



## การทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้ จะเสนอหลักการและแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ การพัฒนาตำบล และสภาตำบลในประเทศไทย

### หลักการและแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

#### 1. วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองของทุกประเทศ ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงภายในประเทศ และประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางของประเทศ เพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้างขวาง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมา เมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่ต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่อาจตอบสนองการบริการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง สามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ (decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้ มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลกลาง เพียงพอที่จะสามารถสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ในค่านโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามส่วนกลางอยู่ เช่น นโยบายการเงิน การคลัง

นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลกลางยังมีเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535: 18)

## 2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นิยามหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็ที่สำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

Daniel Wit ได้นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน” (Wit, 1982: 54)

William V.Holloway ให้ความหมาย “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน” (Holloway, 1976: 82)

John J.Clarke อธิบายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง” (Clarke, 1957: 38)

Haris G.Montagu ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด” (Montagu, 1984: 114.)

William A.Robson ได้นิยามว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย” (legal rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ” (Robson, 1953: 79)

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถแยกตามหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็นการปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2.2 การปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง หากมีอำนาจน้อยเกินไปก็อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลาง อำนาจของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป

2.3 องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights)

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตาม

หน้าที่ และเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ขอบบังคับ  
สุขภาพ เป็นต้น

ประการที่สอง คือ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น  
คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วย  
การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่  
จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่าย  
นิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร  
และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมี  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานคร จะเป็นฝ่าย  
นิติบัญญัติ เป็นต้น

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนว  
ความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของตนเอง  
อย่างแท้จริง (ลิจิต ชีร์เวคิน; 2525: 32) องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนใน  
ท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมกับเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้  
การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่น  
เข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ในการบริหาร  
ประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้อง  
บริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่พอเพียง ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น  
หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง  
เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระ  
ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง  
เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมี  
ความแตกต่างกัน การขอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตาม

ความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้รวดเร็วตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.3 เพื่อความปลอดภัย โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์การท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.4 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

4.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (ลิจิต ซีรเวคิน, 2525: 84)

4.2 พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ



คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จาก การศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ให้ความเห็นว่าหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมี ประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลาง เป็นสำคัญ

#### 5. ผู้นำการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

ตำบลและหมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ตามกฎหมายว่า ด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้จัดรูปแบบการปกครองไว้ดังนี้

5.1 การปกครองตำบล ตำบลประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกัน โดยมี “กำนัน” เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ใน เขตตำบลนั้น คณะกรรมการตำบล เป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการตำบลซึ่งประกอบด้วย กำนัน แพทย์ ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล ครุประชากร 1 คน ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย ปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างใหม่ให้ “สภาตำบล” ดำเนินงานแทน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญในด้านสาธารณสุขของ ตำบล โดยเฉพาะตำบลที่การสาธารณสุขของรัฐยังไม่ถึง ในปัจจุบันแม้เจ้าหน้าที่ สาธารณสุขและการบริการด้านสาธารณสุขของรัฐจะบริการทั่วถึงทุกตำบล ตำแหน่ง แพทย์ประจำตำบลก็ยังมีอยู่ ภารกิจหลักมิใช่การรักษาพยาบาลประชาชน แต่เป็นการ สนับสนุนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เช่น ทำหน้าที่ “ชั้นสูตรพลิกศพ” กรณีที่ไม่มี แพทย์หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ แพทย์ประจำตำบลยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในการรักษาโรคของประชาชนในตำบล ในลักษณะ “หมอเถื่อน” และบางครั้งมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่อนามัยประจำตำบล

5.2 สารวัตรกำนัน เป็นผู้ช่วยกำนันหรือเลขานุการของกำนัน ซึ่งกำนันพิจารณาคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและกำนันมีอำนาจขอเปลี่ยนตัวสารวัตรกำนัน ในอดีตสารวัตรกำนันมีบทบาทเป็นผู้ช่วยกำนันหรือ “มือขวา” ของกำนันในงานต่าง ๆ เช่น งานทะเบียน งานปราบปราม จนกระทั่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทและอิทธิพลตำแหน่งหนึ่งในระดับตำบล

5.3 การปกครองหมู่บ้าน หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด ผู้ปกครองหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานปกครองตามกฎหมาย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี (ยกเว้น ผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนวันที่ 7 กรกฎาคม 2535 ซึ่งลักษณะการปกครองท้องถิ่น ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ จะดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มี 2 ฝ่าย คือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง กับ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ การคัดเลือก ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะร่วมกันพิจารณารายชื่อที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เสนอนายอำเภอแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานปกครองตามกฎหมาย แต่ปฏิบัติกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมอบหมายในเขตหมู่บ้าน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้

5.4 คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตี และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2536 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ใหญ่บ้าน กรรมการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง คือ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และกรรมการ โดยการเลือกตั้งจากรายชื่อในหมู่บ้าน จำนวน 5-9 คน (ตามขนาดใหญ่หรือเล็กของหมู่บ้าน) นอกจากนี้ ยังจัดแบ่งโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นกิจการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่ปกครองและพัฒนาหมู่บ้าน

หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) เป็นการจัดระเบียบบริหารและปกครองหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 โดยถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก หมู่บ้าน อพป. อาจจะจัดตั้งโดยยึดถือเขตหมู่บ้านเดียว หรือตั้งแต่สอง

หมู่บ้านขึ้นไปก็ได้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะประกาศจัดตั้งและยุบเลิกหมู่บ้าน อพป. การจัดตั้งหมู่บ้าน อพป. มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงระดับหมู่บ้าน เพื่อต่อสู้กับการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ จุดเด่นของการจัดการปกครองและบริหารหมู่บ้าน อพป. คือ เป็นการบริหารโดย “คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.” ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะเป็นประธานโดยตำแหน่ง แต่ประธานต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกลาง มีการจัดโครงสร้างเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามกิจกรรม มีงบประมาณในการบริหารหมู่บ้านเอง 2 ทาง คือ จากเงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในหมู่บ้าน และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

หมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่หรือหมู่บ้าน อพป. จะมีกลุ่มองค์กรประชาชนกลุ่มย่อย ๆ ทำกิจกรรมเฉพาะเรื่องของกลุ่ม เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่มยุวเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ แต่ละกลุ่มเกิดขึ้นจากการชักชวน แนะนำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในตำบล เช่น พัฒนาการ เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล หรือเป็นกลุ่มที่เกิดจากการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว ราชการ (กระทรวงมหาดไทย) พยายามดึงเข้าสู่ระบบการจัดการปกครองของคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะแต่ละกลุ่มมีความเป็นอิสระในการทำกิจกรรมของกลุ่ม

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และตามที่ทางราชการต้องการ 10 ประการ คือ

5.1 อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้าน เป็นผู้นำของหมู่บ้านดำเนินการพัฒนา งานประเพณี ศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของการต้อนรับประสานงานกับบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาติดต่อ หรือทำกิจกรรมในหมู่บ้านตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องรู้จักสภาพท้องที่ อาณาเขตการปกครองของตำบล หมู่บ้าน สามารถชี้แจงการปกครองได้ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นผู้ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างราษฎรในตำบลหมู่บ้าน



ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แก่ประชาชนให้ความเคารพเชื่อถือ ให้เป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5.2 หน้าที่รายงานต่อทางราชการ เมื่อมีเหตุการณ์แปลกประหลาดในตำบล หมู่บ้าน การจรจาด การฆ่ากันตาย ดิฉิง ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้ น้ำท่วม ฝนแล้ง ว่างภัย โรคระบาดหรือความเดือดร้อนอื่น ๆ ของราษฎร ต้องรีบรายงานให้ทางราชการทราบ

5.3 หน้าที่นำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร โดยการเรียกประชุมราษฎร ประจำเดือนแล้วแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ราษฎรทราบ โดยปกติ เมื่อกำหนด ผู้ใหญ่บ้านกลับจากการประชุมประจำเดือนหรือประชุมกับหน่วยราชการต่าง ๆ แล้ว จะนำเนื้อหาสาระการประชุมแจ้งให้ราษฎรทราบ ซึ่งเป็นวิธีการสื่อสารที่ดีระหว่างรัฐ กับประชาชน บางหมู่บ้านมีกฎระเบียบของหมู่บ้านที่กำหนดให้ทุกบ้านต้องมีผู้แทน ร่วมประชุมหมู่บ้านทุกครั้ง หรือใช้วิธีให้หัวหน้ากลุ่มบ้านมาประชุมแล้วนำข่าวสารแจ้ง ให้แก่สมาชิกในกลุ่มบ้าน ในปัจจุบันสื่อสารมวลชนแพร่ขยายอย่างรวดเร็วเกือบทุก หมู่บ้านเกือบทุกหลังคาเรือน จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากรายงานข่าวทั้งในประเทศและ ต่างประเทศอย่างทันเหตุการณ์ ทำให้บางหมู่บ้านราษฎรไม่สนใจเข้าร่วมประชุม หรือ ผู้ใหญ่บ้านเองไม่สนใจเรียกประชุมราษฎร นอกจากนี้มีเรื่องเร่งด่วนที่สำคัญจึงจะ ประกาศให้ราษฎรทราบ

5.4 หน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนต่าง ๆ เช่น แจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การรับรองตัวบุคคล และงานทะเบียนอื่น ๆ ที่กฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ไว้

5.5 หน้าที่รับผิดชอบดูแลสาธารณประโยชน์ของประชาชน เช่น ดูแล สาธารณสมบัติของตำบลหมู่บ้าน (ที่ดินสาธารณประโยชน์ สุสาน ถนน) ดูแล ภัยสาธารณะที่เกิดขึ้นต่อประชาชน เช่น เกิดเพลิงไหม้ ต้องระดมลูกบ้านช่วยดับไฟ โจรปล้นทรัพย์ ต้องระดมชาวบ้านจับโจร (ในเบื้องต้น) แล้วรายงานทางราชการ

5.6 หน้าที่อบรมราษฎรให้รู้จักทำการในเวลาอบในปัจจุบัน เกี่ยวกับการ เตรียมลูกบ้านให้พร้อมในการป้องกันภัยจากภายนอก เช่น บริเวณพื้นที่ชายแดน

5.7 หน้าที่บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร โดยการช่วยเหลือสนับสนุน เจ้าหน้าที่ของรัฐในการพัฒนาอาชีพของลูกบ้าน รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ที่เป็นนโยบายของ รัฐบาลโดยตรง เช่น การปฏิรูปที่ดิน การป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้

ทำลายป่า การชลประทานราษฎร การบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และการแทรกแซงตลาดผลิตผลทางเกษตรกรรม

5.8 หน้าที่ป้องกันโรคระบาดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ทั้งที่เกิดกับคนและสัตว์

5.9 หน้าที่จัดระเบียบหมู่บ้านให้เรียบร้อยถูกสุขลักษณะ หากมีราษฎรปล่อยให้บ้านเรือนชำรุดโสโครกโสम्म จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ใกล้เคียง กำหนดผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจบังคับให้ผู้นั้นแก้ไข หากไม่ปฏิบัติตามให้แจ้งเรื่องร้องเรียนต่อนายอำเภอดำเนินการ

5.10 หน้าที่เกี่ยวกับความอาญา เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านต้องรายงานการกระทำผิดต่อกำนัน และให้กำนันแจ้งอำเภอ รวมทั้งมีหน้าที่นำสิ่งของผิดกฎหมายส่งนายอำเภอ หรือจับตัวบุคคลที่ถูกหมายหรือคำสั่งทางราชการ ส่งนายอำเภอ

### การบริหารการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาตำบล

#### 1. การกระจายอำนาจ

การบริหารงานของรัฐโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะรวมอำนาจไว้ที่เมืองหลวง หรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติ หรือศูนย์บัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ (centralization) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดระเบียบราชการบริหารไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐ การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศ และทำให้สามารถรักษาเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้ แต่ก็จะมีปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือไม่อาจทำได้รวดเร็วและทั่วถึง หรือไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการไม่เหมือนกัน และมีปัญหาแตกต่างกัน

การแก้ไขปัญหาดังนั้น รัฐบาลจึงนำวิธีการกระจายอำนาจ (decentralization) มาใช้ เพราะเชื่อว่าจะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็ว และส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน เพราะเหตุนี้ไม่ว่าการปกครองของประเทศจะเป็นรูปแบบใด มักจะมีการใช้หลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารการปกครองอยู่

เสมอ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน

1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมากด้วยเหตุผล คือ

1.1.1 การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างพื้นฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครองตนเอง ก็ต้องเท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

1.1.2 การกระจายอำนาจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสที่ให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีร่วมนใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ก็ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชนบท ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

1.2 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ดังนี้ คือ

1.2.1 เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาลกลาง หรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลด

น้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้เป็นอันมาก

1.2.2 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ ที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่ เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

1.2.3 เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียง รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

### 1.3 ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

1.3.1 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา

1.3.2 หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่น ก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่ที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง

1.3.3 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปที่ละเล็กทีละน้อยเหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง คือเมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าควรจะกระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหาร และปกครองตนเองได้โดยอิสระ สามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528: 54) พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลางในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้าง ๆ ว่า กิจกรรมที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือ กิจกรรมที่ให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Pure Local Interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคารบ้านเรือน และถนนหนทาง เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจกรรมอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น โดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจการดังกล่าว เช่น การสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ เป็นต้น

## 2. การพัฒนาตำบล

จากการที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีอัตราความเจริญที่แตกต่างอย่างมากกับเขตชุมชนเมือง รายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งจะให้ผลผลิตหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของดินฟ้าอากาศ และความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำ ดังนั้นประชาชนในเขตชนบทจึงมักประสบปัญหาความยากจน มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ปัญหาความยากจนของประชาชนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของประเทศ และเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมายหลายประการ เช่น ปัญหาการกดขี่ข่มเหงของผู้มีอำนาจ ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการขาดแคลนอาหาร ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ ดังนั้น ถ้าแก้ปัญหาความยากจนได้แล้วก็จะสามารถแก้ปัญหาอื่น ๆ ให้ลดน้อยลงได้ (อนันต์ อนันตกุล, 2521: 35) การพยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปนั้นจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนา เพื่อยกระดับความเจริญทางเศรษฐกิจให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี และมีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยน้อยที่สุด ฉะนั้นการพัฒนาชนบทจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่



มาจากการเลือกตั้ง หรือรัฐบาลที่มาในภาวะปฏิวัติ รัฐประหาร ซึ่งประเทศไทยก็ได้ทุ่มทรัพยากรไปเป็นจำนวนมากเพื่อพัฒนานี้

## 2.1 ความหมายของการพัฒนา

เมื่อการพัฒนามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย โดยเฉพาะกับชนบท การให้ความหมายของคำว่า "การพัฒนา" จึงต้องทำอย่างละเอียดและลึกซึ้ง โดยจะต้องตระหนักในความจริงหลายประการ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528: 87)

2.1.1 การพัฒนาเป็นแนวความคิดเชิงปทัสฐาน (development as a normative concept) นั่นคือ การกำหนดความหมาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์พัฒนานั้นด้วยการกระทำ ตัดสินใจโดยใช้ค่านิยมเป็นพื้นฐานในการกำหนด (value judgment) และเนื่องจากปทัสฐานทางสังคมเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ดังนั้น ความหมาย เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลาเช่นกัน

2.1.2 เป้าหมายของการพัฒนา (development as an objective) ทั้งในทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น ถ้าสามารถทำให้ความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาคของคนในสังคมนั้นลดน้อยลงได้ แสดงว่าการพัฒนานั้นก็ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

2.1.3 การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ (development as a process) ของการก้าวหน้าหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นตามเกณฑ์หรือเป้าหมายของการพัฒนานั้น ไม่ใช่สิ่งเดียวกับกระบวนการของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขอบข่ายของเป้าหมายจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มขึ้นของรายได้โดยเฉลี่ยของมวลรวมประชาชาติ (average GNP per capita) อย่างเดียวเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนามีความหมายได้ 3 แนวทาง คือ ในแง่ของความเจริญก้าวหน้าหรือขาดความก้าวหน้า ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตโดยการวางแผน และในด้านของวิธีการในการที่จะทำการพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้นการพัฒนายังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 เป็นกระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต (quality of life) ของบุคคล ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1.2 มุ่งให้เกิดความเสมอภาค (equity) ในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม

2.1.3 ก่อให้เกิดการกระจายอย่างทั่วถึง (redistribution) ทั้งในเรื่อง รายได้ของคนในชุมชนเมืองหรือชนบทก็ตาม โดยให้มีช่องว่างระหว่างกันให้น้อยที่สุด และการกระจายการบริการที่รัฐพึงจะให้แก่ประชาชนไปสู่ชนบทให้มาก และใกล้เคียง กับในเมืองยิ่งขึ้น

ดังนั้น การพัฒนาซึ่งเป็นกระบวนการ (process) ในการปรับปรุง คุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคล มุ่งให้เกิดความเสมอภาคและการกระจายอย่างเป็นธรรม ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยน้อยที่สุด ทั้งนี้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สามารถกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลง มี โครงสร้างและระบบที่เหมาะสม ตลอดจนมีการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงได้อย่าง บังเกิดผล และการพัฒนาที่ดีจะต้องเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ ดีขึ้น ซึ่งคุณภาพชีวิตนี้จะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการลดหรือขจัดปัญหาความยากจน การ ว่างงาน และการแตกต่างในด้านรายได้ เหล่านี้ก็คือการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ โดย จะเน้นไปที่การพัฒนาทางการเกษตรสำหรับประเทศเกษตรกรรมเช่นประเทศไทย นอกจากนี้ การพัฒนายังจะต้องเน้นไปที่ตัวบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการขั้น พื้นฐานของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์มีชีวิตพออยู่ได้ตามอัตรา เช่น มีการบริโภคที่เพียงพอ มีบริการสาธารณสุขที่จำเป็นสำหรับชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมี งานทำ เพื่อขจัดปัญหาความยากจน เป็นต้น เหล่านี้ก็คือการพัฒนาทางด้านสังคม เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้นนั่นเอง

สำหรับความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ในประเทศไทยนั้น ตาม พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้ระบุไว้ว่า การ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง “การขยายกำลังและเพิ่มผลผลิตของชาติทุกระดับ ทั่วท้องถิ่น การแจกแจงรายได้อย่างเป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การ ทำให้ดีขึ้นโดยทั่วถึงและทัดเทียมกัน ซึ่งภาวะการศึกษาอนามัย โภชนาการ และ สวัสดิการอื่นของประชาชน ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวกับการนั้น”

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นก็อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนานั้นจะต้องเน้นไปที่การจัดความยากจน การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกันอย่างมากในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เหตุที่ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา โดยเฉพาะในเขตชนบทก็เพราะชนบทไทยมีปัญหาใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ ความขาดแคลน โรคภัยไข้เจ็บ และความไม่รู้ ซึ่งเป็นตัวปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีฐานะยากจน และก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ของชาวชนบทและชาวเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกัน ดังนั้น หากไม่มีการแก้ปัญหาเหล่านี้โดยการพัฒนาชนบทอย่างจริงจังแล้ว ชาวชนบทก็ยังคงยากจนและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้มีอำนาจเชิงเศรษฐกิจที่สูงกว่า และปัญหาเศรษฐกิจนี้เองจะนำไปสู่ปัญหาสังคม คือ การที่ชาวชนบทมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของมนุษย์จนกระทั่ง ในที่สุดปัญหา ก็จะทวีความรุนแรงขึ้น อันจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองซึ่งจะเป็นการต่อสูระหว่างกลุ่มผู้กดขี่และกลุ่มผู้ถูกกดขี่ ด้วยเหตุนี้เองการพัฒนาชนบทจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำอย่างมีหลักการ เพื่อลดปัญหาเหล่านี้โดยมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายของการพัฒนา คือ “คนยากจน” เป็นหลัก

หลักการของการพัฒนาชนบทนั้น ส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอยู่กับประชาชนในชนบทนั่นเอง โดยเฉพาะพื้นที่ที่ยากจน ที่สำคัญมีดังนี้คือ

ประการแรก จะต้องยึดความต้องการพื้นฐานของคนเป็นหลัก ซึ่งก็ได้แก่ ปัจจัย 4 นั่นเอง โดยเฉพาะเรื่องของสุขภาพอนามัย และการขาดสารอาหารที่จำเป็นต่อร่างกาย เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างรีบด่วน

ประการที่สอง การพัฒนาต้องริเริ่มและดำเนินการโดยประชาชน ไม่จำเป็นต้องรวมตัวขึ้นมา เป็นกลุ่มผู้นำแต่อาจจะเริ่มขึ้นจากประชาชนผู้สนใจต้องการแก้ไขปรับปรุงสถานภาพเดิมให้ดีขึ้น

ประการที่สาม ใช้หลักการให้ชาวบ้านพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน โดยราชการเข้าช่วยในช่วงเริ่มต้น เพื่อให้ชาวบ้านสามารถดำเนินการพึ่งตนเองต่อไปได้ สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำและบำรุงรักษามากกว่าร่วมสมทบในรูปแบบเงินหรือวัสดุ

ประการที่สี่ โครงการและกิจกรรมการพัฒนาต้องสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมและความพร้อมของชุมชน คือ เน้นเรื่องการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เป็นประโยชน์ โดยรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ด้วย

ประการสุดท้าย การพัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง มีโครงสร้างการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาตำบล (โครงการสร้างงานในชนบทเดิม) โครงการพัฒนาจังหวัด เป็นการตัดสินใจซึ่งดำเนินงานโดยตัวแทนของประชาชน คือ สภาตำบล และยังหมายรวมถึง การรู้จักใช้ข้อมูลจากการสำรวจ และรู้จักวางแผนร่วมกันโดยหน่วยงานต่าง ๆ

สำหรับวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการพัฒนาจริง ๆ แล้ว นั่นคือ ต้องการพัฒนาตัวบุคคล โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพของบุคคลเป็นหลัก เพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบและพัฒนาด้านวัตถุประสงค์ต่อไป เป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพของบุคคล คือ ต้องการให้สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงต้องพัฒนามุคคละในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ ความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ ทักษะคติ ค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม ความชำนาญ และการตั้งเป้าหมายชีวิต เมื่อบุคคลมีความเชื่อมั่นว่าสามารถพึ่งตนเองได้แล้ว ก็จะนำไปสู่เป้าหมาย อันได้แก่ การระดมและจัดสรรทรัพยากรที่ยุติธรรม ความเสมอภาคในเรื่องของการกระจายรายได้ การร่วมมือร่วมใจกันพัฒนา การยกระดับการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เทคโนโลยีและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม การสร้างงานในชนบท การกินคืออยู่ดี และการมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ตรงกับวัตถุประสงค์ของการจัดระบบการพัฒนาชนบทของรัฐบาล ที่มุ่งปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนชนบทยากจนอันเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ ให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง ตลอดจนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายทุกระดับเพื่อเป็นการเสริมสร้างรากฐานที่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตย

### 2.3 วิวัฒนาการของการพัฒนาตำบล

การพัฒนาตำบลแต่เดิมนั้น มักจะถูกกำหนดจากทางราชการในลักษณะหน่วยราชการเป็นผู้ให้ ประชาชนเป็นผู้รับซึ่งมีบางครั้งทีโครงการพัฒนาไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน จึงมักมีความรู้สึกที่ถูกยึดเยียดให้ยอมรับในโครงการต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งในความเป็นจริงความสำเร็จในการพัฒนา

ชุมชนนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความพร้อมทางด้านงบประมาณ การมีข้าราชการที่มีความสามารถและระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนั้น

มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศในระดับต่าง ๆ คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

สภาตำบล เป็นองค์กรระดับตำบล ที่จัดทำโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตตำบล โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีกำนันท้องที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล สาธารณสุขตำบล ครูในตำบล และราษฎรเป็นพนักงาน คปต. มีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่สภาตำบล พร้อมทั้งตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่ตำบลเสนอในแผนพัฒนาตำบล

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์กรระดับหมู่บ้าน คือ มีคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. สำหรับหมู่บ้านที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) สำหรับหมู่บ้านปกติที่มีได้ประกาศจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน อพป. องค์กรระดับหมู่บ้านนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านระดับล่างสุด ซึ่งอยู่ในพื้นที่หมู่บ้าน จึงเป็นผู้ที่รู้สภาพปัญหาสาเหตุของปัญหา และความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านมากที่สุด

#### 2.4 องค์กรประกอบที่สำคัญในการพัฒนาตำบล

การพัฒนา จะไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ได้ หากขาดความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และการนำเอาแผนพัฒนาตำบลไปปฏิบัติว่ามีอย่างจริงจังหรือไม่อย่างไร มีประสิทธิภาพเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของสภาตำบลเป็นสำคัญ หากสภาตำบลใดที่มีสภาตำบลเข้มแข็งแล้วก็ย่อมเอื้ออำนวย หรือนำความสำเร็จในการพัฒนาชนบทให้แก่ตำบลของตนเองมากกว่าตำบลที่มีสภาตำบลไม่สู้จะเข้มแข็งนัก นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของ





ประชาชนในการพัฒนา และนโยบายรัฐบาลที่สนับสนุนตำบลก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งเช่นกัน

#### 2.4.1 ประสิทธิภาพของสภาตำบล

จากรูปแบบและโครงสร้างของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นั้น ได้กำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีที่ปรึกษาสภาตำบลอีก จำนวน 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรในพื้นที่ และมีเลขานุการสภาตำบลซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำตำบลในตำบลนั้นอีก 1 คน ทั้งสองตำแหน่งนี้ นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง แต่สำหรับหน่วยงานพื้นฐานของทางราชการ โดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นขั้นแรกในการฝึกการปกครองตนเอง ดังนั้นถึงแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของสภาตำบล เพื่อจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้นกว่ารูปแบบเดิมที่เคยใช้กันมาก็ตามที แต่สภาตำบลก็ยังคงมีจุดอ่อนในการดำเนินงานอยู่หลายประการ อันเป็นสาเหตุให้สภาตำบลไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างสมบูรณ์ (ชัยยศ ศิริรัตน์วร, 2531: 12) ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของสภาตำบลนี้ยังมีไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาตำบลประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

#### 2.4.2 จุดอ่อนของสภาตำบล แยกออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1) จุดอ่อนในด้านกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลโดยทั่วไปมีพื้นฐานทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ขาดความรู้และความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ และด้านวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถึงแม้ว่ากรรมการสภาตำบลจะสามารถเสนอโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่กรรมการสภาตำบลก็ยังไม่สามารถจัดทำโครงการหรือควบคุมการดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพอย่างเพียงพอ ผลก็คือ การดำเนินงานและผลงานตามโครงการที่ปรากฏ จึงมีปัญหาและมีข้อบกพร่องต่าง ๆ มากมาย นอกจากนี้ กรรมการสภาตำบลส่วนมากยังขาดความรับผิดชอบและขาดความกระตือรือร้นในบทบาทหน้าที่

ของคนเนื่องจากกรรมการสภาตำบลไม่เข้าใจว่า ตนเองมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพียงใด และการที่กรรมการส่วนมากเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง จึงทำให้มีความคิดว่าหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลนั้น เป็นงานฝากไม่ใช่งานในหน้าที่ที่แท้จริง ประกอบกับประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจในการปฏิบัติงานและผลงานของสภาตำบลอยู่แล้ว รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของสภาตำบลนั้นก็แทบจะไม่มี หรือถ้ามีก็มีอยู่น้อยและไม่รัดกุม ดังนั้น จึงทำให้สภาตำบลไม่ค่อยกระตือรือร้น การปฏิบัติงานจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้

2) จุดอ่อนในด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นตอนในการปฏิบัติมีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น โดยเฉพาะด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ จึงทำให้สภาตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การอนุมัติโครงการล่าช้าเนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบ หรือรอเงินงบประมาณซึ่งยังจัดเก็บไม่ได้ บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีเวลาจำกัดหรือกว่าจะอนุมัติโครงการก็เข้าสู่ฤดูฝนแล้ว ทำให้ต้องขอเปลี่ยนแปลงโครงการ อันมีผลทำให้ต้องเลือกโครงการที่มีความจำเป็นในอันดับรองลงไปดำเนินการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนมาก ส่วนในด้านงบประมาณนั้น การเบิกจ่ายก็มักจะประสบปัญหาในเรื่องไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามกำหนดเวลา ทำให้ประชาชนไม่พอใจและไม่ค่อยนิยมมารับจ้างกับราชการ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในค่านโยบายของรัฐบาลที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของสภาตำบลด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเองอีกด้วย เนื่องจากในบางปีรัฐบาลก็มอบงานบางอย่างให้ตำบลทำบ้าง มอบให้อำเภอทำบ้าง มอบให้จังหวัดทำบ้าง จึงทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความชำนาญงานในทางปฏิบัติและไม่ทราบหน้าที่โดยแน่ชัด

3) จุดอ่อนในด้านงบประมาณ งบประมาณในการดำเนินงานของสภาตำบลมีน้อยมาก เหลือแล้วแต่ละสภาตำบลมีรายได้ประมาณ 46,000 บาทต่อปี ทำให้ไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ได้ เพราะบางโครงการ

ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่ปัญหาเรื่องงบประมาณนี้ก็ลดน้อยลงไปมาก หลังจากที่ มีโครงการ กสช. ขึ้น เพราะแต่ละตำบลก็มีงบประมาณของตนมากขึ้น ก่อนหน้านี้การ กำหนดโครงการของสภาตำบลถูกจำกัดด้วยเงินงบประมาณสภาตำบล จึงต้องยึดเอา จำนวนเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้เป็นหลักในการทำโครงการ โครงการที่ เกิดขึ้นจากข้อจำกัดดังกล่าวบางครั้งจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และบางครั้งก็เป็นแบบสูญเปล่า การจัดสรรงบประมาณให้กับสภาตำบลโดยเฉพาะใน รูปของเงินอุดหนุนหรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาล จึงควรจัดสรรให้ตามความจำเป็นและ ความต้องการของท้องถิ่น โดยพิจารณาประกอบกับความสามารถและความรับผิดชอบ ของประชาชนและสภาตำบลนั้น ๆ ด้วย

4) จุดอ่อนในด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนดโครงการ ของสภาตำบล ปัจจุบันกรรมการสภาตำบลยังมีขีดความสามารถต่ำในการวางแผน โดยเฉพาะการกำหนดโครงการ โดยมีเป้าหมายหรือแผนที่แน่นอนว่าในปีใดจะแก้ไข ปัญหา หรือพัฒนาด้านใดก่อน ประกอบกับโครงการที่กำหนดขึ้นนั้น โดยทั่วไปแล้ว กำหนดขึ้นโดยอาศัยความต้องการที่เสนอโดยกรรมการสภาตำบล แต่ไม่มีความรอบรู้ ในหลักวิชาการสำหรับโครงการนั้น ๆ จึงทำให้โครงการมีข้อบกพร่องอยู่มาก บางครั้ง ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้ก็ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ซึ่งเป็นการสูญเสีย งบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนั้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนหรือตามโครงการของสภาตำบลก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

5) การประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบล ยังไม่ให้ความสำคัญ ในการประสานงานกับสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จะไป ดำเนินการในเขตตำบลไม่ได้ผ่านสภาตำบล หรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภา ตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตน และไม่สามารถประสานงาน กับทางราชการได้ อยากรู้ก็ตาม หลังจากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการ ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ขึ้นในปี 2524 ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ จาก 4 กระทรวงหลักที่อยู่ในพื้นที่ ให้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงแก่สภาตำบล และช่วยการ

ประสานงานระหว่างตำบลกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น

6) จุดอ่อนในด้านความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้านที่จะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็ง สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประชาชนจะต้องให้ความสนใจและสนับสนุนสภาตำบลอย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันนี้ประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้และความสนใจในการปฏิบัติงานหรือความสำคัญของสภาตำบล จึงไม่ค่อยสนับสนุนหรือให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ทั้งยังไม่ชวนชวนที่จะพัฒนา หรือเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของคนอีกด้วย ดังนั้น การจะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความร่วมมือเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สิน และการเสนอความคิดเห็นในการกำหนดโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนในระดับพื้นฐานให้มีความเข้มแข็ง และต้องการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ และความสามารถของกรรมการสภาตำบลควบคู่กันไปด้วย

นอกจากจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้สภาตำบลไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอแล้วนั้น ก็ยังมีสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถของสภาตำบลให้สูงขึ้น นั่นก็คือ นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาจากเป้าหมายที่ชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาตำบล ปัจจุบันรัฐบาลก็ยังมองว่าสภาตำบลเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอยู่เหมือนเดิม ถึงแม้ว่าจะได้มีการมอบหมายบทบาทในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้กับสภาตำบลมากขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลก็มีความเชื่อว่าสภาตำบลยังไม่พร้อมที่จะก้าวไปสู่การปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงสภาตำบลของกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่าสภาตำบลที่จะปรับปรุงใหม่ ยังไม่ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยังไม่ควรเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ ในขณะที่รัฐบาลสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาสภาตำบลให้เป็นองค์กรปกครอง

ท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาสภาพตำบลไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัยของรัฐบาลนี้ มีส่วนสำคัญในการทำให้สภาพตำบลไม่พร้อมที่จะก้าวไปสู่การปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องรายได้ของสภาพตำบลไม่เพียงพอ โครงสร้างองค์กรสภาพตำบลไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากความไม่แน่นอนในนโยบายการพัฒนาสภาพตำบล ตลอดจนการรวบอำนาจสู่ศูนย์กลางในเรื่องการคลังส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 44)

ดังนั้น หากจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของสภาพตำบลในปัจจุบัน ซึ่งทำให้สภาพตำบลอยู่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานแล้ว ก็พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

- 1) รัฐบาลไม่มีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาสภาพตำบลที่ชัดเจน และดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่ทุกกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องนำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน
- 2) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาพตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุก ๆ ด้านอย่างจริงจัง โดยส่วนใหญ่สภาพตำบลเป็นเพียงของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ จึงมักตั้งหน่วยงานของตนเองลงไปดำเนินการในสภาพตำบลหมู่บ้านเอง และแม้แต่ในกระทรวงมหาดไทยเองก็มองสภาพตำบลในแง่มุมที่ต่างกัน ทำให้การใช้สภาพตำบลให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มขีดความสามารถเห็นพ้องต้องกันในทิศทางเดียวกัน
- 3) จังหวัดและอำเภอ ไม่ได้ใช้สภาพตำบลและกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน เช่น การขาดการตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการช่วยเหลือแนะนำ ไม่ประชุมคณะกรรมการสภาพตำบลตามระเบียบ เป็นต้น
- 4) เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและตำบลที่เกี่ยวข้องกับสภาพตำบล และเลขานุการสภาพตำบล กว่่าทำงานของสภาพตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมของสภาพตำบลเสียเอง เช่น ในการวางแผนและการทำงานงบประมาณ เป็นต้น
- 5) การจัดองค์การบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกันในท้องที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) กับจังหวัด (ราชการ



บริหารส่วนภูมิภาค) ต่ำกับสภาตำบล ซึ่งเป็นการยากแก่การทำความเข้าใจของผู้ปฏิบัติภายในองค์กรนั้น ๆ และของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ และมีการใช้คนทรัพย์สินและวัสดุซ้ำซ้อนกันจนแยกกันไม่ออก

6) คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล

7) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เข้าใจฐานะของตนเองในลักษณะของกรรมการสภาตำบล และการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ควบคุมการบริหารงานของสภาตำบล

8) งบประมาณในการดำเนินงานที่สภาตำบลได้รับจากภาษีอากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อย ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างล่าช้า

9) สภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นั้น มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและไม่สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ที่จะเป็นการหารายได้ของสภาตำบลได้ตามกฎหมาย

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต มีสาเหตุมาจากการพัฒนาแบบรวมศูนย์ เน้นความเจริญทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนรวม มากกว่าการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม และเน้นการพัฒนาวัตถุมากกว่าตัวคน ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือในขณะที่วัตถุได้รับการพัฒนา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา นอกจากนี้ผลจากการพัฒนายังจำกัดอยู่ในวงแคบ อันได้แก่ส่วนน้อยของสังคม โดยเฉพาะในชุมชนเมือง คนส่วนใหญ่ที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาไม่ได้รับผลจากการพัฒนาเท่าที่ควร และไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน ชาวชนบทยากจนก็ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้เอง ปรัชญาการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงเน้นการพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนในชนบท โดยยึดหลักการสำคัญ คือ การให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองโดยตนเอง โดยเฉพาะการทำให้ชาวชนบทยากจนรู้จักคิด

วิเคราะห์ถึงสภาวะการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนมีความสำนึกและปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ขบวนการพัฒนายังจะเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจและมีความเป็นตัวของตัวเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเรื่องจำเป็นว่าผลแห่งการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชนอีกด้วย อันเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

โครงการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เป็นเพราะไม่ได้ให้โอกาสประชาชนในการวางแผนและตัดสินใจ ความพยายามให้ชาวชนบทยากจนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องลำบาก เพราะมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้นระหว่างทัศนะการพัฒนาชนบทแบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับทัศนะของข้าราชการนักวิชาการซึ่งเน้นประสิทธิภาพ ดังนั้นถ้าหากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเปิดให้ชาวชนบทยากจนเข้ามามีส่วนแก้ไข้ปัญหาของตนมากขึ้น เพื่อความสำเร็จในการแก้ไข้ปัญหานั้นแล้วเราก็ต้องแลกกับการมีประสิทธิภาพที่น้อยลงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวชนบทยากจนเป็นกระบวนการเรียนรู้ (learning process) เพื่อก้าวไปสู่การยกระดับคุณภาพของชาวชนบทยากจน แม้ว่าจะต้องใช้เวลาตามที่

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทนั้น มีบทบาทสำคัญ 4 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ จะเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การจัดทำและคัดเลือกโครงการที่จะดำเนินการ การเลือกพื้นที่ดำเนินการ และการเริ่มดำเนินการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเหล่านี้ มีระดับของการมีส่วนร่วม 3 ระดับ คือ

1.1 ประชาชนหรือองค์กรประชาชน ตัดสินใจกำหนดกิจกรรมเองทั้งหมด (policy making body) ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนา

1.2 ประชาชนหรือองค์กรประชาชนและองค์กรระบบราชการ ร่วมกันตัดสินใจ (shared decision-making body)

1.3 ประชาชนหรือองค์กรประชาชนร่วมกันแสดงออกซึ่งความต้องการให้ข้อมูลข่าวสารและให้ความร่วมมือในการพัฒนา (information-input)

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นขั้นตอนของการปฏิบัติงาน (implementation) ตามที่มีการตัดสินใจแล้ว ซึ่งการมีส่วนร่วมด้านนี้แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสมทบทางด้านทรัพยากร ซึ่งเป็นทั้งในรูปของแรงงาน สิ่งของ เงิน และข้อมูลข่าวสาร

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน โดยที่มีประชาชนเข้าอยู่ในคณะบุคคลที่รับผิดชอบโครงการนั้น ๆ เช่น การที่สภาตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกและประสานโครงการของหมู่บ้านในเขตตำบล ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการด้วย เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ เป้าหมายของการพัฒนาชนบท คือ คนยากจนในชนบท ดังนั้น บุคคลเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทมากที่สุด คือคนยากจนเหล่านั้นนั่นเอง การที่จะรู้ว่าคนชนบทยากจนมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาน้อยหรือมากนั้นก็สามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัด (indicator) สำคัญ ๆ ดังนี้

3.1 คุณภาพชีวิต (quality of life) ซึ่งวัดได้จากอัตราการเจ็บป่วย ระดับของโภชนาการที่ได้รับ อัตราคนอ่านออกเขียนได้ เป็นต้น

3.2 รายได้ การพัฒนาชนบทนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนชนบทยากจนให้ดีขึ้นเป็นอันดับแรกแล้ว ยังคำนึงถึงการเพิ่มรายได้ให้แก่คนชนบทยากจนให้อยู่ในสภาพพอมีพอกินอีกด้วย ทั้งนี้ หมายความว่ารายจ่ายของชาวชนบทจะลดลง เมื่อมีโครงการที่ช่วยให้ชาวชนบทพึ่งตนเองได้มากขึ้น เช่น การมีธนาคาร โค-กระบือ เพื่อให้ชาวชนบทได้เข้าไปเพื่อใช้ไถนา เป็นต้น

3.3 การตื่นตัวหรือการตระหนักในความสำคัญของตนเอง แสดงออกมาในรูปของความเชื่อมั่นในตนเอง ที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยการพึ่งพาตนเองเป็นสำคัญ โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมที่จะแก้ไขปัญหาที่พวกเขา

เหล่านั้นเผชิญอยู่ พยายามทำให้มีการรวมกลุ่มอย่างถาวรเพื่อทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ แต่ทั้งนี้การรวมกลุ่มจะต้องเกิดจากการมองเห็นความจำเป็นของพวกเขาเอง

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะทำให้รู้ได้ว่าการดำเนินงานพัฒนาชนบทได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด เท่าที่ผ่านมา บทบาทการมีส่วนร่วมในด้านนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยระบบราชการ ซึ่งบางครั้งมีอคติในการประเมิน คือ ไม่กล่าวถึงผลลบของโครงการ ดังนั้นหากจะประเมินผลเพื่อให้ได้ภาพที่ถูกต้องแล้ว ก็ต้องประเมินจากตัวผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น คือ ชาวชนบทยากจน โดยที่พวกเขาจะต้องมีส่วนร่วมในการประเมินตนเองด้วย โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดดังกล่าวแล้วข้างต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทจะมีระดับ (degree) ที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ 4 ประการ ดังนี้คือ

4.1 ระดับเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการ ความแตกต่างระหว่างเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการกับเทคโนโลยีที่ชาวชนบทคุ้นเคย หรือมีใช้อยู่ในท้องถิ่นจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการพัฒนาที่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่ยุ่งยาก สลับซับซ้อนไปกว่าที่ใช้อยู่ในท้องถิ่นมากนัก และวิธีการทำงานและใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นและคนในท้องถิ่นแล้ว โครงการพัฒนานั้นจะมีประชาชนเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ มาก

4.2 ระดับของรายได้ท้องถิ่น การที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยก็เป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนในชนบท ดังนั้น โครงการพัฒนาทั้งหลายที่ลงไปในพื้นที่จึงเป็นโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณส่วนกลางใน 2 รูปแบบ คือ ตามโครงการปกติของกรมต่าง ๆ และตามโครงการพิเศษ เช่น โครงการ กสช. อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการตัดสินใจริเริ่มโครงการด้วยตนเองจะเป็นไปมากที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับการมีเงินทุนเป็นของตนเองด้วย ทั้งนี้ อาจเกิดขึ้นได้จากการที่รัฐบาลจัดสรรเงินเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นระดับล่างสุดตัดสินใจกำหนดการใช้จ่ายได้เอง ซึ่งอาจเริ่มได้โดยเงินทุนไม่มากนัก อีกทางหนึ่งก็คือ การที่องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่ง

สามารถนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาได้ ทั้ง 2 ประเภทนี้ จะต้องรวมอยู่และประสานกับแผนพัฒนาตำบล

4.3 ระดับของอำนาจ กลุ่มคนที่มีบทบาทร่วมในการพัฒนาชนบทจะมีระดับของอำนาจที่แตกต่างกันไป จากสภาพในปัจจุบันนี้ปรากฏว่ากลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทร่วมในการพัฒนาชนบทมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะอำนาจที่แผ่เร้นอยู่ในตัวข้าราชการในแง่ของตำแหน่ง เกียรติยศ ความเคารพนับถือมีเหนือกลุ่มอื่น ๆ นอกจากนี้ผู้นำในโครงการและคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นคนมีฐานะดีในท้องถิ่น แม้ว่าชาวชนบทยากจนจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาบ้าง แต่ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าบุคคลในคณะกรรมการระดับหมู่บ้านจะเป็นบุคคลที่มีฐานะดี หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีคนจนอยู่ในคณะกรรมการบ้าง แต่ก็ไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจหรือมีส่วนในการควบคุมเงินทอง ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น ใหม่มากขึ้น ในขณะที่ความผูกพันที่มีต่อกลุ่มคนยากจนมีน้อยกว่าความผูกพันกับฝ่ายข้าราชการ การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการในท้องถิ่น จึงมักจะฟังเสียงของข้าราชการมากกว่าเสียงของกลุ่มคนยากจนในชุมชนนั้น

4.4 ความสอดคล้องระหว่างปัญหาและความต้องการของประชาชน จุดมุ่งหมายสำคัญ ประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยตนเองมากที่สุด การที่ชาวชนบทยากจนจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อเขารู้สึกว่าโครงการนั้นได้ให้ในสิ่งที่เขาต้องการหรือแก้ไขปัญหาที่เขาเผชิญอยู่ได้ ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดที่จะรู้ว่าชาวชนบทยากจนต้องการอะไรก็คือ การสอบถามจากตัวเขาเอง ดังนั้นการพัฒนาชนบทจึงต้องมีการวางแผนงานตั้งแต่แรกร่วมกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวชนบทยากจน เพราะการที่คนยากจนจะเข้าร่วมในโครงการพัฒนาได้จริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าเขาเหล่านั้นได้ร่วมตั้งแต่ “เริ่มคิด” หรือไม่ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีส่วนร่วมทำให้ชาวชนบทยากจนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เขาประสบอยู่ อันก่อให้เกิดปัญหาความยากจนขึ้นและที่สำคัญคือ ให้ความเข้าใจในความจำเป็นที่จะกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลัง



และความเหมาะสมของความต้องการอันจะเป็นไปตามความจำเป็นของการดำรงชีพและการพัฒนาคุณภาพของชีวิต

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ก็พอจะมองเห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาสามารถแยกออกได้ 3 ประเภท คือ ประชาชนในชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ การมีส่วนร่วมของชุมชนในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยเราจะเป็นไปได้อย่างจริงจังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจัง จริงจังและต่อเนื่อง

### สภาพตำบลในประเทศไทย

ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ราษฎรท้องถิ่นต่าง ๆ ได้แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนด้วยคนของท้องถิ่นเองเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาเป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ นอกจากนั้น ยังเป็นการเสริมสร้างความผูกพันระหว่างคนกับท้องถิ่นให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และที่สำคัญก็คือเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนในระดับพื้นฐานได้เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติอันเป็นการเสริมสร้างให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเข้มแข็งขึ้น

พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ ได้กำหนดให้ตำบลหนึ่ง มีคณะกรรมการตำบลชุดหนึ่ง มีหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบลหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก

ภายหลังจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางกลับจากการเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปในปี พ.ศ. 2498 แล้ว จึงได้ดำริให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเขียงนานาชาติอารยประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม

พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ส่งไปยังภาค จังหวัด และอำเภอ ในขณะนั้นให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล หมู่บ้านขึ้นเสียใหม่ โดยการจัดให้มีและจัดตั้งสภาตำบลทุกตำบลขึ้นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยรีบด่วน และในปีเดียวกันนั้น (พ.ศ.2499) รัฐบาลเห็นว่าตำบลบางแห่งที่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ จึงได้ตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยคนท้องถิ่น อีกระบบกว่ารูปแบบสภาตำบลแบบแรก (222/2499) ต่อมาอีกสิบปีภายหลังจากที่มีสภาตำบลขึ้น ปรากฏว่า การดำเนินงานของสภาตำบลโดยภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งเพิ่มเติมออกมาอีกเรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เป็นฉบับที่ 2 ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 โดยปรับปรุงสภาตำบลตามรูปแบบคำสั่งที่ 222/2499 บางประการ และให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการทดลองก่อน ถ้ารูปแบบสภาตำบลใหม่เหมาะสมมีประสิทธิภาพได้ผลดี ก็จะขยายผลนำไปใช้ทั่วประเทศต่อไป ต่อมาการดำเนินการของสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบ และขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รัฐบาลยุคจอมพลถนอม กิตติขจร ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ออกมาแก้ไขให้สภาตำบลมีรูปแบบเหมือนเช่นในปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ยังมีความไม่เหมาะสมต่อรูปแบบของสภาตำบล โดยเฉพาะในการดำเนินงานของสภาตำบลยังขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รูปแบบของสภาตำบลจึงได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาตำบล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสำหรับบางสภาตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็ได้รับการยกฐานะเป็นการบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งรัฐบาลได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536

#### 1. สภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

รูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 นี้ (กระทรวงมหาดไทย: คำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499) กำเนิดจากหลักการที่ รัฐบาลประสงค์ให้ราษฎรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และพัฒนาท้องถิ่น ของตนเองที่จำเป็น และไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ โดยพิจารณาเห็นว่า หากการพัฒนาท้องถิ่นมีราษฎรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและทำกิจกรรมด้วย จะก่อให้เกิดประโยชน์ มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว การจัดตั้งเป็นการจำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้แก่ สภาเทศบาล สภาจังหวัด และคณะกรรมการ สุขาภิบาล แต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งที่จะเป็นหน่วยแรกที่ทดลองฝึกสอนราษฎรให้ เข้าใจในรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญ ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ราษฎรรู้สึกสิทธิหน้าที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น ทางราชการก็จะจัดยกระดับ ขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล หรือเทศบาล ตามความเหมาะสม ต่อไป (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2535: 87)

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ คณะกรรมการตำบล และสภาตำบล

1.1 คณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบลนั้น ประกอบด้วย

1.1.1 กำนันในตำบลนั้น

1.1.2 แพทย์ประจำตำบล

1.1.3 ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในเขตโรงเรียน

1.1.4 ครูประชาบาล 1 คน

1.1.5 หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธร

ประจำตำบล นายช่วงชลประธาน เป็นต้น

1.1.6 ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล

1.1.7 ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล มีดังนี้

1.1.1 กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม

1.1.2 กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม สั่งการมาและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ

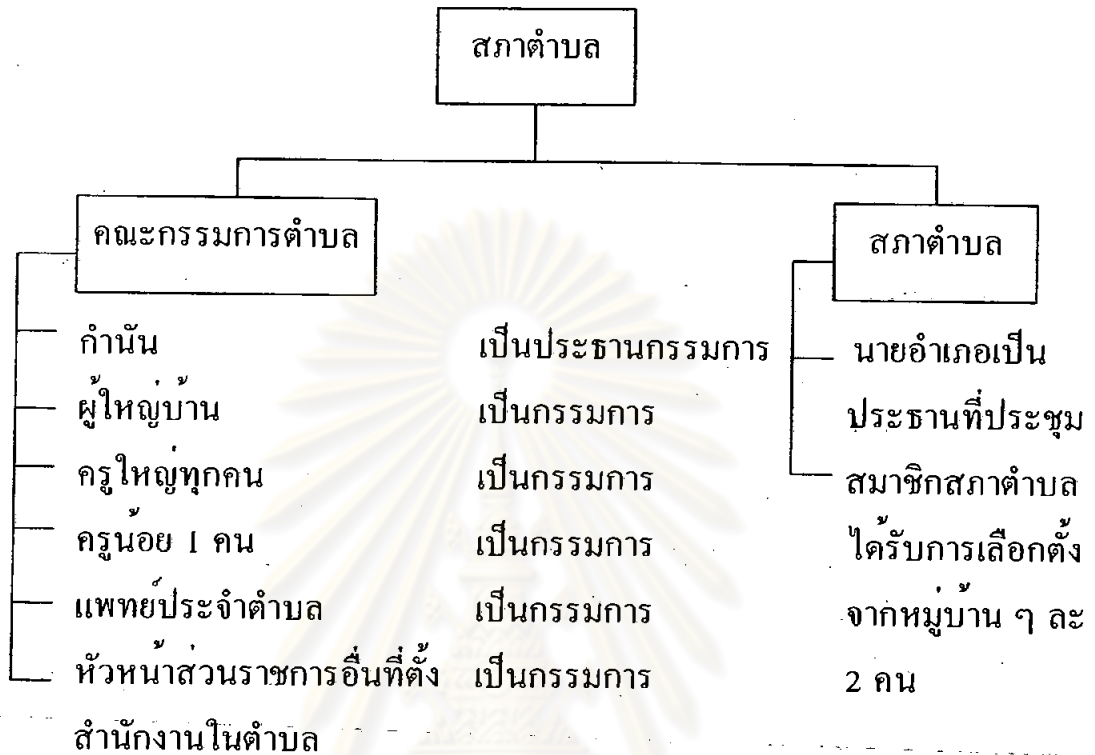
1.1.3 กิจการส่วนจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ

1.1.4 กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะได้แก่ กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

1.2 สภาตำบล เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้น อนุโลมตามคุณสมบัติของผู้จะรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต นอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่ว สมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบล พิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นออกจากสมาชิกภาพได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย  
ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499



รายได้ส่วนใหญ่ของสภาตำบล ได้รับจาก

1.2.1 เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น

1.2.2 เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบล เพื่อดำเนินการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด

1.2.3 เงินรายได้จากการเรียไหรือผู้อุทิศให้ การเรียไหรือนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบล ให้เรียไหรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียไหรของกระทรวงมหาดไทยย่อมดำเนินการเองได้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

1.1 ปัญหาด้านบุคลากร และทัศนคติของสังคม โดยเฉพาะนายรรมย์ที่แท้จริงของการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมาก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่นของตน (เชาว์นวัศ สดลภา, 2518: 70-71) แต่ในทาง



ปฏิบัติจริงเมื่อมีการประชุมนายอำเภอ ซึ่งเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนและข้าราชการทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล หรือข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นกรรมการตำบล ต่างเป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงมีความนับถือและเกรงใจในสถานภาพที่สูงกว่าของนายอำเภอ การแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับนายอำเภอจึงมีน้อย

1.2 ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลกับสภาตำบล การปกครองสภาตำบลรูปแบบนี้ได้แยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายกรรมการตำบล แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของตำบลแตกต่างกัน จึงมักมีความขัดแย้งไม่ประสานงานกันในทางปฏิบัติ คณะบุคคลทั้งสองต่างไม่ได้รับการฝึกอบรม ให้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีทำงานร่วมกันเป็นคณะมาก่อน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งในขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 59 องค์การ

## 2. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509

คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยแบบนี้มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมือง ระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

สภาตำบลที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ (กระทรวงมหาดไทย: คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509)

### 2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

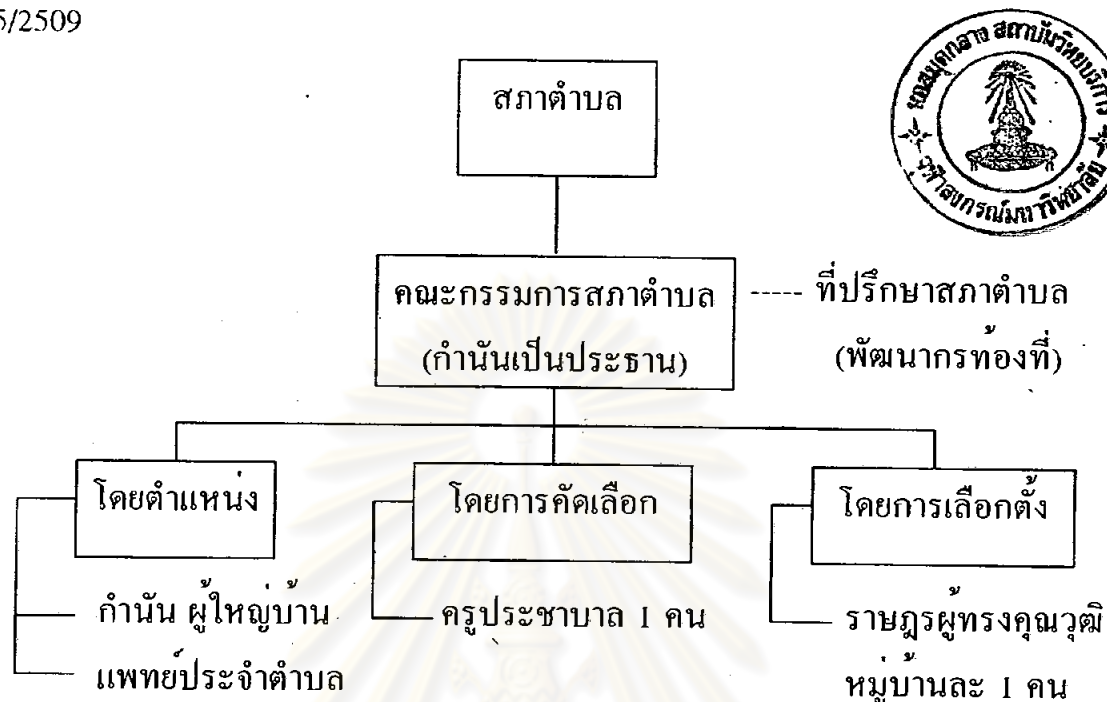
2.2 กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประจำบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประจำบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่

2.3 กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง โดยนำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำนัน เป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้น ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการนี้อาจเลือกจากกรรมการสภาตำบล หรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบล ที่เป็นครูประจำบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้พัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่รัฐกำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบล จะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถและมีทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามกำลังงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ ไป เมื่อกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบคำสั่งที่ 275/2509 ในตำบลใดก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบคำสั่งที่ 222/2499 ในตำบลนั้นในระยะแรกที่มีประกาศจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบคำสั่งที่ 275/2509 นี้จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนักในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลรูปแบบคำสั่งที่ 222/2499) มีสภาตำบลตามรูปแบบคำสั่งที่ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลรูปแบบที่ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล

แผนภูมิที่ 2.2 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509



อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลรูปแบบตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ตามรูปแบบนี้สภาตำบลจะรวมกับคณะกรรมการตำบลเรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 ให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้าและมีเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษา ดังนี้

2.1.1 เลขานุการให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้ ตำแหน่งนี้ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเอง หรือจะตั้งจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการสภาตำบลก็ได้ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2.1.2 พัฒนาการท้องถิ่นให้เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

2.2.2 สภาตำบลอาจพิจารณาขอความช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุ และอื่น ๆ จากหน่วยราชการ องค์กรหรือเอกชน ตามที่เห็นสมควร โดยเสนอไปยังนายอำเภอ เพื่อดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้น ๆ

2.3 คณะกรรมการสภาตำบลอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามงบประมาณของสภาตำบล หรือเพื่อการอื่นใดก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็ได้

#### 2.4 ในสภาตำบลมีหน้าที่ดังนี้

2.4.1 ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่-

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม
- 3) การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณสุขและการประกันสังคม
- 4) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- 5) การจัดให้มีและการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบกและการชลประทานราษฎร
- 6) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 7) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- 8) การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
- 9) การจัดให้มีและการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 10) การจัดให้มี฼าปนสถาน
- 11) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร
- 12) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 13) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 14) การจัดการคุ้มครองดูแล และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

15) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

16) กิจกรรมอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ต้องดำเนินการ ภายใต้วงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2.4.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนา หมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ให้มีอำนาจที่จะตัดทอนแก้ไข หรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้ง ตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

2.4.3 ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีความร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณา แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

2.4.4 เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

2.4.5 เมื่อปรากฏ ข้าราชการหรือพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่ง ปฏิบัติงานในตำบลนั้นได้ประพฤติชั่ว หรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎร หรือละเลย หน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใด คนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อร้องเรียนผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ สภาตำบลได้อภิปรายและรับรองขอเสนอของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รีบส่ง มติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

2.4.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดไว้สำหรับกรรมการตำบล

2.4.7 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย รายได้ของสภาตำบลรูปแบบ 275/2509 นี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น เพื่อที่จะให้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

2.1 เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ



### 2.3 เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ เป็นต้น

การที่กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลได้ประสงค์ที่จะให้สภาตำบลรูปแบบนี้ มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณ สำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ตามความต้องการของราษฎรได้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้น ให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางโครงการใช้จ่ายเงิน ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่นอาจพิจารณา ให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตาม โครงการพิเศษที่เสนอ

การดำเนินงานของสภาตำบลในรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิม สามารถลดปัญหา การประสานงานในการบริหารลงได้ แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำอยู่ คือ ครูประชาบาล ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบล และการจัดตั้งสภาตำบล รูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึง เพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นไป ตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย

ในระยะเวลาก่อนหน้านี้ที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ ปรากฏว่าในช่วงนั้น (พ.ศ. 2509-2515) ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน ชนบทระดับตำบลอยู่ถึง 3 รูปแบบ คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ทำให้ เกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ การจัดสรรเงินงบประมาณให้ความ ช่วยเหลือ ทางคณะปฏิวัติ โดย จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงได้ ออกคำสั่งคณะปฏิวัติมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยพิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยการปกครอง พื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับ การปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและ เหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น ๆ อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่

ราษฎร แต่ปรากฏว่า การจัดระเบียบบริหารของตำบล ยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ ได้กำหนดให้สภาตำบลตามรูปแบบใหม่ มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนจุดมุ่งหมายของคำสั่งฉบับนี้ก็ยังคงไม่แตกต่างไปจากหลักการเดิม คือ เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย และการบริหารงานพัฒนาของชนบทในระดับตำบล ซึ่งคำสั่งของคณะปฏิวัติมีสาระสำคัญ ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, 2515)

## 2.1 ไหยกเล็ก

2.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

2.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511

2.2 ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่

2.3 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ จะใช้ในการบริหารราชการตำบล ได้ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.4 การบริหารราชการเกี่ยวกับตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ให้คงใช้ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามข้อ 3 ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามปี

2.5 ให้สภาตำบลที่จัดระเบียบบริหาร ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้ ประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท คือ

2.5.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ แพทย์ประจำตำบล

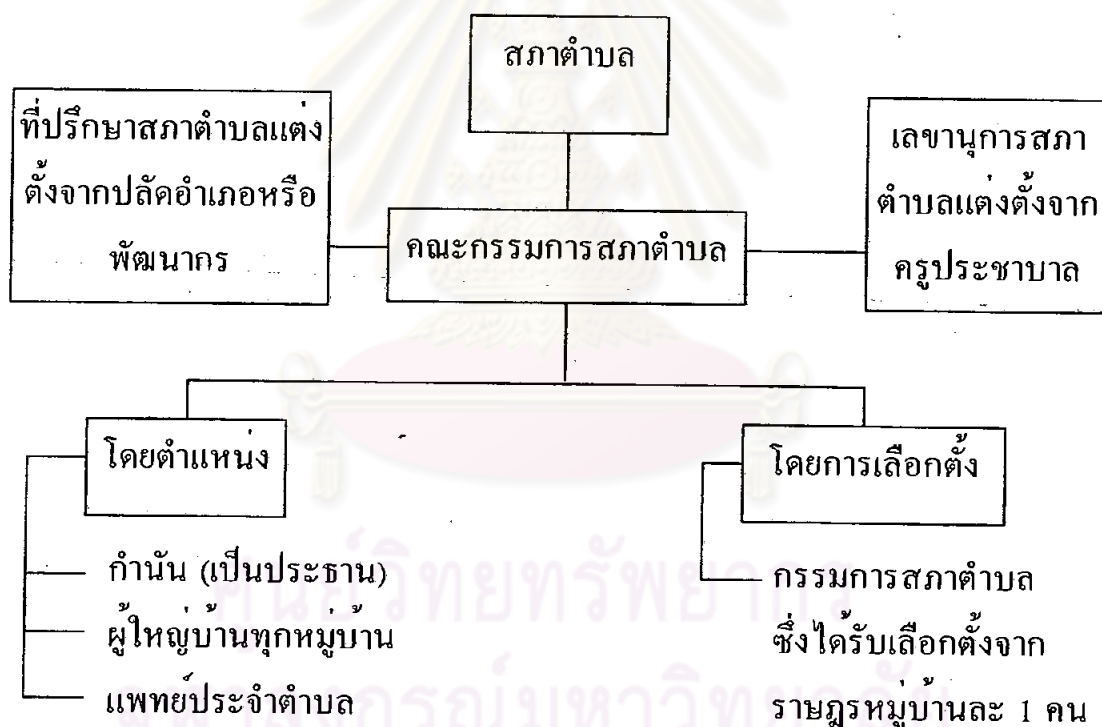
2.5.2 กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่ง

คราวละ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้ เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือ พัฒนาการท้องถิ่นและมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลใน ตำบลนั้น

ให้นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการ สภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

แผนภูมิที่ 2.3 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515



อำนาจและหน้าที่ของสภาตำบล ตามคำคณะปฏิวัติที่ 326/2515 นี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านั้น ได้แก่

3.1 บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี เสนอให้นายอำเภออนุมัติ และการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัด อันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชนบท กิจการใดที่ สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ สภาตำบลก็ริเริ่ม แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยการประชุมปรึกษาหารือกัน ลงมติที่ประชุมของสภาตำบล เพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

3.3 ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการ ร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไข ปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

3.4 เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

3.5 ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้ สำหรับคณะกรรมการสภาตำบล คือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของ กำนันโดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพ ราษฎร เป็นต้น

3.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ ได้กำหนด ให้ประธานกรรมการสภาตำบล เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้น แต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินกิจการแทน

4. สภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เนื่องจากสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ของโลกและของประเทศไทยใน ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกระแสเรียกร้องแห่งประชาธิปไตย เพิ่มสูงมากขึ้น ทำให้เกิดแนวโน้มที่มีผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อนองความต้องการของประชาชนให้ทันต่อเหตุการณ์ (ประธาน

คงฤทธิศึกษากร, 2526: 41) ประกอบกับรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นหนักจะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจ ขององค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ฉะนั้น เพื่อให้สภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยบริหารงานของตำบล สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และอาจยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสภาตำบล และกระทรวงมหาดไทยได้นำพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เสนอผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2536 นำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ผ่านการพิจารณา วาระที่ 3 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2537 วุฒิสมาชิกได้แก้ไขและขณะนี้ผ่านการพิจารณาโดยสรุปสาระสำคัญแห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

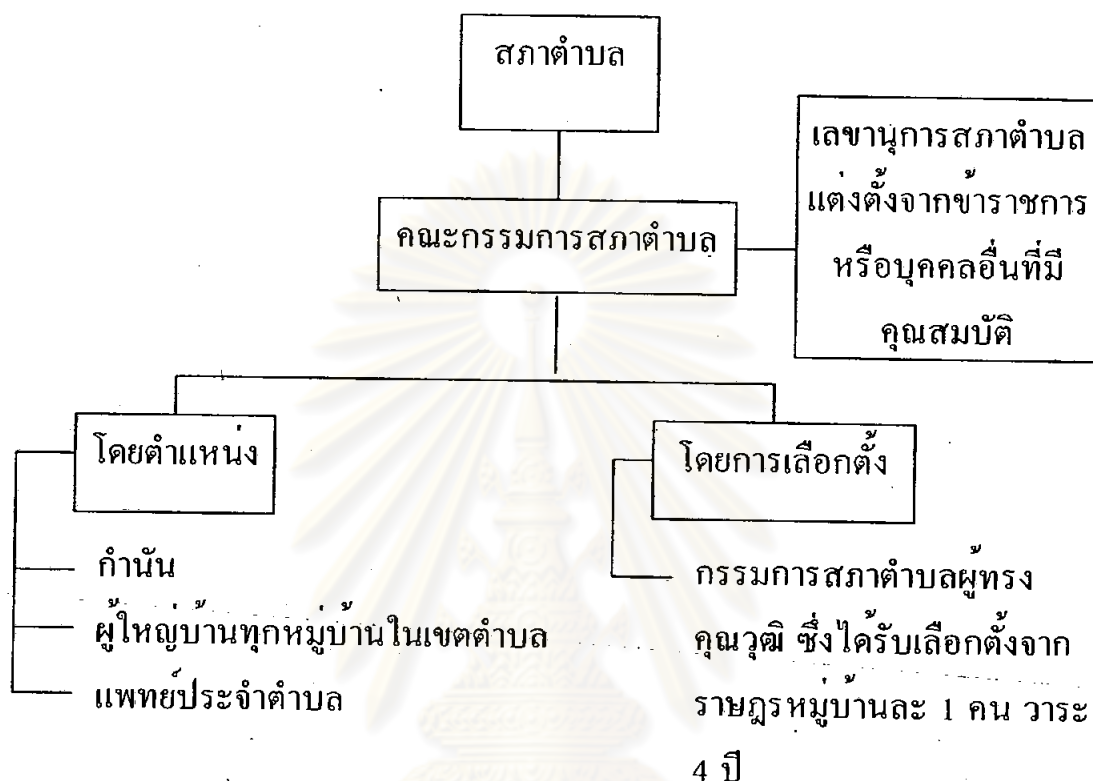
การบังคับใช้ เมื่อพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

#### 4.1 ฐานะ

ตำบล ซึ่งมีพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มี สภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 4, 6)



แผนภูมิที่ 2.4 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร



#### 4.2 สมาชิก

สภาตำบล (มาตรา 7, 11)

4.2.1 สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

4.2.2 สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในเขตตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน มีวาระ 4 ปี

#### 4.3 ประธานและรองประธาน (มาตรา 16, 17, 18)

สภาตำบล มีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลตามมติของสภาตำบล มีวาระ 4 ปี และมีเลขานุการหนึ่งคน แต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นหรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามมติของสภาตำบล

#### 4.4 อำนาจหน้าที่ (มาตรา 22)

สภาตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 22, 23, 26)

4.4.1 จัดทำแผนพัฒนาตำบล

4.4.2 จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.4.3 อนุมัติโครงการหรืองานที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4.4.4 เสนอส่วนราชการให้ดำเนินการหรือจัดทำโครงการในการ

พัฒนาตำบล

4.4.5 ทำหรือจัดให้มีกิจการตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 23

4.4.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล

4.4.7 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของ สภาตำบล หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

4.4.8 เสนอแนะส่วนราชการเกี่ยวกับการบริหารราชการในตำบล

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว สภาตำบลอาจทำหรือจัดให้มีกิจการภายใน ตำบล

4.4.1 จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

4.4.2 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

4.4.3 รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สวนสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.4.4 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

4.4.5 จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.4.6 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

4.4.7 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(7 ทวิ) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(7 ตรี) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4.4.8 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร

ประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล ในการทำนิติกรรมของสภาตำบล ให้ประธานสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล และ สมาชิกสภาตำบลอีกหนึ่งคน รวมสามคนเป็นผู้แทนสภาตำบล ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล

#### 4.5 รายได้

สภาตำบล มีรายได้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ตาม หลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 28)

4.5.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น

4.5.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ที่จัดเก็บได้ในตำบลนั้น และสภาตำบลอาจมีรายได้ (มาตรา 30) จาก

1) รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล  
2) รายได้จากการให้สาธารณูปโภคของสภาตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของสภาตำบล

3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

4) เงินอุดหนุนและรายได้อื่น ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

5) รายได้ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของสภาตำบล

#### 4.6 การกำกับดูแล (มาตรา 37, 38, 76, 77, 78)

4.6.1 นายอำเภอดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย

4.6.2 นายอำเภอมีหน้าที่ยับยั้งการดำเนินการใด ๆ ของสภาตำบลไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อเห็นว่าจะเป็นการเสียหาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายใน 15 วัน นายอำเภอ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล ฯลฯ มาชี้แจงหรือสอบสวน

4.6.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการ ถ้าเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือหากเห็นว่าสภาตำบลดำเนินการชอบแล้ว ให้สั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ หากไม่วินิจฉัยภายใน 30 วัน ให้อำนาจการยับยั้งหรือวินิจฉัยนั้นเป็นอันสิ้นสุด

4.6.4 ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยุบสภาตำบลได้ ตามคำแนะนำของนายอำเภอ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาแล้ว ให้สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

5. คำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ ต.อ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ลงมติวาระแรกรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลทั้ง 8 ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นแปรญัตติ โดยถือร่างของคณะกรรมการเป็นหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาเสร็จแล้ว มีประเด็นปัญหาในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการเสียงข้างมาก คณะกรรมการเสียงข้างน้อยและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สงวนคำแปรญัตติ และได้นำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

#### 5.1 สมาชิกสภาตำบล (มาตรา 7)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสงวนคำแปรญัตติไว้ อภิปรายแสดงความเห็นว่า

5.1.1 ควรให้สมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน โดยให้เหตุผลว่า:-

1) ตัวแทนของสภาตำบลที่ได้รับการเลือกตั้ง 1 คนนั้นน้อยมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น จึงควรเพิ่มให้มีตัวแทนมากขึ้น

เพื่อกระจายการปกครองและการบริหารงานของสภาตำบล ให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วถึงกัน

2) เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มากกว่าที่จะให้สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน เพราะถ้าให้มีตัวแทนหมู่บ้านละ 1 คน จะทำให้มีคะแนนเสียงเท่ากับสมาชิกที่มาโดยตำแหน่ง ซึ่งอาจจะถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำ จะทำให้การบริหารงานของสภาตำบลเป็นไปตามการสั่งการของข้าราชการประจำได้

3) ทำให้ตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นผู้นำการปกครองอย่างแท้จริง อันเป็นหลักการที่ถูกต้องของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างมากชี้แจงว่า:-

เหตุผลที่คณะกรรมการไม่ให้มีสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คนนั้น ก็เพราะเกรงว่าถ้าเพิ่มให้มีจำนวนมากกว่า 1 คน อาจทำให้ลักษณะองค์กรของสภาตำบลมีขนาดใหญ่เกินไปจนความจำเป็นที่จะบริหารสภาตำบลนั้น ๆ จึงได้กำหนดให้มีแค่หมู่บ้านละ 1 คน เพื่อความเหมาะสมในการบริหารงาน

5.1.2 ไม่เห็นด้วยที่คณะกรรมการ ตัดแพทย์ประจำตำบลออกจากสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง และยังห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล แพทย์ประจำตำบลจะยังมีฐานะตามกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างมากชี้แจงว่า:-

1) เหตุผลที่ตัดแพทย์ประจำตำบลออกจาก การเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง เพราะคณะกรรมการได้ยึดถือเอาหลักการของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในตำบลนั้น ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เช่น แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันนั้น มาจากการแต่งตั้ง

2) เหตุผลที่ต้องจำกัดสิทธิไม่ให้แพทย์ประจำตำบลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล เพราะแพทย์ประจำตำบลยังมีสิทธิได้รับเงินตอบแทน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นอยู่ ดังนั้น จึงจำกัด



สิทธิเอาไว้ แต่อาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลได้ เมื่อลาออกจากการเป็นแพทย์ประจำตำบลแล้ว

3) เมื่อแพทย์ประจำตำบลไม่ได้เป็นสมาชิกสภาตำบล ก็ไม่มีตำแหน่งหรือฐานะอย่างใด ในพระราชบัญญัติสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่แพทย์ประจำตำบลยังคงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

5.1.3 สมาชิก ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น ให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎรของแต่ละหมู่บ้านตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร หมู่บ้านใดมีราษฎรไม่ถึง 500 คน ให้มีสมาชิกสภาตำบล 1 คน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 500 คน ก็ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุก 500 คน โดยให้เหตุผลว่า :-

การปกครองระดับกลางสุดของระบอบประชาธิปไตย ควรให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนได้เท่าเทียมกันทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล โดยการกำหนดให้อาจำนวนของประชากรมาเป็นเกณฑ์กำหนดจำนวนตัวแทน

5.1.4 ควรกำหนดให้ตัวแทนของกลุ่ม เช่น หัวหน้าเหมืองฝาย ชลประทานราษฎรกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และกลุ่มแม่บ้าน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละกลุ่มในแต่ละตำบล เป็นสมาชิกสภาตำบล โดยให้เหตุผลว่า :-

สภาตำบลเป็นรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายของสภาตำบล ก็ควรที่จะกำหนดให้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองในสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพราะแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ๆ เป็นผู้รู้ปัญหาของแต่ละอาชีพเป็นอย่างดี และจะนำปัญหาเสนอเข้าสู่สภาตำบล เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาและพัฒนาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของกลุ่มอาชีพนั้นอย่างแท้จริง

5.1.5 ควรกำหนดให้ผู้แทนคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการสตรี จำนวน 2 คน ประธานคณะกรรมการสตรีระดับตำบล เป็นสมาชิกสภาตำบล โดยให้เหตุผลว่า :-

1) เพื่อให้สตรีมีบทบาททางการเมืองในสภาตำบล ซึ่งเป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการเข้ามาในรูปแบบตัวแทนของกลุ่มสตรี เพราะในปัจจุบัน สตรียังคงมีโอกาสที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง

2) กลุ่มสตรีเหล่านี้มีบทบาทเป็นอย่างมากในชนบท ควรจะให้บทบาทที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างแท้จริง โดยให้เข้ามาเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง เพราะสตรียังคงมีโอกาสมากในการที่จะไปสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเอง

มติที่ประชุม เห็นชอบตามที่คณะกรรมการเสียงข้างมากแก้ไขตามร่าง

## 5.2 การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สงวนคำแปรญัตติไว้ อภิปรายไม่เห็นด้วยต่อมาตรา 12 (6) ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง” โดยเสนอให้ตัดออกด้วยเหตุผลว่า

5.2.1 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างกว้างขวางเกินไปใน การสั่งให้สมาชิกสภาตำบลพ้นจากตำแหน่ง และเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งกลั่นแกล้งสมาชิกสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

5.2.2 การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบลนั้น สามารถทำได้ด้วยการลงมติของสมาชิกสภาตำบลด้วยกันเองได้อยู่แล้ว และประชาชนก็สามารถตรวจสอบได้อีกทางหนึ่ง โดยเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลเหล่านั้น

5.2.3 แม้หัวใจหลักของการปรับปรุงกฎหมายสภาตำบล จะอยู่ที่การ ยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล แต่หากว่าการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สอดคล้องกับสภาตำบล ก็ไม่อาจทำให้เกิดประโยชน์หรือ บรรลุผลตามเป้าหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น เห็นควรที่จะไม่ให้ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคในการทำงานของสภาตำบลได้

คณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างมาก ชี้แจงว่า

5.2.1 การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบล แบ่งแยกประเภทการลงโทษได้ดังนี้ คือ

1) สภาตำบลมีมติขับออกจากการเป็นสมาชิกสภาตำบล ในกรณีที่มีความประพฤติในทางเสื่อมเสีย

2) นายอำเภอสั่งให้ออก เมื่อขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาตำบล ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออก เมื่อมีความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลนั้น

ซึ่งหากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว ก็สามารถดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายอาญาได้

### 5.3 การแต่งตั้งเลขานุการสภาตำบล (มาตรา 19)

กรรมการเสียงข้างน้อย ไม่เห็นด้วยต่อการให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลเป็นเลขานุการสภาตำบล แต่เสนอให้กำหนดคุณสมบัติเลขานุการสภาตำบลไว้ เช่น อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่ควรให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง และถอดถอนเลขานุการสภาตำบลตามมติของสภาตำบล แต่ควรให้สภาตำบลมีอำนาจโดยตรง โดยให้เหตุผลว่า :-

5.3.1 ผู้ที่จะมาเป็นเลขานุการสภาตำบล ไม่ควรกำหนดให้เป็นข้าราชการ เพราะข้าราชการที่มาดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล ซึ่งเป็นผู้ที่จะมาทำแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ของสภาตำบล อาจจะถูกชี้นำจากข้าราชการระดับสูงได้ ซึ่งอาจจะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของสภาตำบล

5.3.2 เกรงว่าเลขานุการสภาตำบลอาจจะถูกกลั่นแกล้งจากผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียหรือนายอำเภอได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าเลขานุการสภาตำบลถูกแต่งตั้งหรือถูกเพิกถอนตามมติของสภาตำบล ก็เป็นอันสมบูรณ์อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้นายอำเภอมาสั่งอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการวิสามัญเสียงข้างมาก ชี้แจงว่า :-

5.3.1 กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการโดยทั่วไป ให้สภาตำบลเลือกข้าราชการหรือบุคคลอื่น แต่ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติรับเลือกตั้งได้ เป็นเลขานุการสภาตำบลก็ได้

5.3.2 ที่กำหนดให้นายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน เลขานุการสภาตำบลด้วยนั้น เพราะในกรณีที่สภาตำบลเลือกข้าราชการเป็นเลขานุการสภาตำบล ก็ต้องให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอนั้น เป็นผู้แต่งตั้ง เพราะต้องการให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย ไม่ว่าจะทางแพ่งหรือทางอาญา

มติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับร่างฯ เดิม

#### 5.4 เงินอุดหนุนสภาตำบล (มาตรา 29)

คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขมาตรา 29 จากร่างฯ ของรัฐบาลที่บัญญัติว่า “ทุกปีให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้สภาตำบลเป็นเงินอุดหนุน” โดยแก้ไขเป็น “มาตรา 29 ทุกปี ให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นเงินอุดหนุน โดยแบ่งให้สภาตำบลจำนวนหนึ่ง และอีกจำนวนหนึ่งแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 69 ทวิ วรรคหนึ่ง”

การแบ่งเงินอุดหนุนให้สภาตำบลแต่ละสภาตำบล ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ในการออกระเบียบตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ของสภาตำบล ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนด้วย

จากการแก้ไขมาตรา 29 ของคณะกรรมการวิสามัญ ทำให้ในการพิจารณาในวาระที่ 2 มีความเห็นแตกเป็น 3 แนวทาง คือ

5.4.1 เสนอแก้ไขให้รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นเงินอุดหนุนแก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้เหตุผลว่า

1) กฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะกระจายอำนาจการปกครอง และกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้น เมื่อให้อำนาจสภาตำบล

ไปปกครองตนเองแล้ว ก็ควรที่จะจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาตำบล เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ซึ่งเงินจำนวน 2% หรือ 4% นี้ก็เป็นเงินจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับการนำไปพัฒนาชนบท ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะช่วยพัฒนาระบบการปกครอง และพัฒนาชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต

2) เดิมสภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นรูปแบบในรูปนามธรรม แต่ในกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นรูปธรรมมากขึ้น สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่มากมายในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลควรจัดสรรให้เป็นรูปธรรม โดยกำหนดชัดเจนไว้ในกฎหมายฉบับนี้

5.4.2 เห็นด้วยต่อการจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ) โดยให้เหตุผลว่า :-

ควรจัดงบประมาณ 2% ให้แก่สภาตำบล เพื่อให้เป็นรูปแบบและเป็นแนวทางในการจัดงบประมาณให้กระจายไปสู่ท้องถิ่นโดยยุติธรรม เพราะที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลขึ้นอยู่กับอำนาจของฝ่ายบริหาร สภาตำบลที่ยากจนอยู่เป็นจำนวนมากที่ยังต้องการได้รับเงินอุดหนุนในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนและแน่นอนไว้ในกฎหมายฉบับนี้

5.4.3 เห็นด้วยในหลักการที่จะจัดเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล แต่ไม่เห็นด้วยในวิธีการที่กำหนดไว้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 โดยให้เหตุผลว่า :-

1) เป็นการบังคับรัฐบาลกลาง ทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เงินส่วนนี้เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่จะให้ความช่วยเหลือ จึงไม่ควรบัญญัติบังคับไว้เช่นนี้

2) เมื่อกำหนดไว้เช่นนี้ จะทำให้สภาตำบลไม่สนใจที่จะหารายได้หรือจัดเก็บรายได้ของตนเอง และจะทำให้การปกครองท้องถิ่นส่วนอื่น ๆ เรียกร้องเงินอุดหนุนเช่นนี้บ้าง



3) ถ้าบังคับให้เงินอุดหนุนไว้เช่นนี้ อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะอาจยึดติดกับเงินอุดหนุนจำนวนนี้ โดยไม่ได้มีความจริงใจที่จะช่วยกันพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปกครอง หรือการจัดเก็บรายได้ของตนเอง

จากการอภิปรายของกรมการธิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งเป็นทั้งเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการและไม่เห็นด้วย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีเหตุผล สรุปได้ดังนี้

ฝ่ายเห็นด้วย

1) คณะกรรมการเสียงข้างมากชี้แจงเหตุผลสนับสนุน ดังนี้ :-

1.1) เมื่อต้องการให้สภาพำบลมีการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยการยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคลและมอบอำนาจหน้าที่ให้สภาพำบลได้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว รัฐก็ควรส่งเสริมโดยการให้เงินอุดหนุนแก่สภาพำบลเป็นจำนวนที่แน่นอน เพื่อที่สภาพำบลจะนำเงินอุดหนุนนี้ไปบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นตนเองได้

1.2) การบัญญัติไว้ว่ารัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาพำบลเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 2% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ไม่เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด เพราะมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ให้รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนเช่นนี้ เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม เป็นต้น

2) การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เหตุผลสนับสนุน ดังนี้

- เป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง และทำให้สภาพำบลนั้นสามารถที่จะนำเงินอุดหนุนส่วนนี้ ไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

- จะทำให้สภาพำบลได้มีโอกาส ดำเนินการสร้างงานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาคนว่างงานและการหลงใหลเข้ามาสู่ชุมชนเมืองได้อีกทางหนึ่ง

- เป็นวิธีการกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่นได้มากกว่าในอดีตที่มีกรรม  
ศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ดังนั้น ควรให้สภาตำบลมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ  
ได้ด้วยตนเอง โดยกำหนดให้เงินอุดหนุนแก่สภาตำบลโดยตรง ไม่ต้องผ่านไปทาง  
จังหวัดหรืออำเภอเหมือนที่ผ่านมา

- เงินอุดหนุนจำนวน 2% ตามยอดงบประมาณรวม เป็นเงินจำนวน  
น้อยมากเมื่อเทียบกับเงินงบประมาณของรัฐบาลทั้งหมด

- เงินอุดหนุนจำนวน 2% นี้ ปกคิรัฐบาลก็ได้จัดสรรให้แก่  
สภาตำบลอยู่แล้วตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ไม่ได้จัดสรรไปสู่สภาตำบล  
โดยตรง ดังนั้น งบประมาณส่วนดังกล่าวที่ผ่านมาจะไปถึงสภาตำบลมากน้อยเพียงใดนั้น  
ขึ้นอยู่กับอำนาจสั่งการของผู้มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ

- เงินอุดหนุนตามมาตรา 29 นี้ เป็นหัวใจหลักสำคัญในการที่จะ  
พัฒนาตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่  
รัฐบาลต้องการให้สภาตำบลเป็นองค์กรรากฐานของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า  
ต่อไป

- เงิน 2% ที่จะจัดสรรให้แก่สภาตำบลมีอยู่แล้ว คือ เงินพัฒนาตำบล  
เงินส่วนของตำบลที่ผ่านมาจากงบพัฒนาจังหวัด เป็นต้น แต่ที่ผ่านมา เงินจำนวนนี้ไม่  
ได้อยู่ในอำนาจการบริหารการเงินของสภาตำบลโดยตรง แต่จะได้รับการจัดสรรตาม  
แผนงานในโครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น อาจจะไม่ตรงตาม  
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีการบริหาร  
การเงินด้วยตนเอง ดังนั้น จึงเห็นควยที่จะให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล  
โดยกำหนดไว้ชัดเจน

ฝ่ายไม่เห็นควย

1) คณะกรรมการเสียงข้างน้อย ชี้แจงเหตุผลไม่เห็นควย ดังนี้

1.1) ไม่เคยมีกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นใดที่บัญญัติให้รัฐต้อง  
จ่ายเงินอุดหนุนไว้ในตัวกฎหมาย ซึ่งในร่างฯ นี้ ก็บัญญัติไว้เป็นหลักการให้รัฐต้องจ่าย  
เงินอุดหนุนแก่สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเหตุผลที่ต้องบัญญัติไว้นั้น  
เพราะต้องการให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลที่ต้องปกครองตนเองอย่างแท้จริง แต่สภาตำบล

เป็นจำนวนมากยังไม่มีรายได้เพียงพอที่จะปกครองตนเองได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องให้เงินอุดหนุนดังกล่าว และเห็นว่าวิธีการที่ควรนำดำเนินการในเรื่องนี้นั้น ควรให้เป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่จะตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเป็นจำนวนเท่าใด มากกว่าที่จะบัญญัติเป็นจำนวนแน่นอนบังคับไว้ในกฎหมาย

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงว่า ในหลักการ เห็นด้วยที่รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล แต่รัฐบาลก็ได้คำนึงถึงการปกครองท้องถิ่นส่วนอื่นด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่ควรที่จะบัญญัติไว้ให้เป็นการแน่นอนว่ารัฐจะต้องจ่ายเงิน เพื่อให้เป็นระบบเดียวกันและรัฐบาลเห็นว่าสภาตำบลยังมีเงินส่วนอื่นที่จะมาอุดหนุนอยู่แล้ว ดังนั้น จึงได้พยายามปรับปรุงให้สภาตำบลหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ใดมีรายได้เป็นของตนเองให้มากยิ่งขึ้น

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ชี้แจงว่า

- การที่จะบัญญัติไว้ว่า รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นจำนวนร้อยละของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นการขัดกับหลักการการคลัง ซึ่งระบุไว้ว่า รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ ต้องนำส่งคลัง ส่วนรายจ่ายนั้นจะต้องจ่ายด้วย

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตรวจสอบดูแลการใช้จ่ายเงิน และไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติเอาไว้เช่นนี้

- รัฐบาลมีเจตนารมณ์ให้เงินอุดหนุนแก่สภาตำบลในวาระเริ่มแรก จึงได้บัญญัติไว้เป็นหลักการ และรัฐบาลก็ได้ปรับปรุงที่จะให้ท้องถิ่นได้มีการจัดเก็บรายได้เป็นของตนเองเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุน อีกทั้งยังเป็นการกระจายรายได้ กระจายการบริหารการคลังไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น

(1) ลดค่าใช้จ่ายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 3

(2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะในส่วนที่จะกระจายไปสู่ท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

(3) จัดเก็บภาษีสุรา ยาสูบ และลดภาษีสรรพสามิตที่มีอยู่แล้วและจัดให้เป็นรายได้โดยตรงสู่ท้องถิ่น เป็นจำนวนร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต



- (4) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การเก็บอากรรังนก อากรการประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงป่าไม้ เป็นต้น
  - (5) ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าธรรมเนียม ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น
  - (6) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีป้าย รถยนต์และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์ ให้เป็นรายได้เสริมของท้องถิ่น
  - (7) ปรับปรุงภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น
  - (8) ในท้องถิ่นที่ไม่มีรายได้จากฐานการจัดเก็บภาษีดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะจ่ายเป็นเงินอุดหนุนช่วยเหลือ
- 4) การอภิปรายคัดค้านไม่เห็นด้วยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้
- ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนไว้เป็นจำนวนแน่นอน ไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพราะเท่ากับเป็นการออกกฎหมายไปบังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง
  - ถ้ากำหนดเงินอุดหนุนไว้เช่นนี้ อาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับการปกครองท้องถิ่นสายอื่น ๆ ได้ เพราะจะทำให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่สามารถตรวจสอบหรือถ่วงถ่วงเงินส่วนนี้ได้เพราะไปบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้
  - ไม่เห็นด้วย เพราะขัดกับหลักการคลัง ซึ่งการจ่ายเงินงบประมาณได้นั้น ต้องจ่ายตามแผนตามโครงการที่เสนอขึ้นผ่านหน่วยงานของรัฐเสียก่อน แต่การจ่ายเงินอุดหนุนที่กำหนดไว้เช่นนี้ ไม่ได้มีการเสนอผลงานตามขั้นตอน
  - ไม่เห็นด้วยเพราะทำให้การจัดทำงบประมาณไม่คล่องตัว และไม่สามารถสนองตอบตามนโยบายของรัฐบาลได้
  - ไม่เห็นด้วย เพราะทำให้เกิดปัญหาการจัดทำงบประมาณประจำปี รัฐต้องจ่ายเงินให้ตามสัดส่วนของเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ และยังคงก่อให้เกิดผลเสียต่อการที่รัฐจำเป็นต้องนำเงินไปพัฒนาประเทศที่สำคัญมากกว่าในขณะนั้น

- การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้แต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ทำเป็นริบควันก็อาจกระทำได้โดยวิธีอื่น แต่เมื่อจ่ายไปแล้วต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายชดเชยแทน ดังนั้นถ้าหากำหนดให้รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินงบประมาณไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการจัดทำงบประมาณเองโดยไม่ได้ปฏิบัติตามวิธีการงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการที่ถูกต้อง

- เมื่อต้องการให้สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอิสระในการปกครองมากยิ่งขึ้น ก็ควรที่จะให้รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด เพราะถ้าบังคับไว้ในกฎหมายว่ารัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลต้องผูกพันกับเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจ่ายให้ ทำให้ไม่เป็นการกระจายอำนาจการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

มติที่ประชุม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยตามร่างพระราชบัญญัติเดิม ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก "มาตรา 29 ทุกปีงบประมาณให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบลเป็นเงินอุดหนุน"

#### 5.5 อำนาจในการยุบสภาตำบล (มาตรา 38)

ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ มีทั้งฝ่ายเห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ดังนี้

ฝ่ายเห็นด้วย มีเหตุผลสนับสนุน คือ

5.5.1 เหตุที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตำบลนั้น ก็เพราะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีความเหมาะสมในการตรวจสอบการทำงานของสภาตำบล และเป็นไปตามลักษณะของการปกครองท้องถิ่นอื่น ที่ได้รูปแบบของการกำกับดูแลในทำนองเดียวกันอีกด้วย

5.5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ที่ทำงานใกล้ชิดกับสภาตำบล จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลส่วนการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ที่เหมาะสม



ที่สุดในการเข้ามากำกับดูแลสภาตำบล มากกว่าที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะรัฐมนตรีไม่สามารถดูแลสภาตำบลซึ่งมีจำนวนมากได้ทั่วถึง

ฝ่ายไม่เห็นด้วย มีเหตุผลสนับสนุน คือ

5.5.1 ไม่ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มาจากแต่งตั้งมากำกับดูแลสภาตำบล ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง อันเป็นการขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

5.5.2 ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลแทนผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะถ้าให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเกรงว่าจะไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

5.5.3 เมื่อวัตถุประสงค์ตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น และให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรให้ข้าราชการประจำมีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลได้ เพราะเท่ากับไม่เป็นการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริงที่ให้ตัวแทนของรัฐมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลมากเกินไป

มติที่ประชุม เห็นชอบให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการยุบสภาตำบล

5.6 กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาตำบล คณะกรรมการวิสามัญ ได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 38 ในส่วนที่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้ว “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน”

การแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการวิสามัญ แสดงความไม่เห็นด้วย ดังนี้

5.6.1 ไม่ควรให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามกฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการยุบสภาตำบล ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายคนละส่วนกันกับที่มาของ

การดำรงตำแหน่งดังกล่าว อีกทั้งไม่เป็นธรรมกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวทั้งที่ตนเองไม่ได้กระทำความผิดอะไรเลย

5.6.2 เมื่อมีการยุบสภาตำบล ก็ไม่ควรให้มีผลกระทบกระเทือนต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ เพื่อไม่ให้กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านเสียขวัญหรือกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

5.6.3 ผลของการยุบสภาตำบลนั้น จะกระทบกระเทือนถึงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันเพียงคนนั้นหรือไม่นั้น ในหลักการที่ถูกต้องแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งซึ่งมาจากกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ ไม่ควรที่จะพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุการณ์ยุบสภาตำบล เว้นแต่การยุบสภาตำบลเกิดจากการกระทำของผู้เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแล้วแต่กรณี

มติที่ประชุม เห็นด้วยตามร่างฯ เดิม ทำให้บัญญัติจากการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญฯ ไป

6. คำอภิปรายของวุฒิสมาชิก ต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2537 แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาขึ้นแปรญัตติ มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วหลายมาตรา และวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาแก้ไขไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 141 (3) บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาพิจารณา ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยและเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อ

พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 ลงมติว่า ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่วุฒิสภาแก้ไข เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยและเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย มีสาระสำคัญ ดังนี้

6.1 สมาชิกสภาตำบล (มาตรา 7) เพิ่มเติมให้ “แพทย์ประจำตำบล” เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง

6.2 การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้ง (มาตรา 12) เพิ่มเติมให้พ้นจากตำแหน่ง หาก “เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา กับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบล” แต่บทบัญญัติที่เพิ่มเติมนี้ “มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา กับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบลอยู่ก่อนดำรงตำแหน่ง”

6.3 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ตามตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	ร่าง พ.ร.บ. ที่วุฒิสภาแก้ไข
<p>มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) จัดทำแผนพัฒนาตำบล</li> <li>(2) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี</li> <li>(3) อนุมัติโครงการหรืองานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล</li> <li>(4) เสนอส่วนราชการให้ดำเนินการหรือจัดทำโครงการในการพัฒนาตำบล</li> <li>(5) ทำหรือจัดให้มีกิจการตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 23</li> <li>(6) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล</li> <li>(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาตำบลหรือตามที่ทางราชการมอบหมาย</li> <li>(8) เสนอแนะส่วนราชการเกี่ยวกับการบริหารราชการในตำบล</li> </ol>	<p>มาตรา 22 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน/ โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด</p>
<p>มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายสภาตำบล อาจทำหรือจัดให้มีกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร</li> <li>(2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก</li> </ol>	<p>มาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายสภาตำบล อาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ไม่มีการแก้ไข</li> <li>(2) ไม่มีการแก้ไข</li> </ol>

ร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	ร่าง พ.ร.บ. ที่วุฒิสภาแก้ไข
(3) รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	(3) จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำและรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
(4) คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ	(4) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(5) จัดให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	(5) ตัดออก
(6) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร	(6) ไม่มีการแก้ไข
(7) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	(7) ตัดออก
(8) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	(8) ไม่มีการแก้ไข
(9) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	(9) ตัดออก
(10) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร	(10) ตัดออก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ	ร่าง พ.ร.บ. ที่วุฒิสภาแก้ไข
	<p>มาตรา 23 ทวิ กำหนด ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา กับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่สภาตำบล เว้นแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลจะได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่สภาตำบลอยู่ก่อน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล</p> <p>ในกรณี ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล กระทำการฝ่าฝืนตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล แล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น</p>

6.4 รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล ได้แก้ไข 4 ประเด็น คือ

6.4.1 ตัดรายได้ของสภาตำบลที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 ออก คือ “รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของสภาตำบล”

6.4.2 เพิ่มให้เงินค่าตอบแทน ตามมาตรา 33 แก่ “ประธานและรองประธานสภาตำบล”

6.4.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของ สภาตำบล ตามมาตรา 34 ร่างเดิม เมื่อจัดทำเสร็จให้เสนอนายอำเภอเพื่อ “ขอความเห็นชอบ” แต่วุฒิสภาแก้ไขเป็น “อนุมัติ” นอกจากนี้ยังตัดอำนาจของสภาตำบลในการ ทบทวนและยืนยัน ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายออกทั้งหมด คือ

“ในกรณีที่นายอำเภอ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ตามวรรคหนึ่ง หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตาม วรรคสอง ให้นายอำเภอส่งคืนให้สภาตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว

ในกรณีที่สภาตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี หรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งหมด ให้ประกาศเป็นข้อบังคับได้ โดยไม่ต้องได้ รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ

6.4.4 การออกระเบียบการคลัง การงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติที่ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า

“ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง”

กระทรวงมหาดไทย จะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ สภาตำบล ให้สภาตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้คำนึงถึงลักษณะ ของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ ความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการ บริหารงานของสภาตำบลด้วย

วุฒิสภาได้แก้ไขสาระสำคัญของมาตรา 35 ใหม่ โดยให้กระทรวง มหาดไทยออกระเบียบได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็น ไปตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทย ในคราวที่ร่างกฎหมายอยู่ในการพิจารณา ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ต้องผ่านการเห็นชอบ ของกระทรวงการคลัง มาตรา 35 ที่วุฒิสภาแก้ไขใหม่ บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 35 ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาวัสดุ และการจ้างเหมา

กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของสภาตำบลให้สภาตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงลักษณะของพื้นที่ จำนวนประชากร รายได้ ความคล่องตัว และควมมีประสิทธิภาพของการบริหารงานของสภาตำบลด้วย”

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจาก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพิ่งประกาศใช้เมื่อ 2 ธันวาคม 2537 รายงานการศึกษา/ การวิจัย รวมถึงเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้โดยตรง จึงมีน้อยมาก ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนงานการศึกษา/ วิจัยที่เกี่ยวกับสภาตำบล โดยเน้นในเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงานพัฒนาตำบลของสภาตำบลเป็นหลัก เพื่อใช้ในการทำความเข้าใจความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการพัฒนาตำบล

จิต นิลพานิช (จิต นิลพานิช, 2527: 112-115) ศึกษาเรื่อง “สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน: นโยบายและกลวิธี” ซึ่งให้เห็นว่าสภาตำบลมีสิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการดำเนินงานพัฒนาตำบล ดังนี้

1. กรรมการสภาตำบล มีจุดอ่อน 3 ด้าน คือ (1) ขาดความรู้ ความเข้าใจและความสามารถ เนื่องจากการศึกษาค่ำและขาดความสนใจในด้านระเบียบ กฎหมาย (2) ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ เพราะไม่เห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของตนเอง กรรมการสภาตำบลบางคนไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และระเบียบวิธีปฏิบัติ (3) ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ถือว่าสภาตำบลเป็นงานฝาก ไม่ใช่งานที่แท้จริง และประชาชนไม่ให้ความสนใจในการปฏิบัติงานของสภาตำบล

2. ระเบียบปฏิบัติ มีจุดอ่อน 2 ด้าน คือ (1) ขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะระเบียบการเงินและการอนุมัติโครงการ มีขั้นตอนมากเกินไปจนทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว (2) ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และกำหนดหน้าที่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้สับสนในหน้าที่ ไม่แน่ใจว่าเป็นหน้าที่ของตนหรือไม่

3. งบประมาณ จุดอ่อนที่งบประมาณน้อยมาก ไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ แต่ใช้งบประมาณมากได้

4. การจัดทำแผนหรือกำหนดโครงการ กรรมการสภาตำบลความรู้ต่ำ ไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนา หรือกำหนดโครงการได้ถูกต้องตามหลักวิชา ทำให้โครงการมีข้อบกพร่องไม่สามารถดำเนินการได้และไม่มีคุณภาพ

5. การประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการ หน่วยงานราชการไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบล โครงการที่ทำในเขตตำบล ไม่ผ่านสภาตำบลหรือแจ้งให้ทราบ

6. ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบลอยู่ในระดับที่ต่ำมาก การจะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เข้มแข็ง ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องให้ความสนใจและสนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบลอย่างเต็มที่

เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ (เดชชาติ วงษ์โกมลเชษฐ, 2523: 98-102) ศึกษาเรื่อง “การจัดตั้งองค์กรพื้นฐานในระดับตำบล” ซึ่งให้เห็นปัญหาที่ทำให้การบริหารการพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถน้อยลง ดังนี้

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น

1. ไม่มีการประสานงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผน ฝึกอบรม งบประมาณ เนื่องจากขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

2. กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้านอย่างจริงจัง มักตั้งหน่วยงานของตนลงไปทำงานในตำบล หมู่บ้านเอง ทั้งนี้อาจเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

3. จังหวัดและอำเภอ ไม่ได้ใช้สภาตำบลและกรรมการสภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในทุกด้าน เช่น ไม่ประชุมคณะกรรมการตามระเบียบ ขาดการช่วยเหลือ

แนะนำ สนับสนุน ขาดการตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจน ละเลยในการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

4. ขาดนโยบาย กระบวนการ/ แนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและอำเภอ

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล

1. เจ้าหน้าที่ระดับตำบล และหมู่บ้านที่ประจำอยู่ในตำบลต่าง ๆ ไม่มีส่วนช่วยงานของสภาตำบลอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ และเลขานุการ คณะกรรมการสภาตำบลก้าวทำงานของสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจการของสภาตำบลเสียเอง

2. คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เข้าใจฐานะของตนเองในลักษณะของ กรรมการสภาตำบล และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเด่นชัด ระหว่างสภาตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบล ไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ และยังไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนไม่ศรัทธาต่อคณะกรรมการสภาตำบลและการดำเนินงานของสภาตำบล ประชาชนไม่สนใจ ไม่ร่วมมือและไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

ปัญหาที่เกี่ยวกับงบประมาณ

1. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล ไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง

2. งบประมาณที่ได้รับตามกฎหมายและจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีน้อย ไม่เหมาะสมกับหน้าที่ และไม่ได้รับงบประมาณอื่นที่ดำเนินการในท้องที่ของสภาตำบล

ลิขิต วีรเวทิน (ลิขิต วีรเวทิน, 2526: 142-144) ศึกษาเรื่อง “การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท” ซึ่งให้เห็นประสิทธิภาพของสภาตำบลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการคือ



1. ความเป็นผู้นำของประสิทธิภาพของสภาตำบล ถ้ามีลักษณะผู้นำที่ดี วางตัวเป็นกลาง เอาใจใส่งานของสภาตำบล ยอมรับเกมทางการเมืองที่ต้องมีฝ่ายค้าน และพยายามดึงฝ่ายค้านมาร่วมงานให้เข้าใจปัญหาาร่วมกัน งานก็จะราบรื่น
  2. ความรู้และประสบการณ์ของสภาตำบล ตำบลที่มีความสามารถสูง จะมีประธานสภาตำบลที่มีความรู้สูง ระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานช่วยให้ เกิดความเข้าใจปัญหา รู้วิธีการแก้ไขปัญหา ทำให้สามารถเสริมประสิทธิภาพของการ วางนโยบายและแผน
  3. ลักษณะการตั้งหมู่บ้าน ตำบลที่มีความสามารถ หมู่บ้านจะอยู่ใกล้เคียงกัน เป็นกระจุก การอยู่ร่วมกันมีการปะทะสังสรรค์กัน ทำให้ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเข้าใจปัญหาาร่วมกัน ส่วนตำบลที่มีหมู่บ้านกระจายกัน จะมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ความรู้สึกร่วมกันจะมีน้อย ย่อมมีผลต่อการทำงานาร่วมกัน
  4. พัฒนาการประจำตำบล มีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำช่วยเหลือ สภาตำบล หากพัฒนาการทำงานอย่างไม่รู้ทิศทางย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาตำบล
  5. บทบาทของนายอำเภอ ในการประสานงานระดับอำเภอ และบทบาทใน การพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบล หากให้ความเอาใจใส่และให้ความสำคัญต่องาน ของสภาตำบล ด้วยการส่งเสริมตำบลต่าง ๆ แข่งขันด้านการพัฒนา ก็จะเป็นตัวจักร สำคัญในทางบวกต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบล
  6. ระดับพัฒนาของตำบล ตำบลที่ค่อนข้างเจริญ มีการพัฒนาก่อนแล้ว ย่อมมีสภาตำบลที่มีความสามารถสูง
- ยง ภักดี (ยง ภักดี, 2527: 125-127) ศึกษาเรื่อง "สภาตำบลกับความมั่นคง ของชาติ" ได้เสนออุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบล ดังนี้
1. ปัญหาโครงสร้าง สภาตำบลทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร ทำให้สับสนและเพิ่มภาระงานไม่มีประสิทธิภาพ การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง และอยู่ตลอดไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกัน ทำให้เฉื่อยชา ขาดความคิดริเริ่มในการทำงานและยากที่จะปรับปรุง กรรมการเหล่านี้ หากเป็นคนที่ ไม่มีประสิทธิภาพ กำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดบทบาทซ้ำซ้อนใน 2 ลักษณะ ครุประชากร ที่เป็นเลขานุการสภาตำบลมีภาระหน้าที่ประจำมาก ไม่มีเวลาให้สภาตำบล ประการ

สำคัญ ข้าราชการประจำมีบทบาทในการบริหารงานของสภาตำบล ทำให้จำกัดบทบาทของสภาตำบลในการกำหนดปัญหา และแก้ไขปัญหาของตนเอง เพราะถูกครอบงำด้านความคิด

2. ปัญหาตัวบุคคล ประสิทธิภาพของสภาตำบลขึ้นอยู่กับความสามารถในการเป็นผู้นำของประธานสภาตำบล ระดับการศึกษา ความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้นของคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้คณะกรรมการสภาตำบลมีความต้องการให้เลขานุการสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากกว่ามาจากผู้ที่เป็นข้าราชการประจำ

3. ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณ สภาตำบลมีรายได้น้อย ส่วนใหญ่จากภาษีบำรุงท้องที่และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาตำบลได้ สภาตำบลขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและเกิดความล่าช้า เนื่องจากต้องนำเสนอเข้าสู่สภาจังหวัด จัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ทั้ง ๆ ที่เสร็จสิ้นได้ในระดับอำเภอ หน่วยงานส่วนใหญ่ที่ดำเนินการร่วมกับสภาตำบล มิได้มอบหมายงานในหน้าที่ให้สภาตำบล

4. ปัญหาการจัดระเบียบการบริหารราชการ กฎหมายและนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับสภาตำบลไม่ได้มีการกำหนด หรือการวางแผนทางการปฏิบัติว่า จะให้สภาตำบลเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นทำให้เกิดความสับสนในฐานะตำแหน่ง หรืออำนาจสั่งการของผู้ปฏิบัติ มีความขัดแย้งในบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ และในฐานะกรรมการสภาตำบลตามกฎหมายสภาตำบล และนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานของสภาตำบล ที่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่มีความแน่นอน

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2533: 105-108) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาและแนวโน้มการปกครองระดับตำบล" โดยสัมภาษณ์ปลัดอำเภอและพัฒนากร จำนวน 56 คน ซึ่งมีความคิดเห็นต่อสภาตำบล ดังนี้

1. สภาตำบลเป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรการปกครองตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดความต้องการ และจัดทำแผนหรือโครงการตลอดจนการบริหารหรือการดำเนินการของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วยอมเป็นไป

ไม่ได้ เพราะสภาพตลาดขาดศักยภาพหรือขีดความสามารถ เช่น จากรายได้ รายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เพื่อทำงานตลาด ทำให้การบริหารหรือการดำเนินงานของตลาดไม่มีประสิทธิภาพ

2. ประชาชน ไม่อยู่ในสถานะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของตลาดได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการเมืองการปกครองส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับวิธีริเริ่มของข้าราชการ ดังนั้น ตลาดจึงยังเป็นกลไกที่ข้าราชการและกำนันยังต้องมึบทบาทในการนำประชาชน มากกว่าที่ประชาชนจะมีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

3. การยกฐานะตลาดเป็นนิติบุคคล และการบริหารราชการท้องถิ่นยังไม่จำเป็น หากแต่จะจำเป็นก็ต่อเมื่อศักยภาพหรือขีดความสามารถของตลาดมีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ก็ควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2534: 134-138) ศึกษาเรื่อง “ขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของตลาดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดยศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการตลาด ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาของตลาดมากที่สุด ได้แก่ ทรัพยากร (หมายถึง การใช้ความรู้ความสามารถของกรรมการตลาด) รองลงมาคือ ฐานะทางการเงินของตลาด (หมายถึง รายได้จากงบประมาณเงินสนับสนุนและรายได้ของตลาด) กลุ่มทางการเมืองและสังคมในท้องถิ่น (หมายถึง การเห็นถึงความสำคัญ และการใช้ประโยชน์ของกลุ่มกิจกรรมในตลาด การใช้สิทธิเลือกตั้ง) เทคโนโลยีการเสียสละเพื่อส่วนรวมของกรรมการตลาด และข้อมูลข่าวสาร สำหรับทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารการพัฒนาของตลาด กลับมีความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การดำเนินงานของตลาดมีขีดความสามารถสูงขึ้นมากที่สุด รองลงมาคือ ฐานะทางการเงินของตลาด

ศันสนะ ตันติชาติ (ศันสนะ ตันติชาติ, 2531: 98-99) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของกรรมการตลาดในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก” พบว่า กรรมการตลาดโดยตำแหน่ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก มากกว่า

กรรมการสภาตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง เพราะสภาตำบลยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน

เชิดพงษ์ อุทัยสาธ (เชิดพงษ์ อุทัยสาธ, 2527: 104) ศึกษาเรื่อง “แนวความคิดในการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนตำบล” เห็นว่าสภาตำบลเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างหลวมมาก ไม่สามารถทำงานได้เอง ต้องอาศัยปลัดอำเภอหรือพัฒนากรช่วยทำงานให้เสร็จเป็นเรื่องๆ ไป ขาดผู้รับผิดชอบการทำงานในสภาตำบลอย่างต่อเนื่อง

สุริยัน ศรีจันทร์ (สุริยัน ศรีจันทร์, 2523: 102-103) ศึกษาเรื่อง “บทบาทของคณะกรรมการสภาตำบลต่อการวางแผนพัฒนาตำบล” พบว่า ความไม่พร้อมของคณะกรรมการสภาตำบล มีผลทำให้การวางแผนพัฒนาตำบลไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือคณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ขาดความรู้รับผิดชอบ ไม่กระตือรือร้น มีอายุมาก ไม่คล่องตัวในการทำงาน มีขีดความสามารถในการทำแผนพัฒนาตำบล และสภาตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอจะสนองต่อความต้องการของประชาชน ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง

สุรศักดิ์ ตรีมงคล, พันตรี (สุรศักดิ์ ตรีมงคล, 2523: 112-114) ศึกษาเรื่อง “บทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาชนบท” พบว่า อุปสรรคในการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลมีอยู่ 9 ประการ คือ

1. รายได้ไม่พอไปใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล / หมู่บ้าน
2. คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้เรื่องระเบียบแบบแผนการบริหารงาน มีภารกิจหลายด้าน ปฏิบัติงานไม่ได้เต็มที่ องค์กรประกอบสภาตำบลมากเกินไป ทำให้ขาดความรับผิดชอบภารกิจ ส่วนใหญ่ตกอยู่ที่กำนันคนเดียว ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการให้
3. การไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีที่ทำการสภาตำบล ไม่มีอำนาจตัดสินใจปัญหาตลอดจนการอนุมัติหรือตั้งงบประมาณเอง ทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน
4. สภาตำบลมีภารกิจหน้าที่มาก ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าทำอะไรก่อนหลัง หน้าที่บางอย่างไม่ชัดเจน และไม่มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างแท้จริง
5. หน่วยราชการต่าง ๆ มีพฤติกรรมที่ไม่ให้ความสนใจ หรือสนับสนุนสภาตำบล

6. การประสานแผนงาน/โครงการของสภาตำบลไม่ดี ไม่สอดคล้องกับ ปัญหา/ความต้องการของราษฎรในหมู่บ้าน

7. สภาตำบลมีความซับซ้อน สับสนในโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระหว่าง ตำบลกับสภาตำบล ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ทำให้ราษฎรไม่เข้าใจใน รูปแบบ ขาดความสนใจเข้าร่วมในกิจการของสภาตำบล

8. อำเภอก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสภาตำบลได้เพียงพอ เพราะขาดเงิน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์และเจ้าหน้าที่

9. นายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ มีพฤติกรรมการบริหารงานที่โน้มเอียง ให้สภาตำบลคล้อยตามแนวคิดของตนเอง การครอบงำทำให้สภาตำบลขาดความคิด ริเริ่ม

ลิขิต แพ่งโสภา, ร้อยตรี (ลิขิต แพ่งโสภา, 2523: 108-109) ศึกษาเรื่อง “ความเป็นไปได้ของการปกครองท้องถิ่นแบบสภาตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีบริหาร” พบว่ามีอุปสรรคสำคัญคือ

1. กรรมการสภาตำบลแย่งงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านของตน ทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

2. สภาตำบลเป็นของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานอื่นไม่ ยอมรับสภาตำบล จังหวัด อำเภอ ไม่ใช่สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน

3. สภาตำบลขาดการให้กำลังใจและกระตุ้น ขาดที่ปรึกษาที่มีความรู้เฉพาะ ด้านในการวางแผนพัฒนาตำบล การปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

4. หน้าที่ของสภาตำบลไม่ชัดเจน ไม่ทราบว่ างานของสภาตำบลมีอะไรบ้าง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบหมายการดำเนินการใด ๆ ให้กับสภาตำบลอย่างเป็น กิจลักษณะ

5. ประชาชนไม่ร่วมมือ ไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล ไม่ศรัทธาต่อ คณะกรรมการสภาตำบล

6. ข้าราชการไม่มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาตำบล ว่าคืออะไร



7. กรรมการสภาตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทของตนเอง หวังผลประโยชน์ตนเองไม่ฟังความคิดเห็นของกรรมการด้วยกัน

8. เลขานุการสภาตำบล (ครูประจำบาล) ไม่มีความเต็มใจ และไม่มีกำลังใจปฏิบัติงาน เพราะเป็นงานอาสาสมัคร ไม่มีค่าตอบแทน

วีระวัฒน์ วงศ์วงไว (วีระวัฒน์ วงศ์วงไว, 2536: 121-122) ศึกษาเรื่อง “การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาตำบล” พบว่า ยังไม่สามารถกระจายอำนาจได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจาก

1. ปัญหางบประมาณและรายได้ของสภาตำบลส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท แหล่งที่มาของรายได้มีน้อย วิธีการจัดเก็บภาษีไม่มีมาตรฐาน

2. กรรมการสภาตำบลไม่มีความสามารถ ไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจและการจัดการเพื่อให้สภาตำบลมีความมั่นคง ข้าราชการจึงเป็นผู้ชี้แนะแนวความคิดให้แก่สภาตำบล

3. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ ประชากรและรายได้ การยกฐานะสภาตำบลเป็นท้องถิ่น จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหดตัวลงหรือยุบเลิกไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย