

วิวัฒนาการของสภาตำบล

ความเป็นมา

ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ . ได้แก่ ไขปัญหาของท้องถิ่นตนด้วยคนของท้องถิ่นเองเป็นเรื่องที่จำเป็น เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหาเป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนั้นยังเป็นการเสริมสร้างความผูกพันระหว่างตนกับท้องถิ่นให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติ อันเป็นการเสริมสร้างให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เข้มแข็งขึ้น จากหลักการดังกล่าวนี้ ภายหลัง จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางกลับจากการเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปในปี พ.ศ. 2498 แล้วจึงได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเขียงนานาอารยประเทศนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ส่งไปยังภาค จังหวัด และอำเภอในขณะนั้นให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้นใหม่โดยการจัดให้มีและจัดตั้งสภาตำบลทุกตำบลขึ้นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลโดยรีบด่วน และในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ. 2499) รัฐบาลเห็นว่าตำบลบางแห่งที่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ จึงได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยคนท้องถิ่นอิสระมากกว่ารูปแบบสภาตำบลแบบแรก (222/2499) ต่อมาอีกสิบปีภายหลังจากที่มีสภาตำบลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาตำบลโดยภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ



เท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งเพิ่มเติมออกมาอีก เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านเป็นฉบับที่ 2 ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509 โดยปรับปรุงสภาตำบลตามรูปแบบของคำสั่งที่ 222/2499 เป็นบางประการ และให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการทดลองก่อน ถ้ารูปแบบสภาตำบลใหม่เหมาะสมมีประสิทธิภาพได้ผลดีก็จะขยายผลนำออกไปใช้ทั่วประเทศต่อไป ต่อมาการดำเนินการของสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบและขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รัฐบาลยุคจอมพลถนอม จิตติขจร ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ออกมาแก้ไขให้สภาตำบลมีรูปแบบเหมือนเช่นในปัจจุบัน (พ.ศ.2530)

ในบทนี้จะนำเสนอวิวัฒนาการของรูปแบบ โครงสร้าง หน้าที่ของสภาตำบล ตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 รูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติที่ 326/2515 ตามลำดับ

สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

รูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 นี้ (กระทรวงมหาดไทย : คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499) กำเนิดจากหลักการที่รัฐบาลประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ โดยพิจารณาเห็นว่าหากการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ราษฎรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมด้วยจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว การจัดตั้งเป็นการจำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้แก่ สภาเทศบาล สภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล แต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อกำหนดที่จะเป็นหน่วยแรกที่

ทดลองฝึกสอนราษฎรให้เข้าใจในรูปแบบการบริหาร และการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้น ราษฎรรู้สิทธิหน้าที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น ทางราชการก็จะจัดยกระดับขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลหรือเทศบาล ตามความเหมาะสมต่อไป

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือคณะกรรมการตำบล และสภาตำบล

1. คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบลนั้นประกอบด้วย
 - 1) กำหนดในตำบลนั้น
 - 2) แพทย์ประจำตำบล
 - 3) ครูใหญ่ของโรงเรียนภายในเขตตำบล
 - 4) ครูประจำบาล 1 คน
 - 5) หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล 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 กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

2. สภาตำบล เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้นอนุโลมตามคุณสมบัติของผู้จะรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิตนอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่ว สมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากความเป็นสมาชิกได้ หรือและเสนอให้อำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ผู้นั้นออกจากสมาชิกภาพได้

การประชุมสภาตำบลให้มีอย่างน้อยเดือนละครั้งโดยให้นายอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3.1

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

สภาตำบล

คณะกรรมการตำบล		สภาตำบล
กำนัน	เป็นประธานกรรมการ	นายอำเภอเป็นประธานที่ประชุม
ผู้ใหญ่บ้าน	เป็นกรรมการ	สมาชิกสภาตำบล ได้รับการ
ครูใหญ่ทุกคน	เป็นกรรมการ	เลือกตั้งจากหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน
ครูน้อย 1 คน	เป็นกรรมการ	
แพทย์ประจำตำบล	เป็นกรรมการ	
ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน	เป็นกรรมการ	
หัวหน้าส่วนราชการอื่น	เป็นกรรมการ	
ที่ตั้งสำนักงานในตำบล		

รายได้ของสภาตำบลส่วนใหญ่ได้รับจาก

1. เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
2. เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบล เพื่อดำเนินกิจการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด
3. เงินรายได้จากการเรียไหรหรือผู้ถือสิทธิ์ ให้การเรียไหรนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบล ให้เรียไหรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียไหรของกระทรวงมหาดไทยยอมดำเนินการเองได้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสภาตำบลในรูปแบบดังกล่าว มีดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาที่แท้จริงของการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมาก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (เชาวน์วิศ สุตลาภา, 2518 : น.71-72) แต่ในทางปฏิบัติจริงเมื่อมีการประชุมนายอำเภอซึ่งเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนและข้าราชการทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล หรือข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นกรรมการตำบลต่างเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงมีความนับถือและเกรงใจในสถานภาพที่สูงกว่าของนายอำเภอ การแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับนายอำเภอจึงมีน้อย

2. ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลกับสภาตำบลการปกครองสภาตำบลรูปแบบนี้ได้แยกออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายกรรมการตำบล แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารงานของตำบลแตกต่างกัน จึงมักมีความขัดแย้งไม่ประสานงานกันในทางปฏิบัติคณะบุคคลทั้งสองต่างไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีทำงานร่วมกันเป็นคณะมาก่อน

3. ปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบล รายได้ของสภาตำบลเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นและสนใจจะเข้าร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด สภาตำบลซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณใช้จ่ายเงินจากภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีอยู่น้อยและไม่มีรายได้อื่นที่แน่นอน การสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นจึงอยู่ในวงจำกัด นอกจากนั้นการพิจารณางบประมาณในการพัฒนาตำบลโดยสภาตำบลนี้ก็อาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ความเป็นอิสระในงบประมาณจึงมีจำกัดเช่นกัน

4. ปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาตำบล ทั้งคณะกรรมการตำบลและสมาชิกสภาตำบลมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากไม่สะดวกแก่การที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ ในการประชุมก็เป็นไปในลักษณะพิธีการมีระเบียบวิธีปฏิบัติยุ่งยากกว่าที่ประชาชนในชนบทซึ่งมีความรู้น้อยจะเข้าใจได้

5. ไม่มีกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอน ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะแสดงฝีมือ เพราะสามารถอยู่ตลอดไปได้จนตายโดยไม่มีผู้แข่งขัน

6. ในระยะแรก ๆ มีการประชุมทุก ๆ เดือน แต่เป็นการประชุมแบบพิธีรีตอง กรรมการไม่สนใจในการประชุม

7. ไม่มีที่ปรึกษาและพี่เลี้ยง กล่าวคือขาดคนออกไปคลุกคลีให้ความคิดเห็นเสนอแนะ ชี้นำ เข้าใจให้กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง

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

9. การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของราษฎรท้องถิ่น อยู่กับทัศนคติของหน่วยเหนือ

องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

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

หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้บางตำบลซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนมีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบลที่ชุมชนในตำบลนั้นต้องการได้เองด้วยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเปิด

โอกาสให้ประชาชนในตำบลนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลดำเนินกิจการส่วนตำบลที่แยกออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค รูปแบบการบริหารส่วนตำบลนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การบริหารระบบเทศบาลต่อไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้ตำบลนั้นพ้นจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิต่าง ๆ ให้โอนเป็นของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่

การดำเนินกิจการส่วนตำบลอยู่ในความดูแล และรับผิดชอบของคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยแต่งตั้ง กล่าวคือ กำหนดท้องที่จะเป็นประธาน สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งประกอบด้วย แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน สำหรับกรรมการโดยแต่งตั้ง นายอำเภอ ท้องที่จะแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 5 คน การบริหารกิจการของตำบลอยู่ในรูปคณะกรรมการต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน การประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมในกรณีที่กำหนดท้องที่ซึ่งเป็นประธานกรรมการ ไม่อยู่ในที่ประชุมให้คณะกรรมการตำบลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานคณะกรรมการ เฉพาะในการประชุมคราวนั้น สำหรับมติข้อวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการตำบลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าจำนวนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง เป็นเสียงชี้ขาด ปกติแล้วการประชุมคณะกรรมการตำบลย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะกรรมการตำบลรวมกัน ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการที่มาประชุมขอร้องให้ทำการประชุมลับ ประธานในที่ประชุมจะต้องดำเนินการตามนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีพนักงานตำบลซึ่งปฏิบัติกิจการส่วนตำบลและ ได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล พนักงาน

ตำบลนี้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัด หรือข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมตลอดถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติกิจการส่วนตำบลด้วย อย่างไรก็ตาม พนักงานตำบลอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดวิธีการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานตำบล

ในการปฏิบัติหน้าที่กฎหมายให้ถือว่าประธานคณะกรรมการตำบลกิติกรรมการตำบลกิติ และพนักงานตำบลมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้หมายความว่ากรรมการตำบลเป็นเจ้าของพนักงาน ซึ่งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะมิได้เป็นเจ้าของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่ย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามที่มีกำหนดไว้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนคณะกรรมการตำบลมีอำนาจหน้าที่เป็นไปในรูปเตรียมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เช่นเดียวกัน แต่วิธีการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการตำบลต้องทำแผนการเสนอที่ประชุมสภาตำบลพิจารณาเสียก่อน

นับแต่วันที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตำบล กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีฐานะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบลและรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่มีประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่อื่นที่อยู่สำหรับในกิจการที่ทางราชการมิได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ

2. ในฐานะเป็นกรรมการตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้านจะต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทยภายใต้ความควบคุมของสภาตำบล

3. ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ที่จะชี้แจง แสดงความเห็นตลอดจนออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือรองประธานสภาตำบลด้วยไม่ได้

การออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการตำบลในส่วนของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการตำบลเมื่อต้องออกจากตำแหน่งนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการตำบลโดยการแต่งตั้งออกจากตำแหน่งโดยการตาย ลาออกโดยสิ้นเวลาออกก่อนอายุอำเภอ ในกรณีที่แต่งตั้งจากตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนในตำบลเมื่อออกจากราชการหรือพ้นจากตำแหน่งในเขตตำบลนั้นและนายอำเภอสั่งให้ออก เพราะเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือนายอำเภอสั่งให้ออกโดยได้สอบสวนแล้วเห็นว่าเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบโดยตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการส่วนตำบลนั้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดยังไม่พร้อมที่จะรับปฏิบัติ ก็ต้องชี้แจงเหตุผลและรายละเอียดให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่พึงปฏิบัติได้ ในทำนองเดียวกัน หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดประสงค์จะกระทำกิจการอย่าง

อื่น ๆ นอกเหนือไปจากกิจการทั้ง 6 ประการดังกล่าวแล้ว ต้องขออนุมัติไปยัง
กระทรวงมหาดไทย โดยชี้แจงแสดงเหตุผล หลักฐานข้อเท็จจริงและสถิติต่าง ๆ
ทั้งนี้ควรได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเสียก่อน

แผนภูมิที่ 3.2

โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

องค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบล	คณะกรรมการตำบล
- ประธานและรองประธาน	- กำนัน (ประธาน)
- ราษฎรผู้ได้รับเลือกตั้งหมู่ละ 1 คน	- แพทย์ประจำตำบล
- กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคน	- ผู้ใหญ่บ้านทุกคน
โดยตำแหน่ง	- กรรมการอื่นที่นายอำเภอ แต่งตั้งไม่เกิน 5 คน (ครูใหญ่หรือผู้ทรงคุณวุฒิ)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พนักงานตำบล พนักงานตำบล พนักงานตำบล พนักงานตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 1/ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละ แปดสิบ
- 2/เงินเรียไ้รตามมติสภาตำบล
- 3/เงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจังหวัด
- 4/เงินที่มีผู้อุทิศให้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้
(บรรทัด สิงหบุตร, 2509 : น.78 - 80)

1) ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งอภิปรายพิจารณาข้อปรึกษาต่าง ๆ ของท้องถิ่น แม้ว่าสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะตราข้อบัญญัติในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะออกเป็นข้อบัญญัติได้นั้น จะต้องนำร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้ว เสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ระงับไป จะเห็นได้ว่า แม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอิสระในการบริหารราชการภายในตำบลก็หาได้มีอิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรับด้านการเงิน เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การฯมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังนั้นกฎหมายถึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็นข้อผูกพันให้ องค์การฯ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขอรับเงินอุดหนุน ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการไปโดยปริยาย เท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด

รูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ถูกยกเลิกไป โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งในขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 59 องค์การฯ

สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยแบบนี้มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลซึ่งอยู่ภายใต้แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

สภาตำบลตามที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ได้รวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ (กระทรวงมหาดไทย : คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509)

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประจำบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประจำบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
- 3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้งโดยให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการนี้อาจเลือกจาก

กรรมการสภาตำบลหรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประจำตำบลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้พัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้มีจุดประสงค์ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบลดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนด และสั่งการตามกำลังงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ ไป กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบ 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

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 3.3

แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ตำบล

คณะกรรมการสภาตำบล
(กำหนดเป็นประธาน)ที่ปรึกษาสภาตำบล
(พัฒนากรท้องถิ่น)

โดยตำแหน่ง

โดยการคัดเลือก

โดยการเลือกตั้ง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์
ประจำตำบล

ครูประจำบาล 1 คน

ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ
หมู่บ้านละ 1 คนศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลรูปแบบตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ตามรูปแบบนี้สภาตำบลจะรวมกับคณะกรรมการตำบลเรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้าและมีเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษาดังนี้

1) เลขานุการให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้ ตำแหน่งนี้ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเอง หรือจะตั้งจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการสภาตำบลก็ได้และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2) พัฒนาการท้องถิ่นให้เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

2. สภาตำบลอาจพิจารณาขอความช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุและจากหน่วยราชการ องค์กรหรือเอกชน ตามที่เห็นสมควรโดยเสนอไปยังนายอำเภอ เพื่อดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้น ๆ

3. คณะกรรมการสภาตำบลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามงบประมาณของสภาตำบล หรือเพื่อการอื่นใดก็ได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้ง จากบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็ได้

4. ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังนี้

1) ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่

- การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม
- การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณสุขและการประกันสังคม

- การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
 - การจัดให้มีและการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบกและการชลประทาน ราษฎร
 - การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
 - การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
 - การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - การจัดให้มีฅาปนสถาน
 - การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนสาธารณะตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร
 - การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
 - การจัดการคุ้มครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
 - การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
 - กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด
- ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ ให้มีอำนาจที่จะตัดทอนแก้ไขหรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณีแล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล' ตลอดจนพิจารณาแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4) เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

5) เมื่อปรากฏ ข้าราชการพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานใน ตำบลนั้น ได้ประพฤติชั่วหรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎรหรือละเลยหน้าที่ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่ง จะเสนอตั้งข้อร้องเรียนผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภา ตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอนั้นของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รับส่งมติ รับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ตามสมควรแก่กรณีต่อไป

6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้

7) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

รายได้ของสภาตำบลรูปแบบ 275/2509

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็น ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
3. เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ

เป็นต้น

การที่กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้ สภาตำบลรูปแบบนี้ มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตาม ความต้องการของราษฎรได้จริงจึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือ แก่สภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้น ให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางโครงการใช้ จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่น

อาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วย จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่าสภาตำบลรูปแบบ 222/2499 อยู่หลายประการ

การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิมสามารถลดปัญหาการประสานงานในการบริหารลงได้ แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำอยู่ คือครูประจำบาล ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบล และการจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึง เพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นไปตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ในระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับปรากฏว่า ในห้วงนั้น (พ.ศ. 2509 - 2515) ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นบทระดับตำบลอยู่ถึง 3 รูปแบบ คือสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบปฏิบัติ การจัดสรรเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือ ทางคณะปฏิวัติ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติมา เพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยพิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น ๆ อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกสุขให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่า การจัดระเบียบบริหารของตำบลยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบ และบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไข

ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับ
สภาวะการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ได้กำหนดให้สภาตำบลตามรูปแบบใหม่
มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนจุดมุ่งหมายของคำสั่งฉบับนี้ก็ยังคงไม่แตกต่างจาก
หลักการเดิมคือ เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย
และการบริหารงานพัฒนาของชนบทในระดับตำบลคำสั่งของคณะปฏิวัติมีสาระสำคัญ
ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 190,2515)

1. ให้ยกเลิก

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2511

2. ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไป
เป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่

3. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะใช้ในการบริหารราชการตำบลใดให้
กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. การบริหารราชการเกี่ยวกับตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่
275/2509 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ให้คงใช้ไปพลางก่อน
จนกว่าจะได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามข้อ 3 ซึ่งให้แล้วเสร็จภายใน
กำหนดสามปี

5. ให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้มีองค์ประกอบ
ดังนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท ได้แก่

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนและแพทย์
ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ
1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี
คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับการเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้เช่นเดียว
กับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร
ท้องที่ และมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำบาลในตำบลนั้น

ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการ
สภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

แผนภูมิที่ 3.4

แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ตำบล

ที่ปรึกษาสภาตำบลแต่งตั้ง
จากปลัดอำเภอหรือ
พัฒนากร

คณะกรรมการสภาตำบล

เลขานุการสภาตำบลแต่งตั้ง
จากครูประจำบาล

โดยตำแหน่ง

โดยการเลือกตั้ง

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| - กำนัน (เป็นประธาน) | กรรมการสภาตำบล |
| - ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน | ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับ |
| - แพทย์ประจำตำบล | เลือกตั้งจากราษฎร |
| | หมู่บ้านละ 1 คน |

อำนาจและหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านั้น ได้แก่

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอให้นายอำเภออนุมัติ และการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่มแก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล เพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลคือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน โดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

รายได้ของสภาตำบล 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุง ให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็นรายได้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 2. เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
 3. ภาษีแรงเรื้อนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรื้อนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
 4. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
 5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
- สภาตำบลอาจมีรายได้อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

ที่ทำการตำบล

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามที่จะทำให้มีการตั้งกล่าวเป็นที่เหมาะสม เป็นศูนย์กลางของตำบลและสะดวกในการติดต่อ

ในปัจจุบัน (2530) สภาพตำบลทั่วประเทศมีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515 จากการดำเนินการที่ผ่านมาก็นับได้ว่าอยู่ในขั้นพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็พบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการดังจะได้นำเสนอต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515

ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้ (ทวีหงษ์วิวัฒน์, 2527 : น.51-80)

1. ด้านกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้ อยู่ในระดับต่ำ ขาดความรู้ในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานไม่ค่อยราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจัดทำโครงการ การติดตามควบคุมโครงการยังไม่เป็นที่พอใจ ในด้านความรับผิดชอบต่อหน้าที่กรรมการสภาตำบลมักไม่ทราบว่บทบาทหน้าที่ของตน มีความสำคัญต่อท้องถิ่นและมีผลต่อประเทศชาติเพียงใด กรรมการสภาตำบลที่รับตำแหน่งใหม่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในสภาตำบลขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้านความกระตือรือร้นในการทำงาน กรรมการโดยตำแหน่งมักจะคิดว่างานสภาตำบลเป็นงานฝาก ไม่ใช่งานหลักของตน ตนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะอื่นไม่ใช่ในฐานะกรรมการสภาตำบล ส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนั้นก็มักบทบาทน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารโครงการ

2. ด้านโครงสร้างสภาตำบล โครงสร้างสภาตำบลในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้สภาตำบลปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังมีได้เป็นนิติบุคคลและยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การบริหารงานจึงขาดความคล่องตัวทั้งที่ในปัจจุบันองค์ประกอบของสภาตำบลมาจากประชาชนทั้งหมด ส่วนข้าราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเลขานุการ

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

4. ด้านระเบียบ วิธีปฏิบัติ ระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารสภาตำบลในปัจจุบันมีความซับซ้อน ขึ้นต่อนเกินกว่ากำลังการจัดการของกรรมการสภาตำบลที่มาจากราษฎรในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงิน การขออนุมัติโครงการ จึงประสบปัญหาอยู่เสมอที่เงินได้รับอนุมัติมาไม่ทันกับเวลา ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก โครงการเดิมต้องนำเอาโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่ามาดำเนินการแทน ทำให้แก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่นต้องเบี่ยงเบนไปจากความจำเป็นที่แท้จริง

5. ด้านการจัดทำแผนและโครงการพัฒนา สืบเนื่องจากปัญหาด้านข้อจำกัดในความรู้ของบุคลากรของสภาตำบล ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตลอดจนการเตรียมโครงการต่าง ๆ สำหรับรองรับนโยบายการพัฒนาขาดความสมบูรณ์ในการ

จัดทำ โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคทางช่างการประเมินโครงการ โครงการที่ได้ถูกกำหนดออกมาจึงอาจไม่ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป

6. ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงมิได้รับการประสานงานจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการให้ความสำคัญแก่สภาตำบลน้อยเกินไป มักจะคิดว่าสภาตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ค่อยใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนาจึงมักจะจัดตั้งองค์การย่อยของตนเองลงไปแทน บางครั้งโครงการและแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาตำบลหรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญของตนเองในบทบาทหน้าที่ และไม่สามารถร่วมประสานงานกับหน่วยราชการได้

7. ด้านการทำงานเป็นกลุ่ม การทำงานของกรรมการสภาตำบลยังเป็นไปในลักษณะปัจเจกบุคคลมากกว่าการทำงานแบบประชาธิปไตยหรือเป็นกลุ่ม ผู้นำท้องถิ่นบางคนมีภาวะผู้นำสูงครอบงำกรรมการคนอื่น ๆ การแสดงความคิดเห็นมักผูกขาดอยู่กับไม่กี่คน

8. การขาดความเชื่อมโยงระหว่างกรรมการหมู่บ้านกับกรรมการสภาตำบล กรรมการหมู่บ้านที่ได้เป็นตัวแทนเข้าไปในสภาตำบลก็คือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักไม่ค่อยตระหนักถึงฐานะของตนเองในการประชุมสภาตำบลว่าอยู่ในฐานะตัวแทนของกรรมการหมู่บ้าน แต่จะใช้บทบาทผู้ใหญ่บ้านในลักษณะปัจเจกบุคคล ดังนั้นมติของกรรมการหมู่บ้านจึงไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่สัก

9. ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัจจุบันประชาชนในชนบทส่วนมากจะขาดความรู้ ความสนใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ไม่ทราบโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งความรู้ความเข้าใจและการสนับสนุนจากประชาชนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานสภาตำบล เพราะในการเสนอโครงการพัฒนา การ

ขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จากประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นไปได้ยาก การบริหารงานของสภาตำบลให้ประสบผลสำเร็จจึงอาจต้องพอบุคลากรขาดความสนใจจากประชาชนนี้พลอยทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานไปด้วย ตลอดจนรวมไปถึงการขาดการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอีกด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย