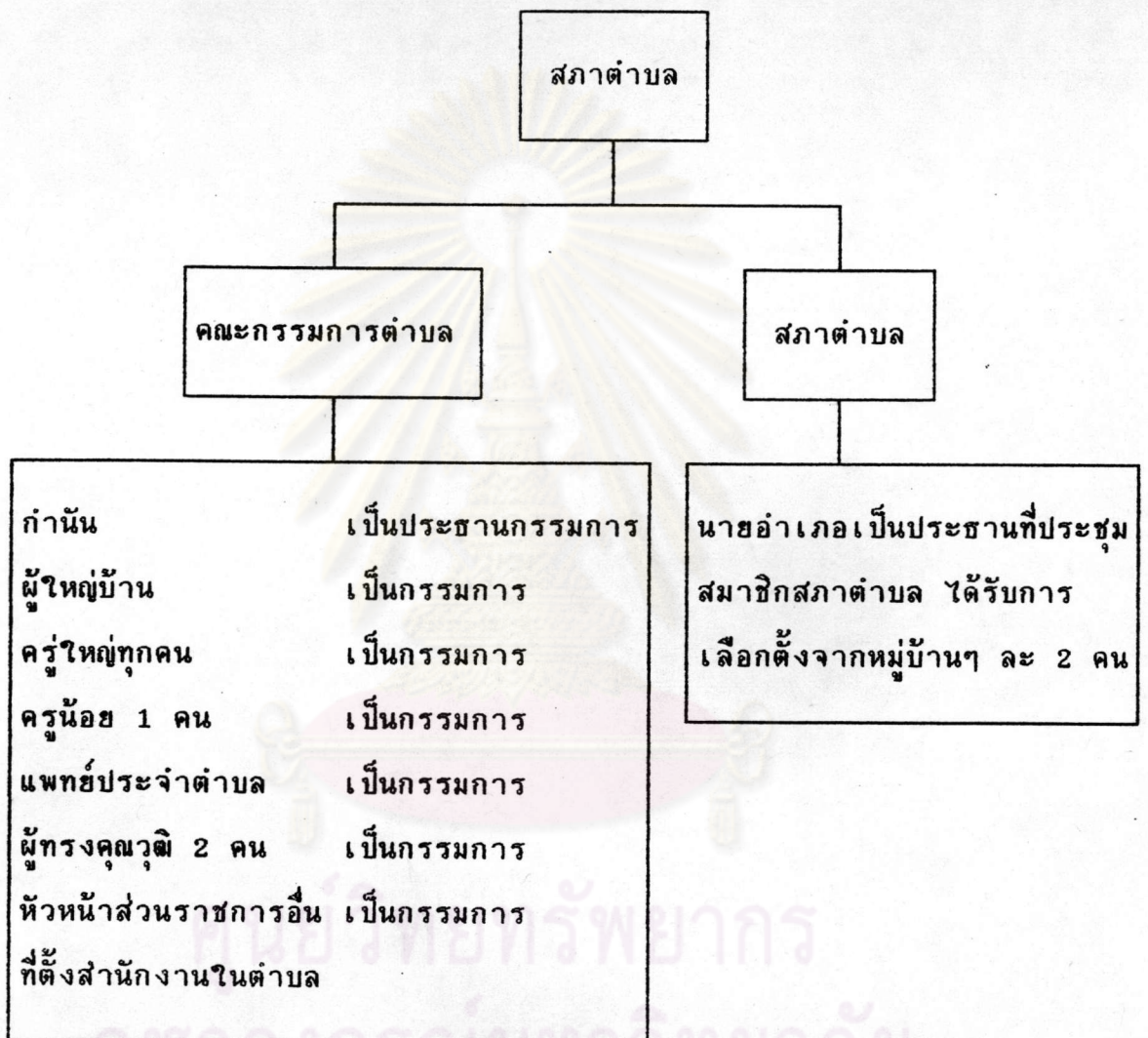
- 1) กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม
- 2) กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวงทบวงกรมสั่งการมา และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ
- 3) กิจการส่วนจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ
- 4) กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่นๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

2. สภาตำบล เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้น อนุโลมตามคุณสมบัติของผู้จะรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต นอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่ว สมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากความเป็นสมาชิกได้ หรือและเสนอให้อำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ผู้นั้นออกจากสมาชิกภาพได้

การประชุมสภาตำบลให้มีอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยให้นายอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง

แผนภูมิที่ 3.1

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



รายได้ของสภาตำบลส่วนใหญ่ได้รับจาก

1. เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
2. เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบล เพื่อดำเนินกิจการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด
3. เงินรายได้จากการเรียหรืออุทิศให้ การเรี่ยเรี่ยนนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบล ให้เรียหรืออุทิศเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียหรืออุทิศของกระทรวงมหาดไทยยอมดำเนินการเองได้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสภาตำบลในรูปแบบดังกล่าว มีดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาที่แท้จริงของการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมาก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (เชาวน์วิศ สดลภา, 2518 : น. 70-71) แต่ในทางปฏิบัติจริงเมื่อมีการประชุมนายอำเภอซึ่งเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนและข้าราชการทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลยังขาดความรู้ความสามารถเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล หรือข้าราชการอื่นๆ ซึ่งเป็นกรรมการตำบลต่างเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงมีความนับถือและเกรงใจในสถานภาพที่สูงกว่าของนายอำเภอ การแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับนายอำเภอจึงมีน้อย
2. ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลกับสภาตำบลการปกครองสภาตำบลรูปแบบนี้ได้แยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายกรรมการตำบล แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารงานของตำบลแตก

ต่างกัน จึงมากมีความขัดแย้งไม่ประสานงานกันในทางปฏิบัติ คณะบุคคลทั้งสองต่างไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีทำงานร่วมกันเป็นคณะมาก่อน

3. ปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบล รายได้ของสภาตำบลเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นและสนใจจะเข้าร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นมากขึ้นเพียงใด สภาตำบลซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณใช้จ่ายเงินจากภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีอยู่น้อยและไม่มีรายได้อื่นที่แน่นอน การสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นจึงอยู่ในวงจำกัด นอกจากนั้นการพิจารณางบประมาณในการพัฒนาตำบลโดยสภาตำบลนั้นก็อาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทั้งในระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ความเป็นอิสระในงบประมาณจึงมีจำกัดเช่นกัน

4. ปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาตำบล ทั้งคณะกรรมการตำบลและสมาชิกสภาตำบลมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากไม่สะดวกแก่การที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ ในการประชุมก็เป็นไปในลักษณะพิธีการมีระเบียบ วิธีปฏิบัติยุ่งยากกว่าที่ประชาชนในชนบทซึ่งมีความรู้น้อยจะเข้าใจได้

5. ได้มีกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอน ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะแสดงฝีมือ เพราะสามารถอยู่ตลอดไปได้จนตายโดยไม่มีผู้แข่งขัน

6. ในระยะแรกๆ มีการประชุมทุกๆ เดือน แต่เป็นการประชุมแบบพิธีรีตอง กรรมการไม่สนใจในการประชุม

7. ไม่มีที่ปรึกษาและพี่เลี้ยง กล่าวคือขาดคนออกไปคลุกคลีให้ความคิดเห็นเสนอแนะ ชี้แนะ เข้าใจให้กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง

8. การจัดตั้งเป็นไปโดยไม่มี การทดลอง (กำหนดให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่มีคำสั่ง) ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการสั่งการจากเบื้องบนโดยไม่มีเวลาทำความเข้าใจ ไร้ใจชาวบ้าน

9. การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของราษฎร ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติของหน่วยเหลือ

องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

พ.ศ. 2499 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 10/2500)

หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้บางตำบลซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนมีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบลที่ชุมชนชนในตำบลนั้นต้องการได้เองด้วยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมาย กำหนดให้เป็นนิติบุคคล มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลดำเนินกิจการส่วนตำบลที่แยกออกเป็นส่วนตัวหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค รูปการบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การบริหารระบบเทศบาลต่อไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้ตำบลนั้นพ้นจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิต่างๆ ให้โอนเป็นของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่

การดำเนินกิจการส่วนตำบลอยู่ในความดูแล และรับผิดชอบของคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยแต่งตั้งกล่าวคือ กำนันท้องที่จะเป็นประธาน สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน สำหรับกรรมการโดยแต่งตั้ง นายอำเภอ

ท้องที่จะแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ
กรรมการโดยแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 5 คน การบริหารกิจการของตำบลอยู่ในรูป

คณะกรรมการต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน การประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กำหนดท้องที่ซึ่งเป็นประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมให้คณะกรรมการตำบลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะในการประชุมคราวนั้น สำหรับมติข้อวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการตำบลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าจำนวนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง เป็นเสียงชี้ขาด ปกติแล้วการประชุมคณะกรรมการตำบลย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะกรรมการตำบลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการที่มาประชุมขอร้องให้ทำการประชุมลับประธานในที่ประชุมจะต้องดำเนินการตามนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีพนักงานตำบลซึ่งปฏิบัติกรส่วนตำบล และได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล พนักงานตำบลนี้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัด หรือข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมตลอดถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติกิจการส่วนตำบลด้วย อย่างไรก็ตาม พนักงานตำบลอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดวิธีการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานตำบล

ในการปฏิบัติหน้าที่กฎหมายให้ถือว่าประธานคณะกรรมการตำบลก็ดี คณะกรรมการตำบลก็ดี และพนักงานตำบลมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้หมายความว่ากรรมการตำบลเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะมิได้เป็นเจ้าพนักงาน

ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่ย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดได้ ตามที่มีกำหนดไว้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนคณะกรรมการตำบลมีอำนาจหน้าที่เป็นไปในรูปเตรียมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เช่นเดียวกัน แต่วิธีการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการตำบลต้องทำแผนการเสนอที่ประชุมสภาตำบลพิจารณาเสียก่อน

นับแต่วันที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบลและรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลที่มีประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่อยู่ที่สำหรับในกิจการที่ทางราชการมิได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ
2. ในฐานะเป็นกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้อำนาจควบคุมของสภาตำบล
3. ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่จะชี้แจง แสดงความเห็นตลอดจนออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือรองประธานสภาตำบลด้วยไม่ได้

การออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการตำบล ในส่วนของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการตำบลเมื่อต้องออกจากตำแหน่งนั้นๆ ส่วน คณะกรรมการตำบลโดยการแต่งตั้งออกจากตำแหน่งโดยการตาย ลาออกโดยยื่นใบ ลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีที่แต่งตั้งจากตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนในตำบลเมื่อ ออกจากราชการหรือพ้นจากตำแหน่งในเขตตำบลนั้นและนายอำเภอสั่งให้ออกเพราะ เห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือนายอำเภอสั่งให้ออกโดยได้สอบสวนแล้ว เห็นว่า เป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบโดยตรง หรือทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการส่วนตำบล นั้น

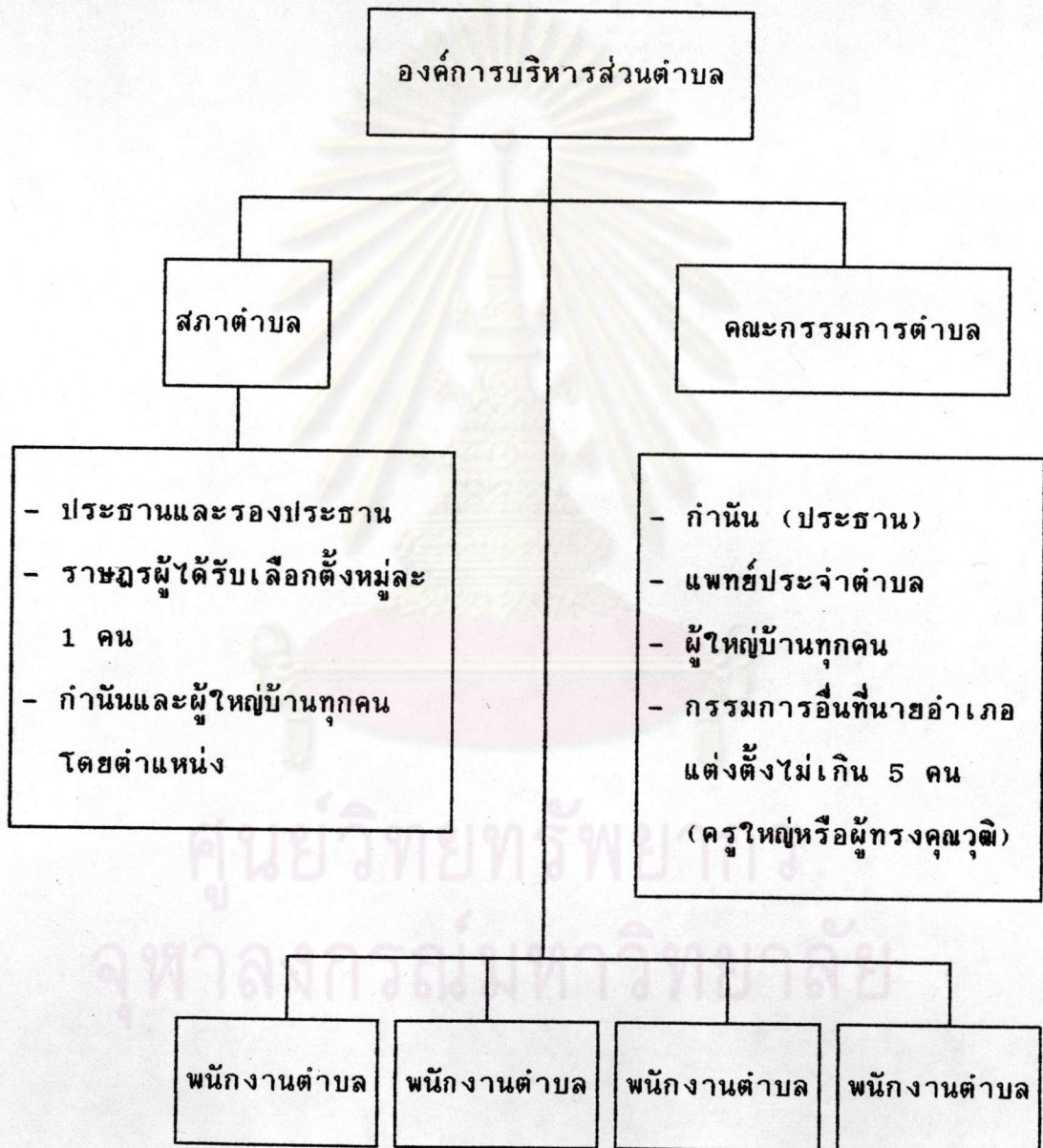
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
3. การป้องกันและระงับสาธารณภัย
4. การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
5. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากิจของราษฎร
6. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและสังคมสงเคราะห์

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดยังไม่พร้อมที่จะรับปฏิบัติ ก็ต้องชี้แจงเหตุผลและรายละเอียดให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่พึงปฏิบัติได้ ในทำนองเดียวกัน หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดประสงค์จะกระทำกิจการอย่างอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกิจการทั้ง 6 ประการดังกล่าวแล้ว ต้องขออนุมัติไปยังกระทรวงมหาดไทย โดยชี้แจงแสดงเหตุผล หลักฐานข้อเท็จจริงและสถิติต่าง ๆ ทั้งนี้ควรได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเสียก่อน

แผนภูมิที่ 3.2

แสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499



รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก

1. ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละแปดสิบ
2. เงินเรียไ้ตามมติสภาตำบล
3. เงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจังหวัด
4. เงินที่มีผู้อุทิศให้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

(บรรทัด สิงหาคม, 2509 : น. 78 - 80)

1. ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งอภิปรายพิจารณาข้อปรึกษาต่างๆ ของท้องถิ่น แม้ว่าสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่จะตราข้อบัญญัติในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะออกเป็นข้อบัญญัติได้นั้น จะต้องนำร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้ระงับไป จะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอิสระในการบริหารราชการภายในตำบลก็หาได้มีอิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรับด้านการเงิน เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การฯ มีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่างๆ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็นข้อผูกพันให้องค์การฯ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ในการขอรับเงินอุดหนุน ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการไปโดยปริยาย เท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด

รูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ถูกยกเลิก
ไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
ซึ่งในขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 59 องค์การฯ เพราะการขาดแคลน
งบประมาณสนับสนุนเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถพึ่งตนเองด้านการ
คลังและงบประมาณได้

สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภา
ตำบลซึ่งอยู่ภายใต้แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เพื่อให้เหมาะสม
ยิ่งขึ้น แต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้อง
กับแนวทางดำเนินการตาม โครงการพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาล
กำหนดขึ้น

สภาตำบลตามที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภา
ตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ประกอบด้วย
กรรมการ 3 ประเภท ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย : คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 2
75/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509)

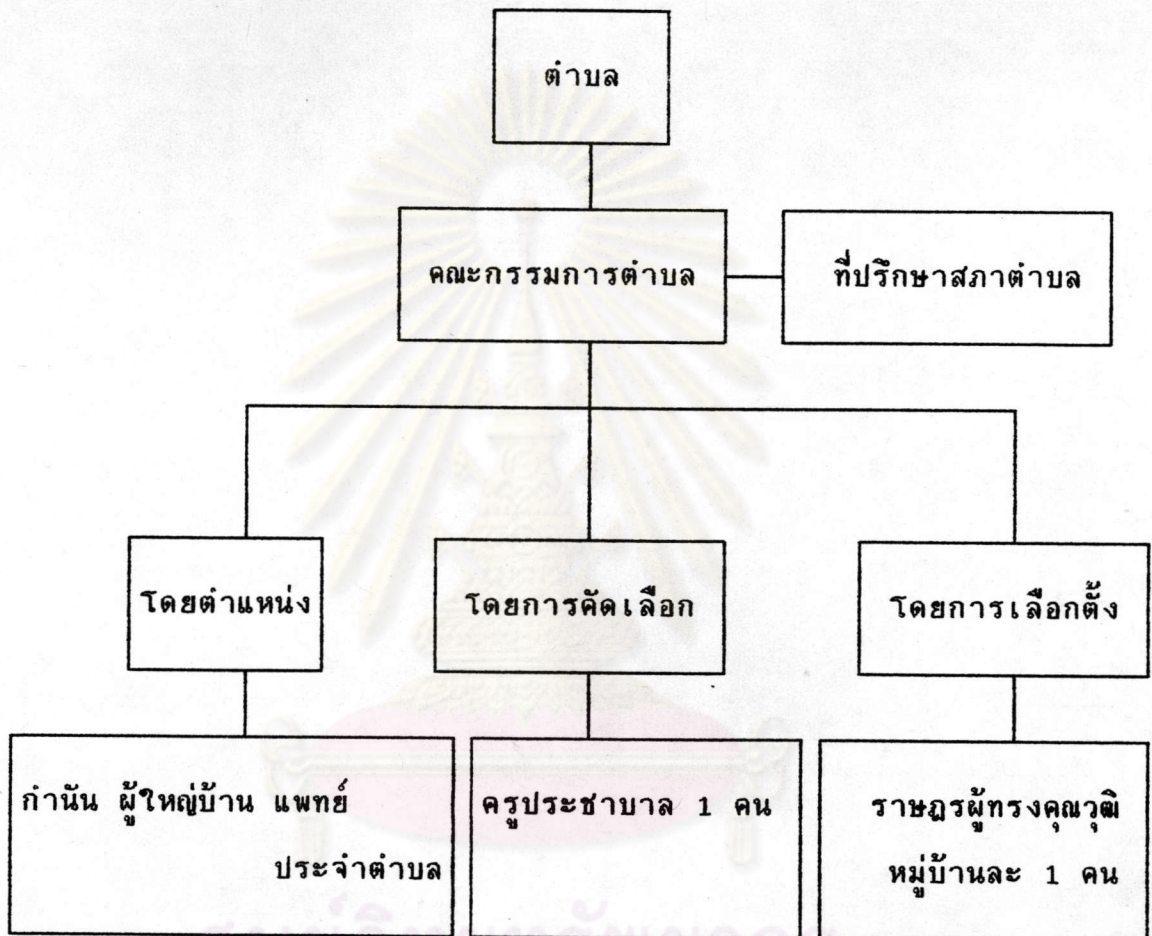
1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
2. กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประจำบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน
ซึ่งนายอำเภอ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประจำบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ
หนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้งโดยให้หน้าเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน
มาใช้โดยอนุโลม

กำหนดเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสภาตำบล เลือกเลขานุการหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการ และงานอื่นๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการนี้อาจเลือกจากกรรมการ สภาตำบลหรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบล ที่เป็นครูประจำบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้พัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบลดังกล่าวกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามกำลังงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ ไปกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบ 275/2499 ในตำบลใดก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 ในตำบลนั้น ในระยะแรกที่มีประกาศจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 นี้จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนัก ในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลรูปแบบ 22/2499 และ 275/2509) มีสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล

แผนภูมิที่ 3.3

แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509



ศูนย์วิทยุวิทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลรูปแบบตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
ที่ 275/2509

ตามรูปแบบนี้สภาตำบลจะรวมกับคณะกรรมการตำบลเรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้าและมีเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษาดังนี้

1) เลขานุการให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้ ตำแหน่งนี้ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเอง หรือจะตั้งจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการสภาตำบลก็ได้ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2) พัฒนาการท้องถิ่นให้เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

2. สภาตำบลอาจพิจารณาขอความช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุและจากหน่วยราชการ องค์กรหรือเอกชน ตามที่เห็นสมควรโดยเสนอไปยังนายอำเภอ เพื่อดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้นๆ

3. คณะกรรมการสภาตำบลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามงบประมาณของสภาตำบล หรือเพื่อการอื่นใดก็ได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้ง จากบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็ได้

4. ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังนี้

1) ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่

- การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม
- การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณูปการและการประกันสังคม
- การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- การจัดให้มีการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบกและการชลประทานราษฎร
- การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และการที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
- การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- การจัดให้มีฅาปนสถาน
- การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนสาธารณะตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร
- การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- การจัดการคุ้มครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

- กิจกรรมอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่างๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ ให้มีอำนาจที่จะตัดทอนแก้ไขหรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้ว แต่กรณีแล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคือขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4) เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่นๆ

5) เมื่อปรากฏ ข้าราชการพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้น ได้ประพฤติชั่วหรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎรหรือละเลยหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อร้องเรียนผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รีบส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้

7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1) เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

3) เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ท่าเทียบเรือ เป็นต้น

การที่กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้สภาตำบลรูปแบบนี้ มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ตามความต้องการของราษฎรได้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ใน ตำบลนั้น ให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางแผน การใช้จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลือ อย่างอื่นอาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณา จัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วย จากที่กล่าว มาจะเห็นได้ว่าสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่า สภาตำบล รูปแบบ 222/2499 อยู่หลายประการ

การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิม สามารถลดปัญหา การประสานงานในการบริหารลงได้ แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำ อยู่คือ ครูประชาบาล ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบล และการจัดตั้งสภา ตำบลรูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึงเพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อ เป็นไปตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ในระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ ปรากฏว่าในห้วงนั้น พ.ศ. 2509 - 2515) ประเทศไทยมีหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น ในชนบทระดับตำบลอยู่ถึง 3 รูปแบบ คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวง มหาดไทย ที่ 222/2499 องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาด

ไทยที่ 275/2509 ทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบปฏิบัติ การ
จัดสรรเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือ ทางคณะปฏิบัติ โดยจอมพลถนอม กิตติ
ขจร หัวหน้าคณะปฏิบัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิบัติมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบล
ตามประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
โดยพิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค
และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาคใน
ระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้วจะมีผลกระทบกระเทือน
ต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่นๆ อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นที่เจริญ
ก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่า การจัดระเบียบบริหาร
ของตำบลยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบ และบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิด
ประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลให้
มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น ตามคำสั่งคณะปฏิบัติ
ฉบับที่ 326 ได้กำหนดให้สภาตำบลตามรูปแบบใหม่มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ
ส่วนจุดมุ่งหมายของคำสั่งฉบับนี้ก็ยังคงไม่แตกต่างจากหลักการเดิมคือ เพื่อให้สภา
ตำบลเป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยและการบริหารงานพัฒนาของชน
บทในระดับตำบล

คำสั่งของคณะปฏิบัติมีสาระสำคัญ ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89
ตอนที่ 190, 2515)

1. ให้ยกเลิก
 - 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
 - 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2511
2. ให้โอนบรรดาศักดิ์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไป
เป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องถิ่น
3. ประกาศของคณะปฏิบัติฉบับนี้จะใช้ในการบริหารราชการตำบลใดให้
กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. การบริหารราชการเกี่ยวกับตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ให้คงใช้ไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามข้อ 3 ซึ่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามปี

5. ให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้มีองค์ประกอบดังนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท ได้แก่

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนและแพทย์ประจำตำบล

2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับการเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

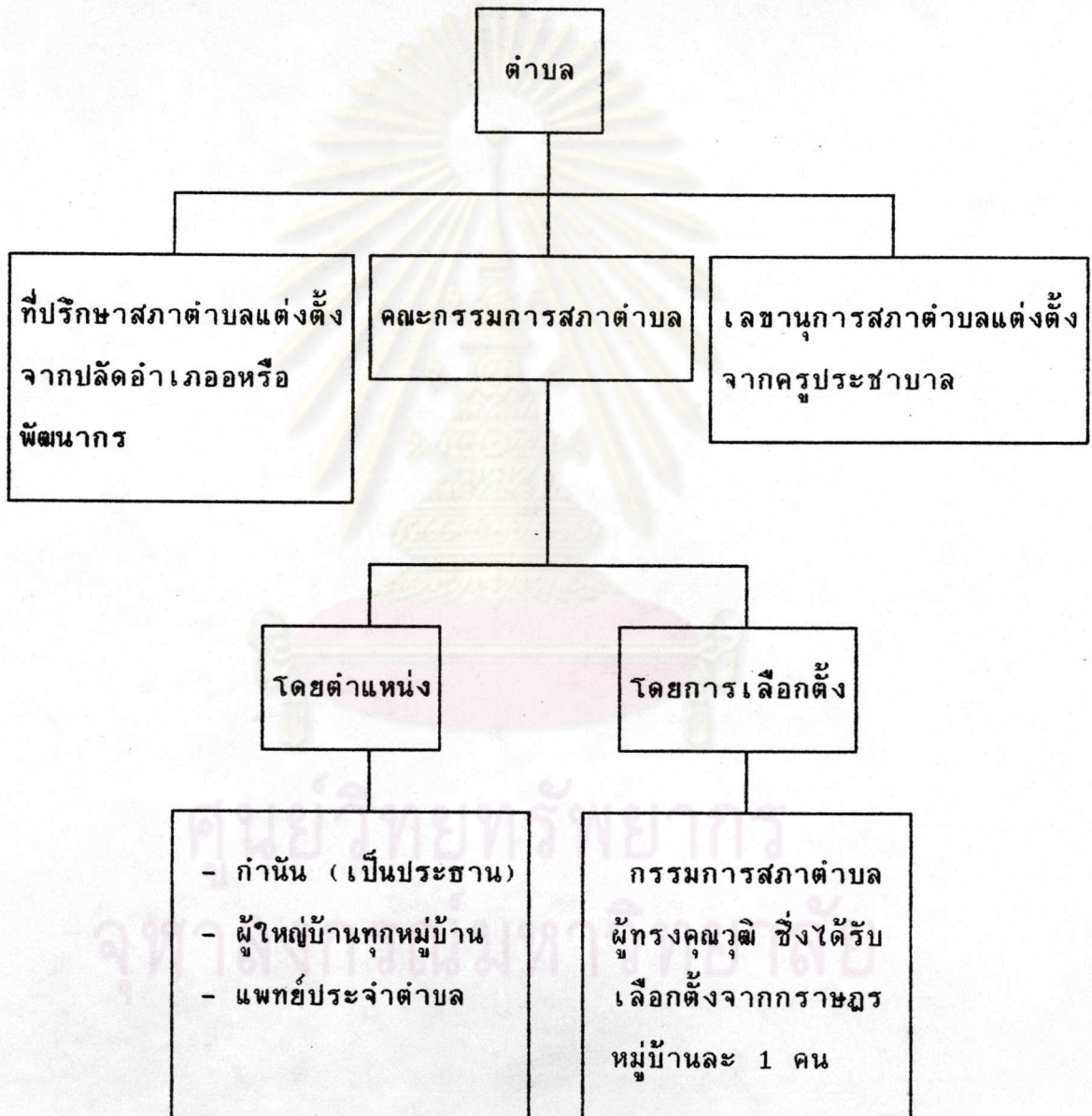
ที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่ง แต่งตั้งจากปลัดอำเภอ - หรือพัฒนากรท้องถิ่น และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำบาลในตำบลนั้น ทั้งนี้ นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3.4

แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515



สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านั้น ดังนี้

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย จากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติ แลละการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่างๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่มแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบลเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้งและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลคือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน โดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุง ให้มีรายได้มากขึ้น และแน่นอนขึ้นกว่าเดิม โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็นรายได้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 2. เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
 3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กันที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
 4. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
 5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
- สภาตำบลอาจมีรายได้อื่นๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้ที่ทำการตำบล

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มี
 ที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามที่จะทำให้มีการตั้งกล่าวเป็นที่เหมาะ
 สม เป็นศูนย์กลางของตำบลและสะดวกในการติดต่อ และจากการดำเนินการที่ผ่านมา
 ก็นับได้ว่าอยู่ในขั้นพอใจแต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็พบกับปัญหาและอุปสรรค
 หลายประการดังต่อไปนี้ (ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527: น.51-80)

1. กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้ อยู่ในระดับต่ำ ขาด
 ความรู้ในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนวิชาการด้านต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการ
 บริหารงาน ทำให้การบริหารงานไม่ค่อยราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผน
 จัดทำโครงการ การติดตามควบคุมโครงการยังไม่เป็นที่พอใจ ในด้านความรับผิดชอบ
 ต่อหน้าที่กรรมการสภาตำบลมักไม่ทราบว่าบทบาทหน้าที่ของตนมีความสำคัญต่อ
 ท้องถิ่นและมีผลต่อประเทศชาติเพียงใด กรรมการสภาตำบลที่รับตำแหน่งใหม่ยังขาด
 ความรู้ ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทำให้การปฏิบัติ
 หน้าที่ในสภาตำบลขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้านความกระตือรือร้นในการทำงาน
 กรรมการโดยตำแหน่งมักจะคิดว่างานสภาตำบลเป็นงานฝากไม่ใช่งานหลักของตน
 ตนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะอื่นไม่ใช่ในฐานะกรรมการสภาตำบล ส่วน
 กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนั้นก็มักบทบาทน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการ
 บริหารโครงการ

2. โครงสร้างสภาตำบลในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้สภาตำบลปฏิบัติ
 หน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังมิได้เป็นนิติบุคคลและยังไม่มีฐานะ
 เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การบริหารงานจึงขาดความคล่องตัวทั้งที่ใน
 ปัจจุบันองค์ประกอบของสภาตำบลมาจากประชาชนทั้งหมด ส่วนข้าราชการทำหน้าที่
 เป็นที่ปรึกษาและเลขานุการ

3. งบประมาณในการดำเนินงานกิจกรรมของสภาตำบลยังคงมีอยู่น้อย ไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำโครงการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีสภาตำบลเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีรายได้มากพอ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ สาเหตุที่มีงบประมาณจำกัดก็เพราะแหล่งที่มาของรายได้มีน้อยที่เป็นหลักของรายได้ในปัจจุบันก็คือภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งในชนบทนั้นไม่สามารถจัดเก็บในอัตราสูงได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายการสร้างงานในชนบท (กสช.) ขึ้น และจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับโครงการนี้ให้สภาตำบลไปดำเนินการแล้ว ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานก็ทุเลาลงแต่ก็กลับทำให้การบริหารงานของสภาตำบลลดความเป็นอิสระลงเพราะความผูกพันในด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

4. ระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารสภาตำบลในปัจจุบันมีความซับซ้อน ขึ้นตอนเกินกว่ากำลังการจัดการของกรรมการสภาตำบลที่มาจากราษฎรในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงิน การขออนุมัติโครงการ จึงประสบปัญหาอยู่เสมอที่เงินได้รับอนุมัติมาไม่ทันกับเวลาทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก โครงการเดิมต้องนำเอาโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่ามาดำเนินการแทน ทำให้แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นต้องเบี่ยงเบนไปจากความจำเป็นที่แท้จริง

5. สืบเนื่องจากปัญหาด้านข้อจำกัดในความรู้ของบุคลากรของสภาตำบล ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตลอดจนการเตรียมโครงการต่างๆ สำหรับรองรับนโยบายการพัฒนาชาติความสมบูรณ์ในการจัดทำ โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคทางช่างการประเมินโครงการ โครงการที่ได้ถูกกำหนดออกมาจึงอาจไม่ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป

6. สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงมิได้รับการประสานงานจากหน่วยราชการต่างๆ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการให้ความสำคัญแก่สภาตำบลน้อยเกินไป มักจะคิดว่าสภาตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ค่อยใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนา จึงมักจะจัดตั้งองค์การย่อยของตนเองลงไปแทน บางครั้งโครงการและแผนพัฒนาต่างๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาตำบลหรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญของตนเองในบทบาทหน้าที่ และไม่สามารถร่วมประสานงานกับหน่วยราชการได้

7. การทำงานของกรรมการสภาตำบล ยังเป็นไปในลักษณะปัจเจกบุคคลมากกว่าการทำงานแบบประชาธิปไตยหรือเป็นกลุ่ม ผู้นำท้องถิ่นบางคนมีภาวะผู้นำสูงครอบงำกรรมการคนอื่นๆ การแสดงความคิดเห็นมักผูกขาดอยู่กับไม่กี่คน

8. กรรมการหมู่บ้านที่ได้เป็นตัวแทนเข้าไปในสภาตำบลก็คือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักไม่ค่อยตระหนักถึงฐานะของตนเองในการประชุมสภาตำบลว่าอยู่ในฐานะตัวแทนของกรรมการหมู่บ้าน แต่จะใช้บทบาทผู้ใหญ่บ้านในลักษณะปัจเจกบุคคล ดังนั้นมติของกรรมการหมู่บ้านจึงไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่สัก

9. ประชาชนในชนบทส่วนมากจะขาดความรู้ ความสนใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ไม่ทราบโครงสร้างหน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งความรู้ ความเข้าใจและการสนับสนุนจากประชาชนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานสภาตำบล เพราะในการเสนอโครงการพัฒนา การขอความร่วมมือในด้านต่างๆ จากประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นไปได้ยาก การบริหารงานของสภาตำบลให้ประสบผลสำเร็จจึงอาจต้องพบอุปสรรคการขาดความสนใจจากประชาชนนี้พลอยทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ไปด้วย ตลอดจนจนรวมไปถึงการขาดการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอีกด้วย

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

หลังจากเลือกตั้งเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลเสร็จสิ้นแล้ว กระแสแห่งการถกเถียงในประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แผ่ขยายวงกว้างไปในสังคมอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์บริหารทางการเมืองไทย อันเป็นผลจากการเคลื่อนไหวของประชาชนในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ข้อถกเถียงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างทั้งในพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน รวมทั้งประชาชนในวงการต่างๆ และกระแสการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้เริ่มจางหายไปนับแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา

ระหว่างกระแสของสถานการณ์เฉพาะหน้าในเหตุการณ์หนึ่งๆ นั้นเป็นกระแสของสถานการณ์เฉพาะแต่กระแสของทิศทางการเมืองที่สำคัญอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมนั้นเป็นกระแสทั่วไปที่จะดำรงอยู่ในสังคมนั้นอย่างยาวนานในชั่วระยะหนึ่งจนกว่าจะมีปัญหาใหม่ที่สำคัญกว่าเข้ามาแทนที่ ปัญหาเดิมจึงจะตกไป ปัญหาการกระจายอำนาจนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบันหรือแม้กระทั่งในทศวรรษนี้ของการบริหารทางการเมืองและสังคมไทย ทั้งนี้เพราะประเทศไทยแต่เดิมจัดการปกครองเป็นสามระดับ ก็จะเหลือเพียงสองระดับ คือการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การปกครองส่วนภูมิภาคจะล้มเลิกไป นี่คือความมุ่งหวังเปลี่ยนแปลงโครงการปกครองอย่างขนานใหญ่ของประเทศไทยบนพื้นฐานการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จากการเคลื่อนไหวเรียกร้องตามกระแสการเมืองและสังคมและการเลือกตั้งผู้ว่าฯ นั้นเป็นเรื่องเสี่ยงต้องใช้เวลาอันเนิ่นนาน เนื่องจากเหตุผลบางประการดังนี้

1. ข้อเสนอให้เลือกตั้งผู้ว่าฯ เป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการให้การศึกษาทงการเมืองแก่ประชาชนทั่วประเทศให้คนได้คิดว่าผู้บริหารของเขาควรมาจากการเลือกตั้งควรถูกถอดถอนโดยประชาชนได้ ที่สำคัญ

ควรทำงานรับใช้ประชาชนอย่างถึงที่สุด ไม่ใช่เป็นเจ้าคนนายคน และมาจากส่วนกลางเหมือนในอดีต

2. ข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อคิดใหม่ สังคมไทยเคยชินกับการแต่งตั้งผู้ว่าฯ มานานนับร้อยปี

การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องดูสภาพของแต่ละท้องถิ่น ไม่ใช่ในส่วนกลางคิดแก้ไขแล้วให้มีการเปลี่ยนเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ อาจมีบางจังหวัดที่มีความเป็นเมืองแบบต่างๆ จุดในจังหวัดนั้น เช่น ภูเก็ต สมุทรปราการ นนทบุรี ข้อถกเถียงของการกระจายอำนาจนี้มีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างมากกว่าการใช้อารมณ์ หรือเพียงแต่ความรู้สึกเท่านั้น ทุกฝ่ายถกเถียงเพื่อหาข้อสรุป ข้อดีข้อด้อยอย่างรอบด้านมากกว่า

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นผลมาจากรัฐบาลได้ประกาศนโยบายการกระจายอำนาจไว้อย่างเด่นชัดที่จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ข้าราชการประจำ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองและการคลัง โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการซึ่งในช่วงแรกได้แก่ นายอนันต์ อนันตกุล และต่อมาคือ นายอารีย์ วงศ์อารยะ โดยมีรองอธิบดีกรมการปกครอง นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนข้าราชการประจำนั้น ได้แก่ นายปรีดี ตันติพงศ์, นายชาญชัย สุนทรมัญญ์, นายปัญญาวัฒน์ ปานทอง, นายสมิตร นิติตกุล, นายเกษม นาครัตน์, นายสุจิตร นิมิตกุล และนายนิวัฒน์ พิบูลย์ นักวิชาการต่างๆ ได้แก่ นายโกศล พลกุล, นายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร, นายสมบูรณ์ สุขสำราญ, นายลิขิต ชีร์เวคิน, นายกนก วงศ์ตระหง่าน, นายนรนิติ เศรษฐบุตร, นายประทาน คงฤทธิศึกษากร, นายถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์ และนายแก้วสรร อติโพธิ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ได้แก่ นายชิต นิลพานิช ข้าราชการบำนาญอดีตผู้ว่าราชการ

การจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองและขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายอิสรชนิตทิพย์ประกาศ

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการนั้นใช้กรมการปกครองและสถานที่ประชุมของกรมการปกครอง ซึ่งการใช้สถานที่ราชการและข้าราชการทำให้เกิดการเข้าใจผิดบ่อยๆ ว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการ

การประชุมของคณะกรรมการใน 2 ครั้ง แรกได้มีการหารือถึงแนวทางการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ รวมทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นว่าจะดำเนินการในลักษณะใด นักวิชาการบางคน เช่นนายสมบุรณ์ สุขสำราญ ศาสตราจารย์จากคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาภาพรวมและความเกี่ยวพันของระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แล้วจึงพิจารณารูปแบบการปกครองท้องถิ่นทีละรูปแบบ แต่ข้อเสนอนี้ตกไปเพราะกระแสเรียกร้องทางการเมืองต้องการเห็นการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นโดยเร็ว รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนหากดำเนินการในลักษณะที่นายสมบุรณ์เสนอจะเสียเวลามาก ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีความเห็นสมควรจะพิจารณาปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นลำดับแรก

ข้อที่สังเกตเกี่ยวกับคณะกรรมการที่เป็นนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น มีข้อวิจารณ์ว่าหลายๆ คน มีความโน้มเอียงทางการเมือง เนื่องจาก นายอิษฎางค์ ปาณิกบุตร มีความโน้มเอียงสนับสนุนพรรคพลังธรรม นายโกศล พลกุล เป็นที่ปรึกษา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายอรุณ รัทธธรรม เป็นที่ปรึกษาของนายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น การโน้มเอียง สนับสนุนพรรคการเมืองดังกล่าว ถึงแม้พรรคร่วมรัฐบาล แต่ละพรรคจะมีนโยบายด้านการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียว

กัน แต่ในด้านการรายละเอียดและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายย่อมมีความแตกต่างกันนอกจากนี้การเป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ ย่อมมีแนวทางในการดำเนินตามนโยบายแตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ต่างมีภารกิจ และข้อผูกพันบางประการที่ต่างกัน ดังนั้น ในการประชุมพิจารณาปรับปรุง พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นข้อโต้เถียงในด้านต่างๆ ซึ่งสะท้อนผลประโยชน์ที่ฝ่ายข้าราชการประจำต้องการที่จะรักษาเอาไว้ จุดมุ่งหมายที่นักวิชาการต้องการจะปรับปรุง รวมทั้งความขัดแย้งต่างๆ ในห้วงเวลาของการพิจารณากฎหมายต่างๆ ดังกล่าว

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ได้ผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอเข้าสู่การอนุมัติ ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ข้อเสนอที่กระทรวงการคลังเสนอในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมีรายได้เพิ่มขึ้น ประมาณปีละ 18,000 ล้านบาท

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 มีผลทำให้เกิดสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จำนวน 6,205 ตำบล ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 627 แห่ง ภายในวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 นั้น เป็นกฎหมายฉบับแรกที่พลิกโฉมหน้าการปกครองของประเทศ เพราะได้ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้นในทุกตำบลทั่วประเทศ อย่างเป็นรูปธรรม ตำบลต่างๆ จะสามารถทำนิติกรรมได้ด้วยตนเอง มีทรัพย์สิน บุคลากรเป็นของตนเอง มีรายได้ของตนเอง มีงบประมาณในการพัฒนาตำบลตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เหล่านี้เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจตามนโยบายของรัฐบาล

ความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ มีความจำเป็นที่ต้องการชี้แจงฝึกอบรมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับรู้และมีความเข้าใจในวิธีบริหารงานจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้จัดการประชุมชี้แจงกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่กำนัน จากตำบลที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้กำนันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใน 4 ปีแรก ส่วนหลังจาก 4 ปีแล้ว คณะกรรมการบริหารจะเลือกกันเองขึ้นเป็นประธาน ดังนั้น กำนัน ต้องมีความสามารถในการบริหารพัฒนาตำบล หมู่บ้านให้เจริญก้าวหน้า ทำให้ประชาชนและสมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลได้เห็นผลงาน ซึ่งตำแหน่งประธานกรรมการบริหารจะเป็นของกำนัน

กระทรวงมหาดไทยได้เตรียมการต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน จำนวน 28 ฉบับ
2. จัดพิมพ์กฎหมาย ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงานต่างๆ
3. ฝึกอบรม สัมมนาข้าราชการ สมาชิกสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง
4. เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ หมู่บ้านละ 2

5. สอบแข่งขันและคัดเลือกพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

6. สนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลละ 2 ล้านบาท

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่คอยกำกับดูแลสนับสนุนงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ครอบงำชี้แนะ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการต่างๆ อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง เช่น ตำแหน่งเลขานุการสภาตำบลซึ่งสภาตำบล เลือกจากข้าราชการหรือบุคคลภายนอกนั้น กระทรวงมหาดไทย ไม่สั่งให้สภาตำบลเลือกข้าราชการ หรือโครงการต่างๆ ของสภาตำบลก็ให้สภาตำบลได้คิดได้กำหนดเองและไม่ชี้แนะให้ใช้งบประมาณ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 มีผลดังนี้

1. ยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

2. กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 90 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรวม เทศบาล สุขาภิบาล และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. "ตำบล" เป็นตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่
นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยอาจอยู่นอกเขตทั้งตำบลหรือ
เฉพาะพื้นที่บางส่วนก็ได้ ดังนั้นพื้นที่ "ตำบล" ตามกฎหมายฉบับนี้จึงหมายถึงเฉพาะ
พื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล คือ มีพื้นที่ทับซ้อนอยู่กับพื้นที่ขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง

5. สภาตำบล ทุกแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจยกฐานะเป็น
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีรายได้โดย
ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ
150,000 บาท โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยลงในราชกิจจานุเบกษา

ลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. องค์ประกอบ

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1) สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่

- กำนัน
- ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในเขตตำบล
- แพทย์ประจำตำบล

2) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง : ราษฎรเลือกตัวแทนหมู่บ้านละ

2 คน มีวาระ 4 ปี

ประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิก มีวาระการ
ดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี และเลือกสมาชิกสภา อีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ
สมาชิกสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งกรรมการ
บริหารในขณะเดียวกันอีกมิได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล
- 2) พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ

งบประมาณ

- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร

1.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ
แต่งตั้งจาก

- 1) กำนัน
- 2) ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน
- 3) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

บุคคลในข้อ 2) และข้อ 3) แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบล

ให้คณะกรรมการบริหาร เลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคน
หนึ่งเป็นเลขานุการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะกาลกำหนดใน 4 ปีแรก
ให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง)

คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารกิจการให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล รับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและสมาชิกสภาฯ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับองค์การบริหารส่วนตำบล

2. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมกับมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ล้อม

2.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

และมีกิจกรรมที่อาจทำ ดังนี้

2.9 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.10 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.11 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.12 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

2.13 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.14 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.15 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.16 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.17 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.18 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.19 กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยจำกัดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

3. การบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และอาจแบ่งการบริหารงานออกเป็น

3.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ส่วนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น

4. รายได้

4.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ เมื่อเก็บแล้วให้ส่งมอบให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 จากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

4.3 จากการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จากเงินอุดหนุนตามกฎหมายว่าด้วยรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

4.5 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

4.6 รายได้อื่นๆ เช่น จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์ เงินและทรัพย์สิน ที่มีผู้กู้ให้

4.7 เงินกู้

5. รายงาน คณะกรรมการบริหารจัดการข้อบังคับงบประมาณเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

6. การกำกับดูแล

6.1 นายอำเภอ กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนรวมทั้งเรียกรายงานหรือเอกสารใดๆ มาตรวจสอบได้

6.2 ผู้ว่าราชการมียอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอและหากเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลนั้นออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลเป็นรายบุคคล

6.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งการให้กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ เมื่อเห็นว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากการพ้นจากตำแหน่ง

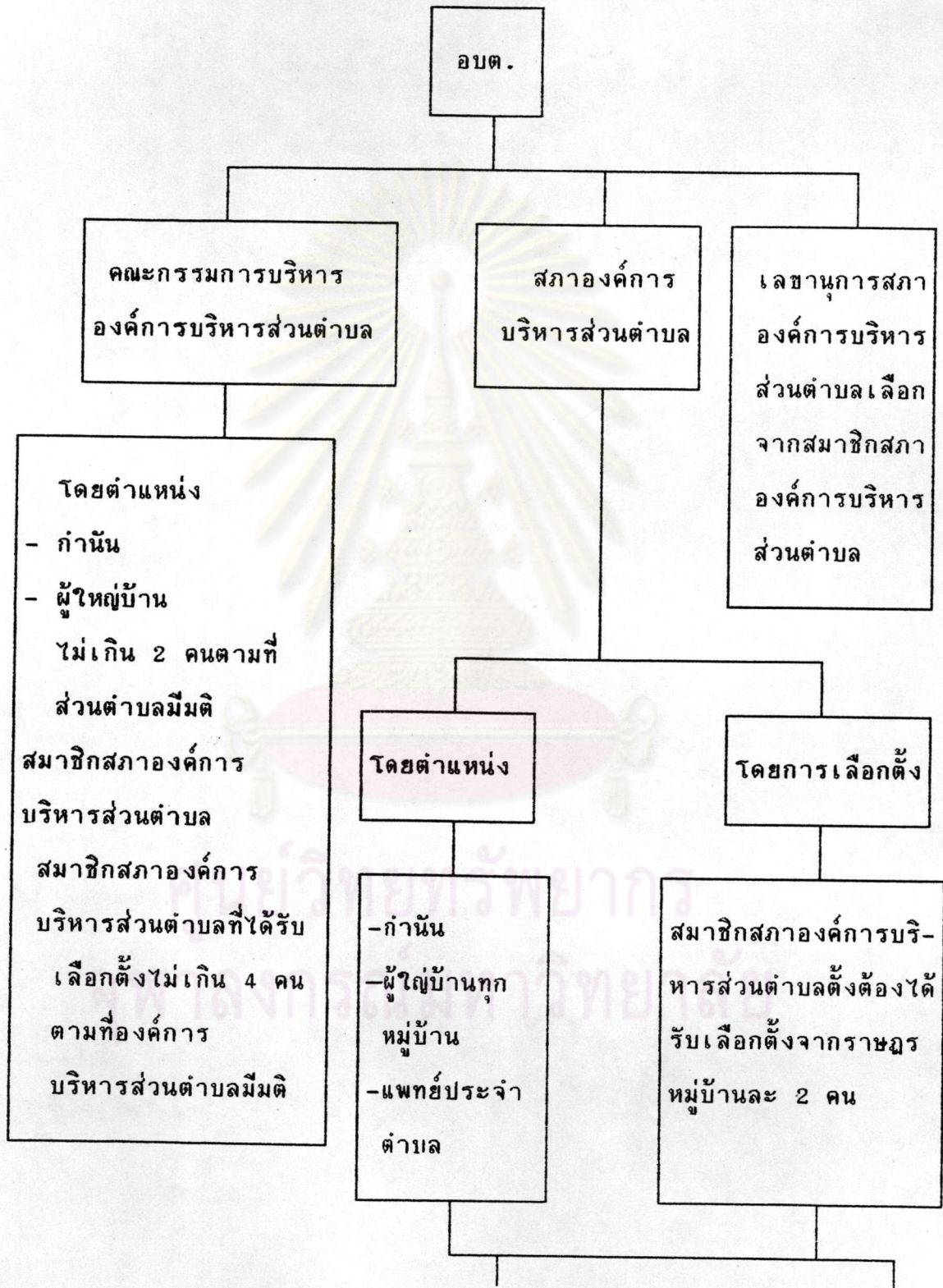
กรรมการบริหารเกิดจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือกรรมการบริหาร
นั้นเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3.5

แสดงโครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตาม
พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



ประชาชนสภาและรองประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจาก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและห้ามเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล