

### บทที่ 3

## ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ สภาพปัญหาและอุปสรรคของสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล

### ความเป็นมา

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมี ส่วนร่วมทางการบริหารมีสิทธิมีเสียงในการดำเนินการปกครองตนเองมีความจำเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร จัดการกิจกรรมที่ตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับและยังเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการเสริมสร้างวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นจากหลักการนี้ ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรปในปี พ.ศ.2498 และเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยยังมีจำกัดมากจึงได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเยี่ยงนานาอารยประเทศกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านส่งไปยังภาค จังหวัดและอำเภอในขณะนั้นให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านขึ้นใหม่โดยการจัดให้มีและจัดตั้งสภาตำบลทุกตำบลขึ้นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลโดยรีบด่วน และในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ. 2499) รัฐบาลเห็นว่าตำบลบางแห่งที่มีลักษณะเป็นชุมชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์จึงได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยคนท้องถิ่นอิสระมากกว่ารูปแบบสภาตำบลแบบแรก(222/2499)ต่อมาอีกสิบปีภายหลังจากที่มีสภาตำบลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสภาตำบลโดยภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งเพิ่มเติมออกมาอีก เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เป็นฉบับที่ 2 ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 (กระทรวงมหาดไทย:คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509)โดยปรับปรุงสภาตำบลตามรูปแบบของคำสั่งที่ 222/2499 เป็นบางประการและให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นการทดลองก่อน ถ้ารูปแบบสภาตำบลใหม่เหมาะสมมีประสิทธิภาพได้ผลดีก็จะขยายผลนำไปใช้ทั่วประเทศต่อไป ต่อมาการดำเนินการของสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบและขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รัฐบาลยุคจอมพลถนอมกิตติขจร ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ในบทนี้จะนำเสนอความเป็นมาโครงสร้างหน้าที่สภาพปัญหาและอุปสรรคของสภาตำบลโดยแยกพิจารณาในแต่ละรูปแบบ ได้แก่

1. สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติที่ 326 ซึ่งเป็นฉบับหลังสุดก่อนที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้ออก พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

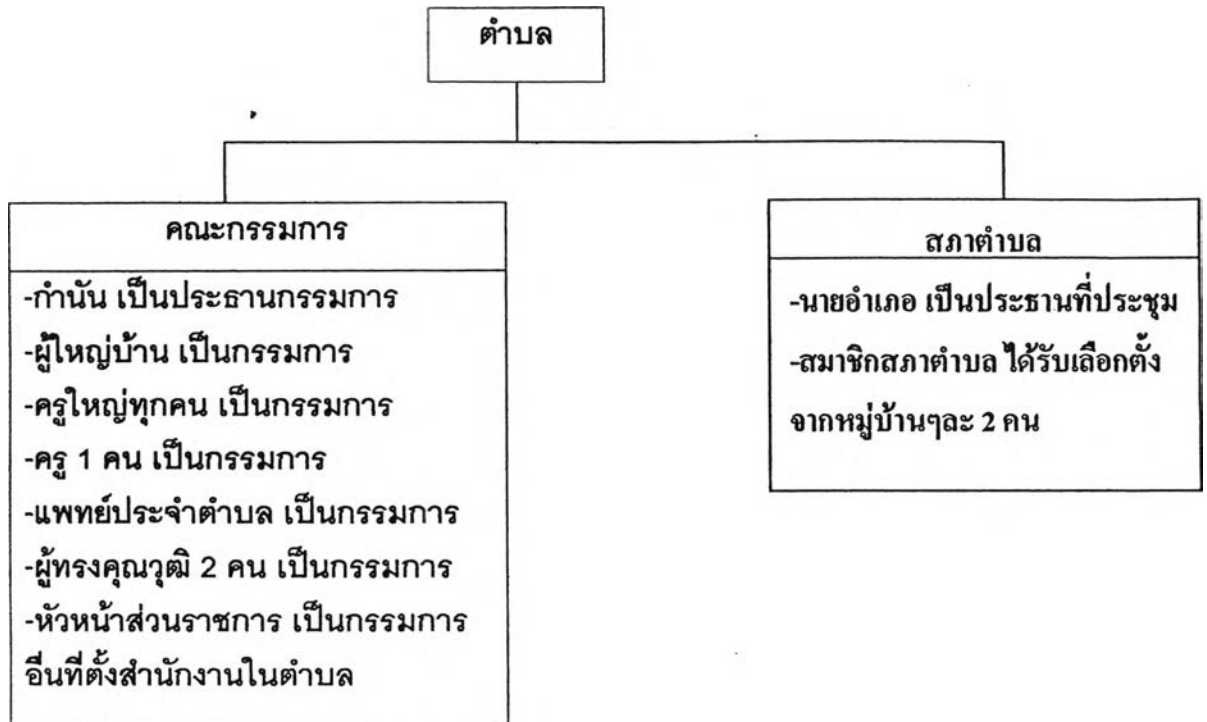
### 1. สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

สภาตำบลรูปแบบนี้กำเนิดจากหลักการที่รัฐบาลประสงคิให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่โดยพิจารณาเห็นว่าหากการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ราษฎรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมด้วยจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว การจัดตั้งเป็นการจำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้แก่ สภาเทศบาลสภาจังหวัดและกรรมการสุขาภิบาล แต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อมุ่งที่จะเป็นหน่วยแรกที่ทดลองฝึกสอนราษฎรให้เข้าใจรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้น ราษฎรรู้สึกที่หน้าที่ดีขึ้นมีส่วนร่วมมากขึ้น ทางราชการก็จะจัดยกระดับขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลหรือเทศบาลตามความเหมาะสมต่อไป

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนคือคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล

1. คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบลนั้นประกอบด้วยกำนันในตำบลนั้น แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในเขตตำบลครูประชาบาล 1 คน หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบลนายช่างชลประทาน เป็นต้น ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน
2. สภาตำบล ประกอบด้วยนายอำเภอและสมาชิกสภาตำบลที่ได้รับเลือกตั้งจากหมู่บ้านๆละ 2 คน

**แผนภูมิ**  
**แสดงโครงสร้างสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 .**



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคคือ

1. กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม

2. กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม สั่งการมาและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ

3. กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ

4. กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะได้แก่ กิจการอื่นๆที่ไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

สภาตำบล ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้น อนุโลมตามคุณสมบัติของผู้จะรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก สภาตำบล อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต นอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่ว สมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากความเป็นสมาชิกและเสนอให้อำเภอเสนอแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ผู้นั้นพ้นออกจากสมาชิกภาพได้ การ

ประชุมสภาตำบลให้มือน้อยเดือนละครั้ง โดยนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง

รายได้ของสภาตำบลได้รับจาก 3 ทางคือ

1. เงินรายได้ที่โอนมาจากสวนกลางได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารสวนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
2. เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัดโดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินกิจการตามโครงการในข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวในเขตตำบลนั้น
3. เงินรายได้จากการเรียโรหรือผู้ถือหุ้น การเรียโรนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบลให้เรียโรเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้วให้ถือเป็นการเรียโรของกระทรวงมหาดไทย ย่อมดำเนินการเองได้

### สภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499

การบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่งที่ 222/2499 ตามหลักการแล้วเพื่อให้เป็นองค์การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะมีการแบ่งแยกการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการตำบลออกจากสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกมาจากราษฎร ในทางปฏิบัติการบริหารในลักษณะนี้ไม่มีประสิทธิภาพและประสบปัญหาซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาของที่ตั้งสภาตำบลขึ้นมาก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ในทางปฏิบัติการกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่งยอมทำให้มีโอกาสหรือน้ำหนักมากพอที่จะชักจูงหรือโน้มน้าวสมาชิกสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามได้ง่าย หรืออย่างน้อยก็ทำให้สมาชิกสภาตำบลตกอยู่ในภาวะจำยอมไม่กล้าแสดงความคิดเห็นไปในทางโต้แย้งคัดค้านทั้งที่ไม่เห็นด้วย นอกจากนั้นการกำหนดให้ครูใหญ่โรงเรียนต่างๆ และหัวหน้าส่วนราชการที่มีที่ทำการตั้งอยู่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะกรรมการตำบลด้วย ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นข้าราชการและมีได้รับเลือกจากประชาชน จึงไม่ต้องด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การบริหารงานของตำบลเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และบุคคลดังกล่าวนอกจากจะเป็นที่เคารพนับถือ และยำเกรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาตำบลแล้วยังเป็นข้าราชการที่อยู่ในการปกครองและบังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภอโดยตรงอีกด้วย

2. ประชาชนไม่สนใจและเอาใจใส่ในการปกครองตำบลหมู่บ้านของตนเอง ยังทำตนเป็นฝ่ายนั่งเฉย คอยรับผลการปฏิบัติซึ่งทางราชการจะเป็นผู้บันดาลให้เกิดขึ้น เช่นเดียวกับที่เคยเป็นมาก่อนมีการจัดตั้งสภาตำบลโดยยังมีความเข้าใจว่าการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของทางราชการ

ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่ารายได้ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการอุดหนุนมาจากส่วนกลางหรือจังหวัดจัดสรรให้

3. ไม่มีการกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอนทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะแสดงฝีมือเพราะสามารถอยู่ตลอดไปได้จนตายโดยไม่มีผู้แข่งขัน

4. การทำงานในรูปของคณะกรรมการตำบลที่จะต้องอาศัยความร่วมมือหลายๆฝ่ายประสบปัญหาคือ

4.1 ปัญหาการประสานงาน คือ การแบ่งแยกเป็นคณะกรรมการตำบลฝ่ายหนึ่งและสภาตำบลอีกฝ่ายหนึ่ง ทำหน้าที่แตกต่างกันจึงมักมีความขัดแย้งและไม่ประสานกันในการปฏิบัติงานของตำบล

4.2 ปัญหารายได้ สภาตำบลไม่มีรายได้ของตนเองโดยแน่นอนจึงไม่มีกำลังพอในอันที่จะปฏิบัติงานทำนุบำรุงท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนซึ่งมีอยู่มากมาย

4.3 ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสภาตำบลยังขาดอำนาจในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานตามมติของตนเอง เพราะไม่มีอำนาจตั้งงบประมาณ โดยการจัดทำงบประมาณนั้นต้องพึงสภาจังหวัด นอกจากนี้มติของสภาตำบล สภาจังหวัด ยังอาจเปลี่ยนแปลงได้อีกด้วย

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการประชุมเนื่องจากเจ้าหน้าที่ต่างๆของสภาตำบลมีจำนวนมากเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนเกินความจำเป็นจึงไม่สะดวกต่อการที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ นอกจากนี้การประชุมยังมีระเบียบยุ่งยากและเป็นพิธีการจึงไม่เกิดผลดีแต่อย่างไร

2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

องค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตำบลมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเพียงพอที่จะดำเนินกิจการของตนเองได้ ปกครองตนเองตามรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ควบคู่ไปกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

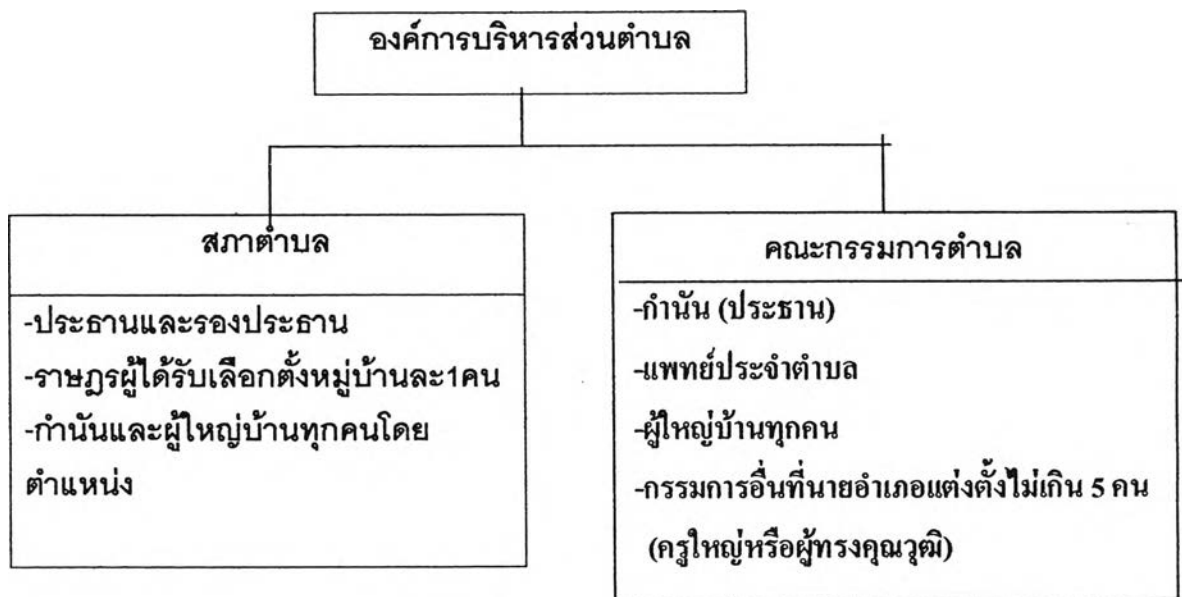
องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลโดยจัดองค์การเป็นคณะผู้บริหารและสภาแยกจากกันสภาตำบลมีสมาชิก 2 ประเภทคือสมาชิกประเภทเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปีและสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ส่วนคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนัน เป็นประธานแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งครูใหญ่หรือผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คนเป็นกรรมการโดยได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ

นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลกล่าวคือ จะ

ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีฐานะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบลและรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ประกาศเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่สำหรับกิจการที่ทางราชการมิได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับมาดำเนินการในฐานะที่เป็นกรรมการของตำบลกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องบริหารกิจการต่างๆตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทยภายใต้การควบคุมของสภาตำบล

## แผนภูมิ

### โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ.2499



องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 6 ประการคือ

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
- 3) การป้องกันและระงับสาธารณภัย
- 4) การส่งเสริมให้ราษฎรรับการศึกษาอบรม
- 5) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และสังคมสงเคราะห์

ส่วนรายได้นั้นประกอบด้วย

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละ 80
- 2) เงินเรียไรตามมติสภาตำบล
- 3) เงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจังหวัด
- 4) เงินที่มีผู้อุทิศให้

### สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะประสบผลสำเร็จในการใช้เป็นองค์การพัฒนากองเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น เพราะสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง จัดหารายได้ของตนเอง มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติต่างๆแต่ตามข้อเท็จจริงองค์การบริหารส่วนตำบลหาได้มีประสิทธิภาพในการใช้เป็นเครื่องมือพัฒนากองเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ไม่ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งอภิปรายพิจารณาข้อปรึกษาต่างๆของท้องถิ่น แม้ว่าสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะได้นั้นจะต้องนำร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็จะส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ระงับไปจะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้อิสระในการบริหารราชการภายในตำบลก็หาได้มีอิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรายรับด้านการเงินเมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่างๆ ดังนั้นกฎหมายถึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็นข้อผูกพันให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆในการขอรับเงินอุดหนุนทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการไปโดยปริยายเท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด

สำหรับเป้าหมายในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานให้กับตำบลนั้นก็หาได้ประสบผลสำเร็จไม่ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลขาดรายได้ที่เพียงพอในการที่จะจัดทำโครงการต่างๆทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมขาดความสนใจ ในที่สุดก็ไม่มาประชุมและการที่คณะผู้บริหารส่วนใหญ่อยังขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ หากปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นที่เลี้ยงแล้ว การปฏิบัติงานต่างๆของตำบลก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการที่ว่าอิสระนั้นในทางปฏิบัติกลับถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการ ด้วยมีปัญหาอุปสรรคดัง

กล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นมาได้เพียง 59 แห่ง ก็ต้องถูกยุบเลิกเพราะทำงานอย่างไรประสิทธิภาพโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

### 3. สถาปนาตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยแบบนี้มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลซึ่งอยู่ภายใต้แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นแต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการตามโครงการพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

สภาตำบลตามที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภทคือ

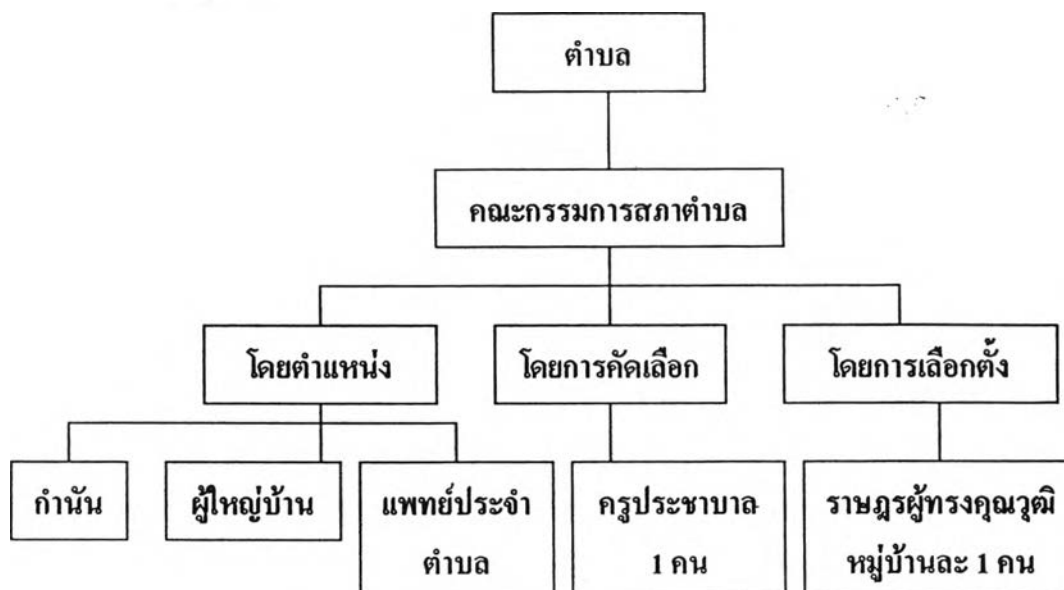
- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการคัดเลือกได้แก่ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประชาบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
- 3) กรรมการโดยการเลือกตั้งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนซึ่งราษฎรให้หมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก โดยให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมงานธุรการและงานอื่นๆที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการนี้ อาจเลือกจากกรรมการสภาตำบลหรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประชาบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้พัฒนากรเป็นที่ปรึกษาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้มีจุดประสงค์ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบลดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามคำสั่งงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปีๆไป กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 ในตำบลใดก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 ในตำบลนั้น ในระยะแรกที่มีประกาศจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 นี้จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนักในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 และ 275/2509) มีสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล



**แผนภูมิ**  
**แสดงโครงสร้างสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509**



สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีอำนาจหน้าที่คือ

1. ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่ง ได้แก่
  - 1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
  - 1.2 การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม
  - 1.3 การสังคมสงเคราะห์ อันรวมทั้งการสาธารณสุขโรคและการประกันสังคม
  - 1.4 การป้องกันโรค การบำบัด การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
  - 1.5 การจัดให้มีและการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
  - 1.6 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - 1.7 การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
  - 1.8 การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
  - 1.9 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - 1.10 การจัดให้มีฌาปนกิจสถาน
  - 1.11 การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ ตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร

- 1.12 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 1.13 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.14 การจัดการคุ้มครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 1.15 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ
- 1.16 กิจกรรมอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัดทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาหมู่บ้านต่างๆในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอทั้งนี้ให้มีอำนาจที่จะตัดทอนแก้ไขหรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศลตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4. เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่นๆ

5. เมื่อปรากฏว่า ข้าราชการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นประพฤติชั่วหรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎรหรือละเลยหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้วคณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อร้องเรียนผู้หนึ่งต่อคณะกรรมการสภาตำบลได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอของกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอของกรรมการสภาตำบลผู้หนึ่งแล้วก็ให้รับส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการตำบล

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่มากกว่าเดิมมากโดยเฉพาะในข้อแรกที่ให้สภาตำบลจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประการแต่ต้องเป็นงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายให้

สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

- 1.) เงินที่ได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.) เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
- 3.) เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ เป็นต้น

การกำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้สภาตำบลรูปแบบนี้ มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของราษฎรได้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้นให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางโครงการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่นอาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วย ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่าสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่หลายประการ

### สภาพปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

1. เนื่องจากสภาตำบลรูปแบบนี้ต้องดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักสำคัญให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของสภาตำบลต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสมเพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ผลดีด้วย ดังนั้นเมื่อตำบลใดไม่อยู่ในโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถได้รับการฝึกอบรม เสริมสร้างความรู้และทัศนคติที่เหมาะสมได้พร้อมทั้งไม่สามารถจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ขาดงบประมาณและรัฐบาลยังไม่สนับสนุนจริงจังจึงไม่สามารถแพร่ขยายตำบลให้มีสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้ พร้อมทั้งไม่สามารถปลูกฝังทัศนคติแบบประชาธิปไตยให้กับสภาตำบลได้อย่างทั่วถึง

2. ปัญหาเรื่องการครอบงำของครูประชาบาล ตามรูปแบบสภาตำบลนี้ กำหนดให้ครูประชาบาลหนึ่งคนเป็นเลขานุการสภาตำบลและเป็นกรรมการด้วย ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองตนเองเพราะครูประชาบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อได้เป็นกรรมการก็ย่อมมีสิทธิโต้แย้งและแสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งโดยปกติครูประชาบาลเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่าคณะกรรมการสภาตำบลคนอื่น ๆ ดังนั้นในการประชุมจึงอาจพูดชักจูงมติของที่ประชุมได้ง่าย

การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิมสามารถลดปัญหาการประสานงานในการบริหารลงได้แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำอยู่คือครูประชาบาลซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบลและการจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึงเพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นไปตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย

#### 4. สภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

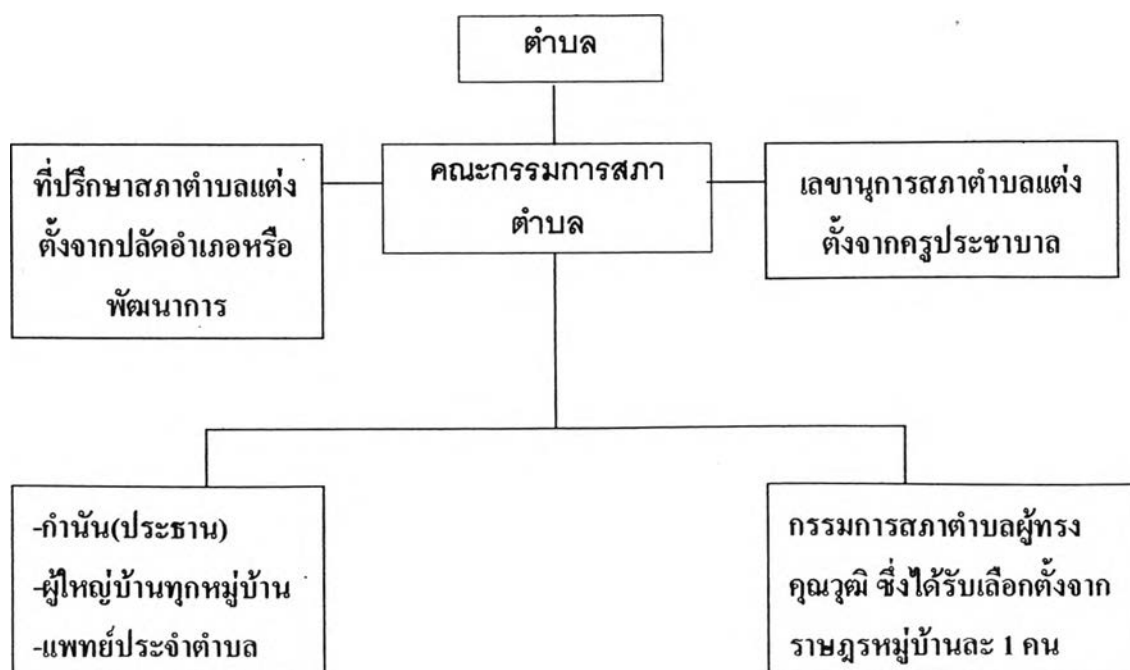
คณะปฏิวัติที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลทั้ง 3 รูปแบบลงทั้งหมดและจัดตั้งสภาตำบลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้น โดยคณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่นๆอันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นที่ให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรแต่ปรากฏว่า การจัดระเบียบบริหารของตำบลยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น

โครงสร้างของสภาตำบล ประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่งและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก

สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาท้องถิ่นและมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้นโดยนายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

#### แผนภูมิ

#### แสดงโครงสร้างสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326



สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านั้นได้แก่

1. บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติและการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่างๆที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่ม แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบลเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล คือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันโดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบลเว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

ส่วนรายได้นั้นสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนขึ้นกว่าเดิม โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็นรายได้ ประกอบด้วย

1. เงินหนุนจากรัฐบาล
2. เงินภาษีบำรุงท้องที่ ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล
3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล

4. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

สภาตำบลอาจมีรายได้อื่นๆตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้ จากการที่ประกาศของคณะปฏิวัติได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินประเภทต่างๆเพื่อให้เป็นรายได้ของสภาตำบลนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังของสภาตำบล พ.ศ.2518 ขึ้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของสภาตำบลเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาตำบลเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่เป็นระเบียบแบบแผนแน่นอนทางด้านการเงินและการงบประมาณของสภาตำบลเป็นครั้งแรก

## สภาพปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

ปัญหาต่างๆสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

### 1. ปัญหาโครงสร้าง

1.1 คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากหากตำบลใดมีหมู่บ้านมากจะมีจำนวนกรรมการสภาตำบลเพิ่มมากขึ้นไปด้วยในการประชุมหรือดำเนินการของสภาตำบลตามข้อ 10 ของประเทศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวต้องมีกรรมการสภาตำบลมาประชุม การดำเนินการของสภาตำบลต้องทำในรูปของคณะกรรมการ ดังนั้นการนัดหมายหรือเรียกตัวกรรมการเพื่อปฏิบัติงานซึ่งมีจำนวนคนมากย่อมเป็นการยากลำบากล่าช้าทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานและขาดผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานอย่างแน่ชัด

1.2 เลขาธิการตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ข้อ 5 กำหนดให้แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้นเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งจากบุคคลอื่นได้เลย ครูประชาบาลในปัจจุบันโอนสังกัดอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติและมีงานสอนเป็นงานประจำทำให้ไม่มีเวลาทำงานให้สภาตำบลมากพนักงานของสภาตำบลไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

1.3 ที่ปรึกษาสภาตำบล กฎหมายฉบับดังกล่าวให้แต่งตั้งได้เพียงคนเดียวจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำในงานของส่วนราชการอื่นได้มากนัก

## 2. ปัญหารายได้

รายได้ในการดำเนินกิจกรรมของสภาตำบลยังคงมีอยู่น้อยไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำโครงการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีสภาตำบลเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีรายได้มากพอ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ สาเหตุที่มีรายได้จำกัดก็เพราะแหล่งที่มาของรายได้น้อยที่เป็นหลักของรายได้ในปัจจุบันก็คือภาษารับรองท้องที่ซึ่งในชนบทนั้นไม่สามารถจัดเก็บในอัตราสูงได้อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายการสร้างงานในชนบท(กสช.)ขึ้น และจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับโครงการนี้ให้สภาตำบลไปดำเนินการแล้ว ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานก็ทุเลาลงแต่ก็กลับทำให้การบริหารงานของสภาตำบลลดความเป็นอิสระลงเพราะความผูกพันในด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

## 3. ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่

3.1 สภาตำบลมีหน้าที่ส่วนใหญ่ในลักษณะไม่ใช่ผู้ปฏิบัติและมีลักษณะรองรับงานจากราชการ และหน้าที่ที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของราษฎรเท่าที่ควรทำให้ราษฎรขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามาเป็นกรรมการสภาตำบลเพราะคิดว่าเมื่อเป็นกรรมการสภาตำบลแล้วก็ไม่สามารถปฏิบัติงานในตำบลได้มากนักประกอบกับทางคณะกรรมการสภาตำบลมีหน้าที่ไม่มีอำนาจบังคับราษฎรให้ปฏิบัติตามหรือให้ความร่วมมือแก่สภาตำบล

3.2 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ขาดความอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ต้องพึ่งพาระบบราชการหรือทบวงการเมืองอื่นที่เป็นนิติบุคคล อาทิเช่น ไม่มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาในตำบลด้วยตนเองต้องกระทำในนามนายอำเภอ

## 4. ปัญหาด้านการบริหารงาน

4.1 ขาดการควบคุมและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

4.2 กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถโดยทั่วไป กรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ พร้อมทั้งขาดความรอบรู้และความสนใจในด้านกฎหมายและระเบียบการ ตลอดจนด้านวิชาการต่างๆ นอกจากนั้นกรรมการสภาตำบลบางคนยังขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน และขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่และบทบาทของการพัฒนาชนบท

4.3 ขั้นตอนการปฏิบัติระเบียบวิธีการปฏิบัติที่คณะกรรมการสภาตำบลถือปฏิบัติ โดยเฉพาะในด้านการเงินและการขออนุมัติโครงการยังมีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว และบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การอนุมัติโครงการล่าช้า ฯลฯ เป็นต้น

4.4 ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และการกำหนดหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง และมีความผิดพลาดเกิดขึ้นอยู่เสมอ

4.5 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการหรือแผนงานต่างๆที่จะไปดำเนินงานในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาตำบล หรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตน และไม่สามารถประสานงานกับทางราชการได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้สภาตำบลตามกฎหมายฉบับต่างๆที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงฉบับล่าสุดคือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่สามารถที่จะแสดงบทบาทและหน้าที่การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับนี้ เกิดในช่วงรัฐบาลผสมซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ โดยมีนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ที่กระแสประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ภายหลังจากเหตุการณ์การต่อสู้ของกลุ่มพลังมวลชนในเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ประสบผลเป็นชัยชนะของพลังประชาธิปไตย เนื้อความพยายามสืบทอดอำนาจเผด็จการของคณะทหาร โดยได้มีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และกระแสการเรียกร้องนี้ได้รับการตอบสนองจากพรรคการเมืองเกือบทุกพรรค โดยได้นำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองมาเป็นประเด็นสำคัญในการหาเสียง ซึ่งประเด็นการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลเป็นประเด็นสำคัญที่พรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคกำหนดไว้ในนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรค ดังนี้<sup>21</sup>

#### พรรคประชาธิปัตย์

เร่งรัดการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในระยะ 5 ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัด อันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อม และเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)



### พรรคพลังธรรม

นโยบายกระจายอำนาจของพรรคพลังธรรม ซึ่งบรรจุไว้ในส่วนของนโยบายทางการเมือง และการปกครองในข้อ 8 การกระจายอำนาจบริหารและการปกครองลงสู่ท้องถิ่น

ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ให้สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีฐานะเป็นเทศบาล

จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ให้องค์กรประชาชนที่มีการจัดตั้งเข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ชุมชน และในเมืองได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ปรับปรุงกฎหมายต่างๆว่าด้วยภาษีอากรและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรบริหาร ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### พรรคความหวังใหม่

นโยบายการกระจายอำนาจของพรรคความหวังใหม่ ซึ่งอยู่ในข้อที่ 5 ของนโยบายของพรรค กล่าวได้ว่า “พรรคความหวังใหม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางแก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริการ การบริหาร การงบประมาณ และกิจการอื่นๆให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงเท่าที่จำเป็น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม ให้ส่วนกลางมีการควบคุมในขอบเขตเท่าที่จำเป็นในการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล”

### พรรคเอกภาพ

จะดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรบริหารของประชาชน และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น สามารถเก็บภาษีบางชนิด เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้เอง รวมทั้งได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลตามข้อเสนอของสภาตำบลโดยตรง

สภาจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมการบริหารเงินงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในจังหวัด

การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนมาบริหาร เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

มีนโยบายให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล เมือง และจังหวัด โดยให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ซึ่งจะมีผลดีทั้งในเศรษฐกิจและการเมือง คือ ในทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นจะ

จัดสรรงบประมาณที่ตรงกับความจำเป็น หรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และในด้านการเมืองก็จะทำให้ประชาชนได้ใช้สิทธิปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

#### พรรคกิจสังคม

พรรคกิจสังคมมุ่งที่จะกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะสมบูรณ์ที่สุด จะต่อสู้เพื่อให้สภาตำบลได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ สำหรับในกรุงเทพมหานครพรรคกิจสังคมมุ่งที่จะพัฒนาสภาเขตให้เป็นหน่วยการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดด้วย

#### ด้านการเมืองการปกครอง

(1) สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างแท้จริง ในการปกครองท้องถิ่น เช่น สภาตำบล ระบบเทศบาล และสุขาภิบาล อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

(2) สนับสนุนให้การปกครองท้องถิ่น มีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น การให้กรรมการสภาตำบลมีส่วนตัดสินใจใช้งบประมาณ “เงินผัน” ด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จากหลักการและนโยบายกระจายอำนาจการปกครองของพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรค เห็นได้ว่า พรรคการเมืองทุกพรรคไม่มีความแตกต่างในด้านหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

เมื่อรัฐบาลผสมจาก 5 พรรคการเมืองที่มี นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลไว้ว่า “เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ดังนั้น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ จึงมีขึ้นเพื่อแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่มีเนื้อหาไม่กระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว รวมไปถึงนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรค ที่มีหลักการไม่แตกต่างกันนั่นเอง