

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้แบ่งหัวข้อในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครอง
- 2.2 ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.4 การรับรู้ความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครอง

การปกครองประเทศนั้น จำเป็นต้องมีองค์การแห่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองรัฐองค์การดังกล่าว คือ รัฐบาล ซึ่งได้แก่คณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน องค์การปกครองหรือรัฐบาลมีส่วนประกอบอย่างไร มีที่ระดับข่มขึ้นอยู่กับแนวความคิดในการใช้อำนาจปกครอง การใช้อำนาจปกครองหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2521)

2.1.1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

หลักการรวมอำนาจเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบหมายอำนาจการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรมเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองทั่วประเทศภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรมต่างๆ

ลักษณะการรวมอำนาจ มี 3 ประการ คือ

1. รวมกองทัพ ทั้งทหารและตำรวจ ให้ขึ้นกับส่วนกลาง ประเทศที่ถือหลักการรวมอำนาจ จะรวมกำลังกองทัพต่างๆ ทั้งทหารและตำรวจไว้กับส่วนกลาง ทั้งหมดอำนาจในการสั่งการและการบังคับบัญชาจะขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเด็ดขาด และสามารถใช้อำนาจบังคับได้ ทันทีที่เมื่อเกิดความจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้กับส่วนกลาง กล่าวคือ มอบเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง อาจจะได้รับมอบอำนาจให้วินิจฉัยในบางเรื่องได้ แต่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดยังเป็นของส่วนกลาง

3. ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนข้าราชการ ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามส่วนต่างๆ ของประเทศ ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง และเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยเจ้าหน้าที่ชั้นสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ชั้นรองตามลำดับ การมีลำดับชั้นบังคับบัญชาถือเป็นหลักสำคัญของการรวมอำนาจ เพราะทำให้ส่วนกลางมีเอกภาพ

ข้อดีของหลักการรวมอำนาจ

1. ทำให้อำนาจของรัฐในทางการเมืองมั่นคง เพราะได้รวมกำลังทหารและตำรวจ และรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในมือทั้งหมด จึงสามารถบังคับให้เกิดผลตามคำสั่งได้โดยง่าย เนื่องจากมีอำนาจใช้บังคับได้เมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตาม

2. อำนาจประโยชน์ให้แก่ราษฎรเสมอหน้ากับทั่วประเทศ เพราะการปกครองและการบริหารมีลักษณะเป็นเอกภาพ การปฏิบัติราชการไม่ว่าจะอยู่ส่วนใดของประเทศต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน เนื่องจากใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเดียวกัน จึงเกิดความเสมอภาค

3. ประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการตลอดอาณาเขตของประเทศ จึงอาจโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หมุนเวียนไปใช้ยังที่ขาดแคลนได้โดยไม่ต้องจัดหาใหม่ทำให้ประหยัด

ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

1. ไม่สามารถจัดทำบริการได้มากและทั่วถึง กล่าวคือหลักการรวมอำนาจนั้นส่วนกลางเป็นผู้รับภาระในการจัดทำบริการทั้งหมด เพราะฉะนั้นถ้าเป็นรัฐใหญ่ มีอาณาเขตกว้างขวาง ส่วนกลางอาจจัดทำบริการได้ไม่ทั่วถึงหรือไม่ตรงตามกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพต่างกัน จึงอาจมีความต้องการไม่เหมือนกัน และยังสังคมปัจจุบันมีความเจริญมากขึ้น ประชาชนยังต้องการบริการจากรัฐบาลอย่างมาก รัฐอาจจะไม่สามารถจัดทำบริการสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกอย่าง เพราะมีภาระอื่นๆ มากอยู่แล้ว

2. เกิดความล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตามอาณาเขตต่างๆ จะต้องรายงานและขอคำสั่งในการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง ซึ่งต้องกระทำตามลำดับชั้น จนถึงผู้บังคับบัญชาการสูงสุดตามระเบียบแบบแผน ซึ่งเสียเวลามาก ทำให้การจัดทำบริการหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ทันความต้องการ

2.1.2. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจ เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยและดำเนินราชการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการอยู่ตามเขตต่างๆ ของประเทศ

ความจริงหลักการแบ่งอำนาจนี้ ยังนับว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งหลักการรวมอำนาจ เพราะการรวมอำนาจนั้น ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการสั่งการ และดำเนินการไว้ทั้งหมด อาจมอบให้แก่ตัวแทนไปดำเนินการและสั่งการได้ ถ้าเรื่องนั้นไม่ใช่ว่าเป็นส่วนได้เสียของส่วนรวมของประเทศ ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องรวมอำนาจไว้เสียทุกอย่าง เว้นแต่ส่วนที่จำเป็นและสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ฉะนั้น ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจจึงเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ประจำอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ นั้นเองซึ่งเดิมเป็นอำนาจของส่วนกลาง เพื่อแบ่งเบาภาระกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้น้อยลง

ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจ

1. เป็นการแบ่งภาระของส่วนกลาง และช่วยให้กิจการดำเนินไปโดย รวดเร็วเนื่องจากส่วนกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางประการให้ส่วนภูมิภาครับผิดชอบปฏิบัติแทนทำให้หน้าที่ทั้งหลายไม่ตกอยู่กับส่วนกลางทั้งหมด และเจ้าหน้าที่ใน ส่วนภูมิภาคมีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการบางอย่าง อันเป็นราชการปกติธรรมดาของท้องถิ่นนั้น โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางก็ยอมทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปโดยรวดเร็วขึ้น

2. เป็นประโยชน์สำหรับประเทศที่ราษฎรยังหย่อนความรู้ในการปกครอง กล่าวคือ ประเทศที่ประชาชนยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ ถ้ามอบอำนาจให้ ปกครองตนเองอาจจะเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะขาดความรู้ความสามารถ เพราะการปกครองเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ต้องอาศัยศิลปะในทางปฏิบัติ และการแบ่งอำนาจยังเป็น ก้าวแรกที่จะไปสู่การกระจายอำนาจ เพราะเมื่อส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดการให้ผู้แทนของส่วนกลางในท้องที่ต่าง ๆ วินิจฉัยดำเนินการเองได้ ก็เท่ากับ เป็นการมอบหน้าที่เกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นให้จัดทำไปเองและถ้าเปลี่ยนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็ย่อมทำได้ง่าย โดยเปลี่ยนหน้าที่ของส่วนกลางเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเลือกตั้งเอง

ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจ

หลักการแบ่งอำนาจยังไม่อาจสนองความต้องการตามความจำเป็นแก่แต่ละ ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและถูกต้อง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่ต้องการให้บริการต่างกันส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจไม่ทราบความต้องการของท้องถิ่นได้ดีด้วยนัก

2.1.3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจในการดำเนินการบางอย่างให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง การกระจายอำนาจมีลักษณะดังนี้

1. มีองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคล แยกไปต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางโดยมีทรัพย์สินงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกไปต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของส่วนกลางหลักการกระจายอำนาจบ่งบอกถึงความเป็นอิสระจากส่วนกลาง เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่และพนักงานผู้ปฏิบัติงานจึงต้องไม่อยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์กรได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำได้มาจากการจ้างขององค์กร

3. องค์กรมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้โดยอิสระในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ถูกครอบงำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงควบคุมดูแลให้การปฏิบัติงานดำเนินไปโดยเรียบร้อย

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

1. ทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะองค์การท้องถิ่นมีผู้บริหารซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทราบความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี
2. ทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว เพราะองค์การมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำจากส่วนกลางก่อน
3. แบ่งเบาภาระของส่วนกลาง เพราะส่วนกลางได้มอบกิจการบางอย่างให้ทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาทำกิจการใหญ่ๆอันเกี่ยวแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น
4. ช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

1. ทำให้เป็นภัยต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ การกระจายอำนาจให้อำนาจของรัฐบาลกลางลดลง เพราะฉะนั้นถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไป โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงของชาติได้ เนื่องจากขาดความจำเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ฉะนั้นจึงควรใช้หลักการนี้ให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นและความรู้ความสามารถของประชาชนด้วย
2. ทำให้เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ถ้าประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกรักท้องถิ่นของตนอย่างรุนแรง จะเกิดความหวงแหนและคำนึงถึงแต่เฉพาะผลประโยชน์ของท้องถิ่น ทำให้มองข้ามผลประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นสิ่งจำเป็นต่อความมั่นคงก้าวหน้าของประเทศชาติได้
3. เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น อาจใช้อำนาจโดยมิชอบเพราะการกระจายอำนาจปล่อยให้องค์การดำเนินงานได้โดยอิสระ จึงอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้เป็นช่องทางสำหรับบุคคลจะแสวงหาประโยชน์ส่วนรวม
4. ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพราะการกระจายอำนาจจะมีการจัดตั้งองค์การเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ต้องมีงบประมาณ มีทรัพย์สิน ตลอดจนเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น

2.2 ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้นิยามทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ซึ่งแต่ละความหมายจะมีหลักการที่สำคัญตรงกันและแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

วิญญู อังคณารักษ์ (ประหยัค หงษ์ทองคำ, 2526 อ้างจาก วิญญู อังคณารักษ์, 2519) อธิศตปลัคกระทรวมหาคไทย ได้ให้คำนิยามว่า “ การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างซึ่งรัฐได้รับมอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัค มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร ”

คำรง ลัทธพิพัฒน์ (ประหยัค หงษ์ทองคำ, 2526 อ้างจาก คำรง ลัทธพิพัฒน์, 2508) นักวิชาการทางการปกครองท้องถิ่นและนักการเมือง ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ การปกครองท้องถิ่นหมายถึง กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครองต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น ”

Haris G.Montagu (ประหยัค หงษ์ทองคำ, 2526 อ้างจาก Haris G.Montagu, 1953) ได้ให้คำนิยามว่า “ หมายถึงการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป ”

คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวาง คือ คำนิยามของศาสตราจารย์ William A.Robson (ประหยัค หงษ์ทองคำ, 2526 อ้างจาก William A.Robson , 1953) ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญกิจการปกครองท้องถิ่นที่ยอมรับกันทั่วไป และโดยคำรงตำแหน่งนายกสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติอีกด้วย ท่านได้ให้นิยามไว้ว่า “ การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตย

ของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง”

จากนิยามต่างๆ อาจสรุปความหมายได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ที่ถือว่าเป็นองค์การอิสระ บริหารตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่น เราอาจให้เห็นลักษณะต่างๆ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (วิทยา นาภาศิริกุลกิจ, 2521)

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองอาณาบริเวณส่วนหนึ่งของประเทศ หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีขอบเขตพื้นที่ตามที่กำหนดโดยมีรัฐมอบอำนาจให้ดำเนินการต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศรองจากการปกครองส่วนภูมิภาคหรือมณฑล และรัฐบาลกลาง

2. การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การที่จะดำเนินการปกครองแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์การขึ้นแยกเป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลาง และมีฐานะเป็นองค์การนิติบุคคล เพื่อจะมีความเป็นอิสระและสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย

3. การปกครองท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์การได้มาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย โดยประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามา ในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จะกระทำทั้งหมด หรือใช้วิธีการ “แต่งตั้ง” บางบางส่วนย่อมพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพของท้องถิ่นและประเทศ เช่น อังกฤษ สภาเคาน์ตี (County Council) มีสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกสามัญ มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกวิสามัญ หรือสมาชิกพิเศษ ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งจากผู้อาวุโสของท้องถิ่นและมีคุณสมบัติของผู้จะเป็นสมาชิกสามัญได้ การใช้วิธีแต่งตั้งพิจารณาว่า ควรจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ถ้าให้ข้าราชการที่สังกัดราชการบริการส่วนกลางไปปฏิบัติงานท้องถิ่น เช่น กรณีสุขาภิบาลของไทยมีข้าราชการส่วนอำเภอเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งบางส่วน บุคคลเหล่านี้จะถูก

ถูกบังคับบัญชาจากส่วนกลางและทำให้ท้องถิ่นขาดความอิสระ ไม่เป็นการปกครองตนเองตามหลักกระจายอำนาจ

4. องค์การปกครองท้องถิ่น มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสมกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเฉพาะตัว ในการวินิจฉัยและดำเนินการะกิจหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง แต่การใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าองค์การท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ได้ แต่ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตจำกัดก็ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมรัฐบาลกลาง

2.8 ความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญของประเทศ ปรากฏในการจัดโครงสร้างการปกครองอย่างเด่นชัดในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ การจัดตั้งเมืองต่างๆ ออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นโท หัวเมืองชั้นตรี และหัวเมืองชั้นจัตวาและนอกจากนี้หัวเมืองต่างๆ ยังจัดแบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองย่อย คือ เมืองแขวง ตำบล และหมู่บ้าน (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2533)

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำเนินการปรับปรุงการปกครองไทยให้รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยจัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบกระทรวง ทบวง กรม พร้อมทั้งมีการแบ่งอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคในรูปแบบของจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน และทดลองให้มีการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาล มีการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำการปกครองตำบล และหมู่บ้านที่บางประอินเพื่อต้องการทราบผลการดำเนินงานตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ซึ่งผลการทดลองดังกล่าว ปรากฏผลสำเร็จด้วยดี และเป็นไปตามพระราชประสงค์ทุกประการ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2440 จึงได้ทรงออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านของประเทศไทย ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับเป็นหลักการปกครองท้องที่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน และตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ต่อมาถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทน โดยพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง โดยมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการปฏิบัติตามกฎหมายหน้าที่ของกำนัน คณะกรรมการตำบลประกอบด้วย

1. กำนันท้องที่
2. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล
3. แพทย์ประจำตำบล
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี (ตระกูล มีชัย, 2537)

จุดกำเนิดสภาตำบล

รัฐบาลสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2499 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่ สภาตำบลตามรูปแบบนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ คณะกรรมการตำบล และสภาตำบล (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2534)

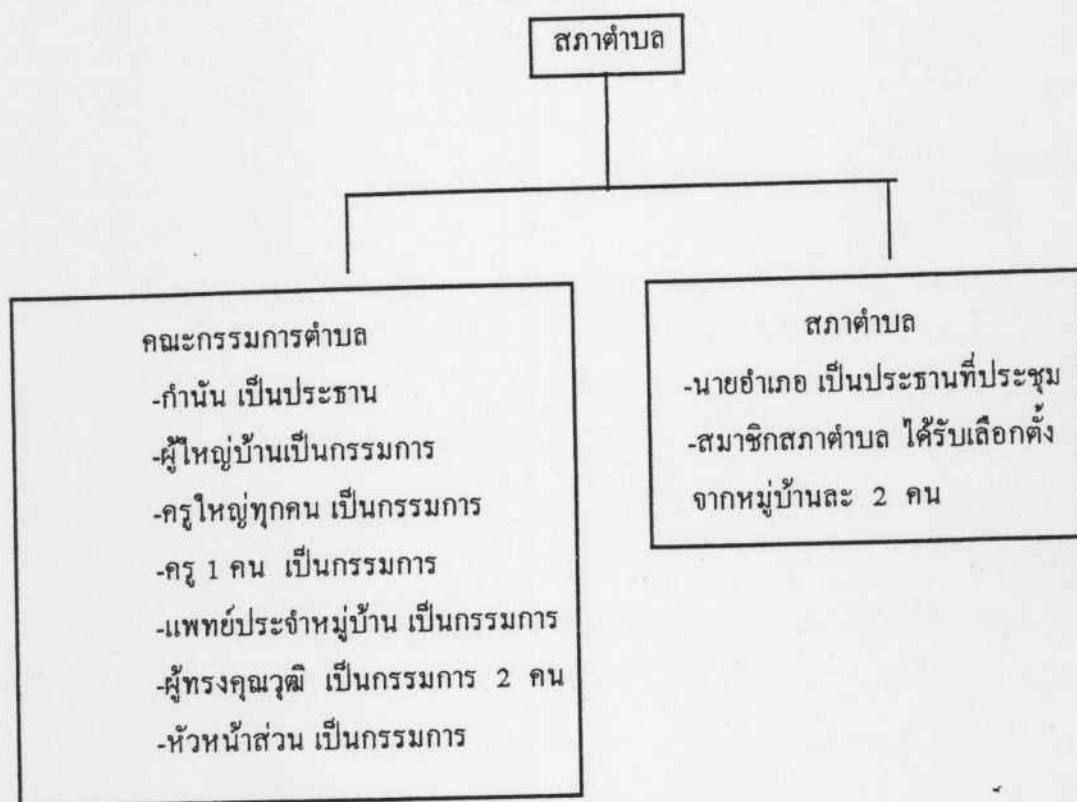
1. คณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานตำบลนั้น ประกอบด้วย กำนันในตำบลนั้น แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในเขตตำบล ครูประชาบาล 1 คน หัวหน้าส่วนราชการในตำบล (หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น) ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล และราษฎร วุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล มีดังนี้

1. กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม
2. กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลไปดำเนินการ
3. กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ
4. กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่นๆซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

2. สภาตำบลเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้น อนุโลมตามคุณสมบัติของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านสมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต

การประชุมสภาตำบล ให้มีอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง



แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499

รายได้ของสภาตำบลส่วนใหญ่ได้รับจาก

1. เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง
2. เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลทั้ง

เงินอุดหนุนจากจังหวัดด้วย

3. เงินรายได้จากการเรียโรหรืออุทิศ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

1. ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาธรรมของการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมาเพื่อใช้ในโอกาสที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่นของตน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการประชุมนายอำเภอ ซึ่งเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนและข้าราชการทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลยัง

ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่ และข้าราชการ ซึ่งเป็นกรรมการสภาตำบล ต่างเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอ จึงมีความ นับถือและเกรงใจ ดังนั้นการแสดงความคิดเห็นจึงน้อย

2. ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกับสภาตำบล พบว่าแต่ละฝ่ายจะมีความ จัดแย้งกันแม้ว่าในทางปฏิบัติทั้งสองฝ่ายจะต้องประสานงานกัน อีกทั้งคณะบุคคลทั้งสองฝ่ายต่าง ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

3. ปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบล เนื่องจากมีวงเงินจำกัดจึงมีผลต่อการดำเนินงานของ สภาตำบล

4. ปัญหาเรื่องสมาชิกของสภาตำบล ทั้งนี้เพราะจำนวนเจ้าหน้าที่มีมากไม่สะดวกต่อการ เรียกประชุมโดยพร้อมเพียงกันได้และการประชุมก็ไปในลักษณะพิธีการ ซึ่งยุ่งยากแก่ประชาชน ในชนบทซึ่งมีความรู้ที่น้อย

5. ไม่มีการกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอน ทำให้ขาดความกระตือรือร้น ในการที่แสดงฝีมือ

6. ในระยะแรกๆ มีการประชุมทุกๆ เดือน แต่การประชุมแบบพิธีรีตรองกรรมการไม่ สนใจ ในการประชุม

7. ไม่มีที่ปรึกษาและพี่เลี้ยง กล่าวคือ ขาดคนออกไปคลุกคลีให้ความคิดเห็นและชี้แนะ ให้เข้าใจให้กระตือรือร้น ในการที่จะปกครอง

8. การจัดตั้งเป็นไปโดยการไม่มีการทดสอบ (กำหนดให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่ ที่มีคำสั่ง) ทำให้เกิดความรู้สึกว่า เป็นการสั่งการจากเบื้องบน โดยไม่มีเวลาทำความเข้าใจกับ ชาวบ้าน

9. การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของราษฎร ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติ ของหน่วยเหนือ (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2534)

องค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ ออกคำสั่ง 222/2499 แล้วได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น เพื่อปรับปรุงการปกครองตำบลให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็น “องค์การ บริหารส่วนตำบล” โดยให้สภาตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนที่เจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนิน กิจการส่วนตำบล ที่ชุมชนในตำบลนั้นที่ต้องการได้เอง องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็น นิติบุคคล มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลดำเนินการ

การดำเนินงานกิจการส่วนตำบล อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการแต่งตั้งกล่าวคือ กำนันท้องถิ่นที่จะเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยแพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน สำหรับกรรมการโดยแต่งตั้ง นายอำเภอท้องถิ่นที่จะแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยการแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 5 คน การบริหารกิจการของตำบลอยู่ในรูปคณะกรรมการ ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน การประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีพนักงานตำบล ซึ่งปฏิบัติกิจการส่วนตำบลและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล

นับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะแตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่างๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบล และรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล ที่มีประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจะมี ลักษณะดังต่อไปนี้

1. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่อยู่สำหรับในกิจการที่ทางราชการที่ได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ
2. ในฐานะกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องบริหารกิจการต่างๆ ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้อำนาจควบคุมของสภาตำบล
3. ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ที่จะชี้แจงแสดงความคิดเห็นตลอดจนออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่ดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือรองประธานสภาตำบลด้วยไม่ได้

การออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการตำบล ในส่วนของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการตำบล เมื่อต้องออกจากตำแหน่งนั้นๆ ส่วนคณะกรรมการตำบลโดยการแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง โดยการตาย ลาออก โดยยื่นใบลาออกจากนายอำเภอ ในกรณีที่แต่งตั้งจากตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนในตำบล เมื่อออกจากราชการหรือพ้นจากตำแหน่งในเขตตำบลนั้น และนายอำเภอสั่งให้ออก เพราะเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือนายอำเภอสั่งให้ออกโดยได้สอบสวนแล้วเห็นว่าเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบโดยตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการส่วนตำบล



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

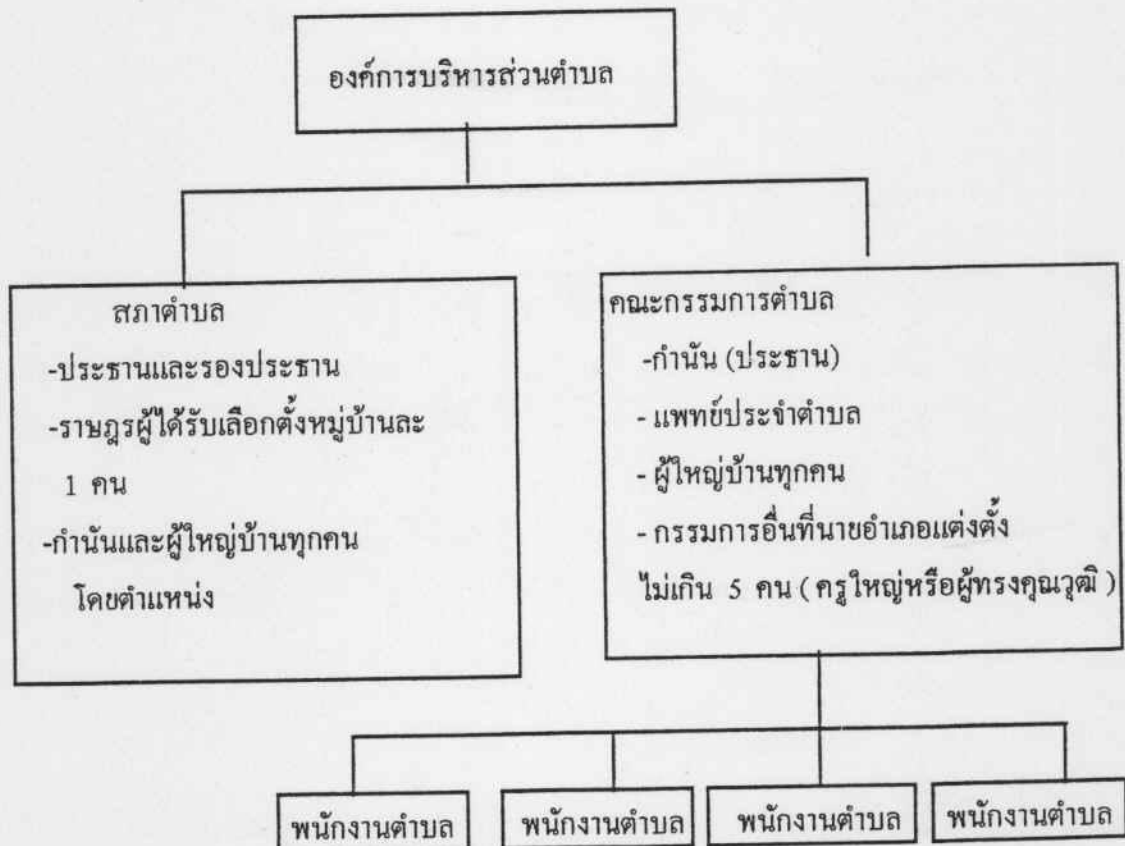
อพ

JS

๒๖๑๖๙

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละ 80
2. เงินเรียไ้ตามมติสภาตำบล
3. เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง
4. เงินที่มีคนอุทิศให้



แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล แม้ว่าจะสามารถตราขึ้นมาใช้ได้ แต่จะต้องผ่านการพิจารณาจากนายอำเภอ ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบ ก็ส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ก็ให้ส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้ระงับไป จะเห็นว่าแม้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมา เพื่อให้มีความอิสระในการบริหารภายในตำบล ก็หาได้อิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2. การควบคุมของรัฐทางด้านการเงิน เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นว่า องค์การมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่างๆ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็น ข้อผูกพันให้องค์การต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ในการขอรับเงินอุดหนุน ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัย

รูปหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศปฏิบัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งในขณะนั้นมืองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 59 องค์การ (อัครเมศร์ ทองนวล, 2534)

สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

สภาตำบลที่ได้ปรับปรุงขึ้นมาใหม่นี้ ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกัน เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
2. กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประจำบาลในตำบลนั้น ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก

3. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรหมู่บ้านเป็นผู้คัดเลือก โดยนำวิธีการตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำหนดเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่งและให้คณะกรรมการเลือก กรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้กรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการ และงานอื่นๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการ อาจเลือกจากกรรมการสภาตำบล หรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประจำตำบลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และพัฒนาการเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

ในช่วงแรกของการประกาศสภาตำบลตามคำสั่งฉบับนี้ จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนัก ในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 และ 275/2509) มีสภาตำบลตามแบบ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล

การบริหารสภาตำบลให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้า

หน้าที่ของสภาตำบล

1. ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด เช่น รักษาความสงบ การศึกษา การสังเคราะห์ การป้องกันโรค การบำรุงทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนน การจัดให้มีน้ำสะอาด การจัดให้มีตลาด ฯลฯ

2. ให้ความเห็นชอบโครงการและงานพัฒนาหมู่บ้านต่างๆ ในเขตตำบลโดยมีอำนาจตัดสินใจเปลี่ยนแปลง แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัดโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

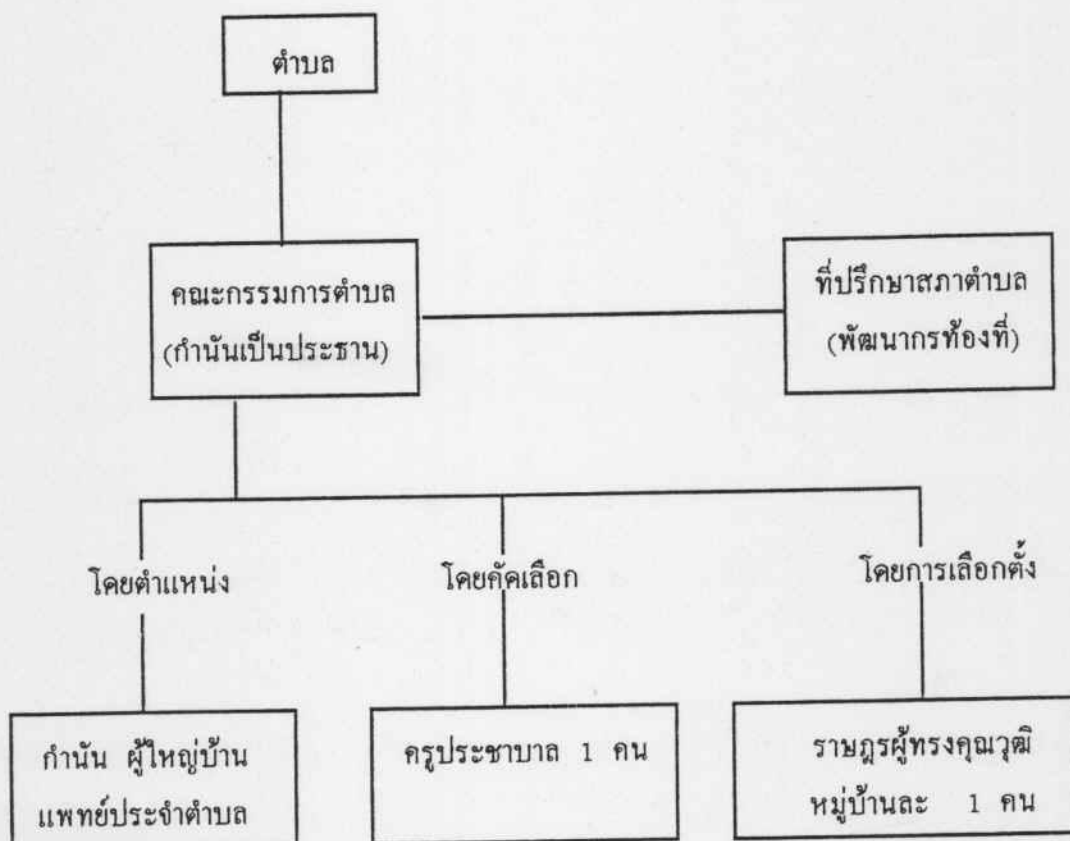
3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการพัฒนา แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4. เมื่อปรากฏว่าข้าราชการพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลประพฤติชั่ว หรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎร หรือละเลยหน้าที่อันจะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ส่วนรวม แล้ว กรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อรังเกียจผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอของกรรมการสภาตำบลแล้ว ให้ส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล

รายได้ของสภาตำบล มีแหล่งรายได้ดังนี้

1. เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เงินรายได้จากกระทรง ทบวง กรม ต่างๆ
3. เงินที่สภาตำบลจัดหามาได้เอง
4. เงินเรียไร หรือมีผู้อุทิศให้



แผนภาพที่ 8 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่

275/2509

ปัญหาสภาตำบล

1. เนื่องจากสภาตำบลรูปแบบนี้ ต้องดำเนินการตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักสำคัญให้เจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถและทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ผลดี ดังนั้น เมื่อตำบลใดไม่อยู่ในโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ก็จะไม่สามารถได้รับการอบรม และไม่สามารถจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้ ในขณะที่เดียวกัน โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ยังคงงบประมาณ และรัฐบาลยังไม่สนับสนุนจริงจัง จึงไม่สามารถแพร่ขยายตำบลให้มีสภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้

2. ปัญหาเรื่องการครอบงำของครูประชาบาล ตามรูปแบบสภาตำบลนี้กำหนดให้ครูประชาบาลหนึ่งคน เป็นเลขานุการสภาตำบล และเป็นกรรมการด้วย ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองตนเอง เพราะครูประชาบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อได้เป็นกรรมการก็ย่อมมีสิทธิโต้แย้ง และแสดงความคิดเห็น ซึ่งโดยปกติครูประชาบาลมีความรู้มากกว่าคณะกรรมการสภาตำบล ดังนั้น ในการประชุมจึงอาจพูดชักจูงมติของที่ประชุมได้ง่าย (ตระกูล มีชัย, 2537)

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 826

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นผลให้ยกเลิก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 หรือเป็นการยกเลิกการจัดระเบียบการปกครอง การบริหารส่วนตำบล และมีผลต่อการยกเลิกสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 222/2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ด้วย เพื่อแก้ปัญหาความสับสนและหลากหลายรูปแบบสภาตำบล (อัครเมษฐ์ ทองนวล, 2534)

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบลนั้น
2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้น มีการเลือกตั้ง โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คณะกรรมการสภาตำบลนี้ มีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากคณะกรรมการสภาตำบลแล้ว สภาตำบลนี้ยังกำหนดให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาการ และให้มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องที่คัดเลือก แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ
จังหวัด

2. พิจารณาให้ความเห็นของโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

3. ให้ความร่วมมือ และประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การ
อาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณสุข ตลอดจนแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
ตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาทางราชการ ให้ราษฎรในตำบลทราบ

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะ
กรรมการตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ราชการมอบหมาย

รายได้ของสภาตำบล

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

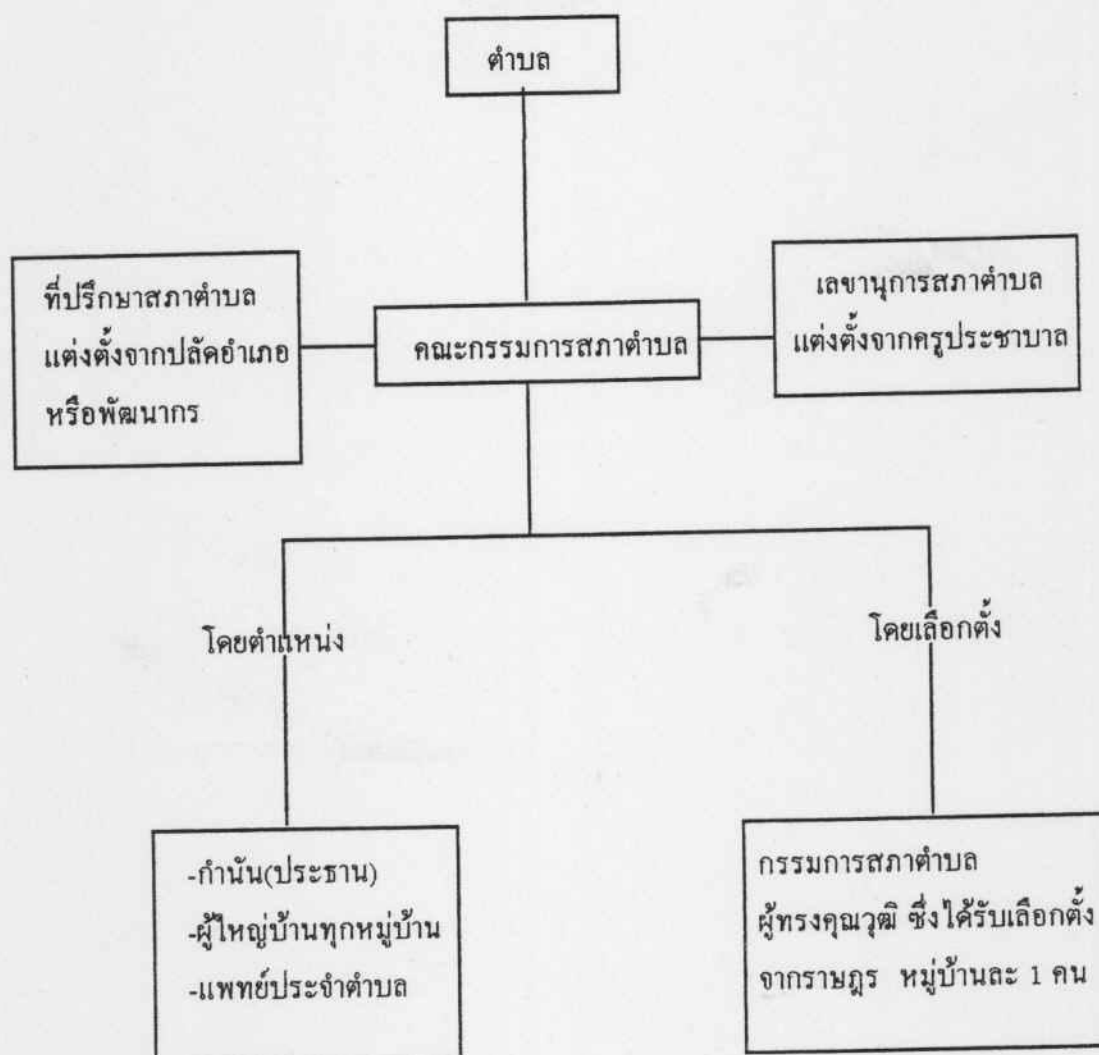
2. ภาษีบำรุงท้องที่ ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกสุขาภิบาลและ

เทศบาล

4. เงินอากร ฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์

5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อ
บัญญัติจังหวัดในเขตตำบล



แผนภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ปัญหาสภาตำบล

1. ด้านปัญหาโครงสร้าง

1.1 คณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากหากตำบลใดมีหมู่บ้านมาก จะมีจำนวนกรรมการสภาตำบลมากด้วย ในการประชุมหรือดำเนินการของสภาตำบลจึงยากลำบาก ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

1.2 เลขานุการตำบล ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาล อยู่ในสังกัดคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติจะมีงานสอนประจำทำให้ไม่มีเวลาทำงานให้สภาตำบลมากนัก งานสภาตำบลจึงไม่ก้าวหน้า

1.3 ที่ปรึกษาสภาตำบล แต่งตั้งไว้เพียงคนเดียว ทำให้ไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำในงานของส่วนราชการอื่นมากนัก

2. ด้านรายได้ สภาตำบลมีรายได้น้อย ไม่พอที่จะใช้ดำเนินงานในท้องที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีบำรุงท้องที่

3. ด้านอำนาจหน้าที่

3.1 สภาตำบลมีหน้าที่ส่วนใหญ่ในลักษณะไม่ใช่ปฏิบัติ และมีลักษณะรองรับงานจากราชการ และหน้าที่ที่มีอยู่ไม่กี่สามารถแก้ไขปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของราษฎรเท่าที่ควร ทำให้ราษฎรขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามาเป็นกรรมการสภาตำบล เพราะคิดว่าเมื่อเป็นกรรมการสภาตำบลแล้ว ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานในตำบลได้มากนัก

3.2 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ขาดความอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ต้องพึ่งพาระบบราชการ ยกตัวอย่างเช่น ไม่มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาตำบลด้วยตนเอง ต้องกระทำในนามของนายอำเภอ

4. ด้านการบริหารงาน

4.1 ขาดการควบคุมและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

4.2 กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถโดยทั่วไป กรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ พร้อมทั้งขาดความรู้รอบรู้ และความสนใจด้านกฎหมายและระเบียบการ ตลอดจนด้านวิชาการต่างๆ นอกจากนั้นกรรมการสภาตำบลบางคนยังขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนด้วย

4.3 ขั้นตอนในการปฏิบัติระเบียบวิธีการปฏิบัติที่คณะกรรมการสภาตำบลถือปฏิบัติในด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้า

4.4 ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และการกำหนดหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้การปฏิบัติงานขาดการต่อเนื่องและมีการผิดพลาดอยู่เสมอ

4.5 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มิงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบล ยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบลเท่าที่ควร โดยโครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการไม่ได้ผ่านสภาตำบล จึงเป็นผลให้สภาตำบลไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนเองและไม่ประสานงานกับทางราชการได้ (ตระกูล มีชัย, 2537)

องค์การบริหารส่วนตำบลในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติในสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 สรุปสาระสำคัญ มีดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326
2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล
3. สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ถ้าสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน สามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2538)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรูปคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอันประกอบด้วย สภาบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้าน ในตำบลและ แพทย์ประจำตำบล

สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนหมู่บ้านละ 2 คน โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดไว้ (มาตรา 47) ได้ถือคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับสภาตำบล ทั้งนี้ รวมถึงเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ในส่วนการเลือกตั้ง ได้กำหนดรูปแบบการเลือกตั้งแบบทางตรง วิธีลับ คือการให้สมัครรับเลือกตั้งการพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดวัน เวลา การลงคะแนน มี คณะเจ้าหน้าที่

ดำเนินการเลือกตั้งเฉพาะ และใช้บัตรเลือกตั้งในการลงคะแนน ตามระเบียบการกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานคนหนึ่ง และรองประธานอีกคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกไม่ใช่อำนัน ตามมติองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิทย์ พวงงาม, 2538) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และให้เลือกตั้งเลขานุการอีกหนึ่งคน (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี) จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการทั้งสามตำแหน่งนี้ จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกันไม่ได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

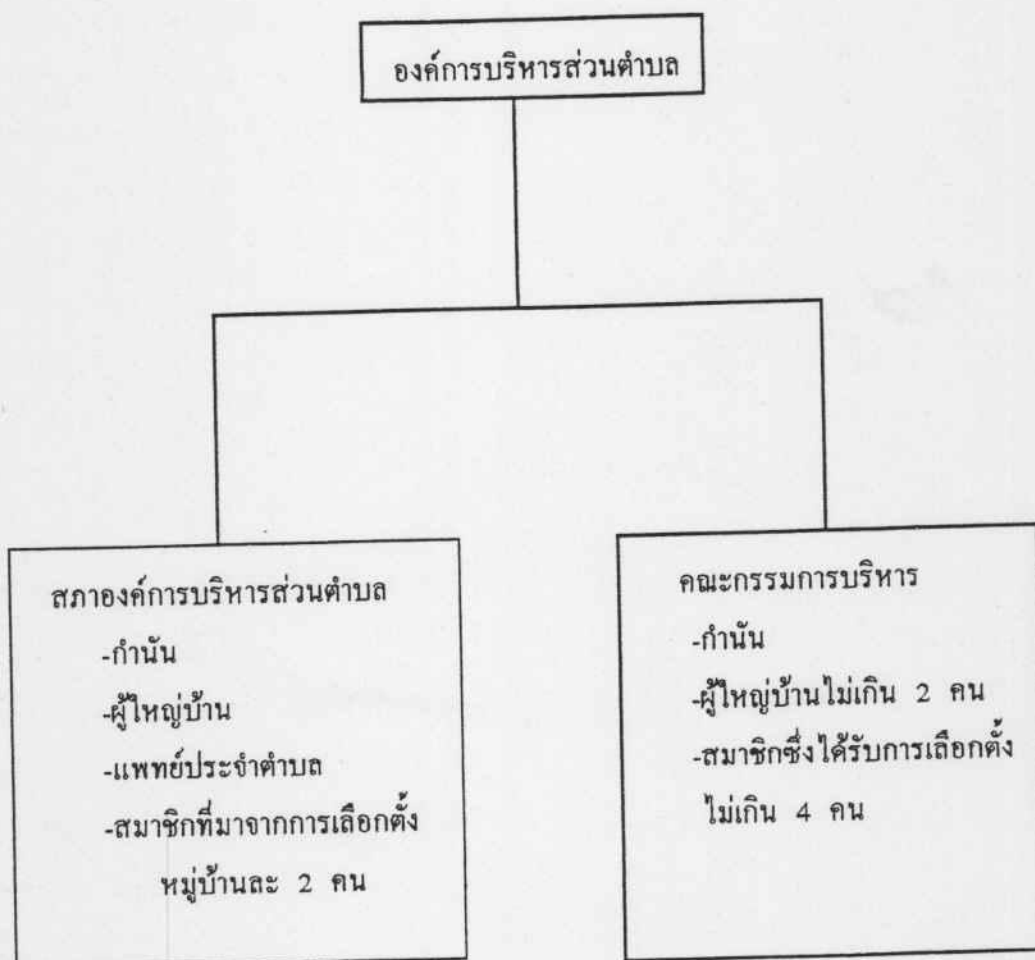
1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและวางแผนพัฒนาตำบล(1)และกฎหมายข้อบังคับทางราชการ

คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ แต่งตั้งจากอำนัน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน จากองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน ทั้งนี้ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง , 2539) ให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่ง เป็นประธานอีกคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะกาลกำหนดใน 4 ปีแรก ให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง)

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตัวเอง อาจจะแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบล

กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว



แผนภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นอายุ หลังมีการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกก่อนนายอำเภอ ในกรณีให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันลาออก
4. พ้นจากตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 12 ซึ่งได้นำมาบังคับใช้โดยอนุโลมตามมาตรา 47
5. การดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรรมการบริหาร ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง (1) ให้คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการบริหารซึ่งได้รับเลือกใหม่เข้ารับหน้าที่

มติของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม (6) ถ้าเกี่ยวกับกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน โดยถือว่าเป็นพ้นตำแหน่ง เพราะบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายในสามสิบวันนับแต่ตำแหน่งที่ว่างลง เว้นแต่ดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึงร้อยแปดสิบวัน จะไม่มีการเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างไว้

ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้น อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนการพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมาย

5. ให้มีการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีการอุตสาหกรรม

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองค่าแถมและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาด ท่าเรือ และท่าข้าม

11. กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อให้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

1. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีการบำรุงที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ที่บัญญัติในมาตรา 74 - 80 , 82 และ 83 แห่ง พระบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือตามที่มิกฎหมายประกอบด้วย

- 1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ (มาตรา 74)
- 1.2 ภาษีบำรุงโรงเรียนและที่ดิน (มาตรา 74)
- 1.3 ภาษีป้าย (มาตรา 74)

- 1.4 อากรรณการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ (มาตรา 74)
- 1.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (มาตรา 74)
- 1.6 ภาษีธุรกิจเฉพาะ (มาตรา 74)
- 1.7 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา (มาตรา 74)
- 1.8 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน (มาตรา 76)
- 1.9 อากรรณก่อก่อแอ่น (มาตรา 77)
- 1.10 ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยเรื่องน้ำบาดาล (มาตรา 77)
- 1.11 อากรรณบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (มาตรา 77)
- 1.12 ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา 77)
- 1.13 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 77)
- 1.14 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (มาตรา 78)
- 1.15 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา 78)
- 1.16 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (มาตรา 79)
- 1.17 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (มาตรา 80)
- 1.18 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 82)
2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
3. รายได้และรายได้อื่นๆ
 - 3.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 82(1))
 - 3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 82(2))
 - 3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 82(3))
 - 3.4 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ (มาตรา 82(5))
 - 3.5 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยของรัฐจัดสรรให้ (มาตรา 82(6))
 - 3.6 รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 82(8))
4. เงินกู้มาตรา (83) โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้
 - 4.1 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

4.2 การปฏิบัติตาม (1) กระทำเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 การที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี (ตามมาตรา 84)

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

มีรายจ่ายดังต่อไปนี้ (มาตรา 85)

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทน
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย

กำหนดไว้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ (มาตรา 90)

หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ และหากยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 91)

หากกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งหมด หรือคณะกรรมการบริหารบางคน พ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ แล้วให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นผลจากการกระทำของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านแล้วแต่กรณี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี โดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (มาตรา 92)

2.4 การรับรู้ความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชน

หลังจากที่สภาตำบลได้รับยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการเตรียมความพร้อมของประชาชน คือ การให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากที่สุด ดังนั้นการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้เผยแพร่ความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนได้รับทราบซึ่งมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ 2 รูปแบบ คือ ทางสื่อมวลชนและผู้นำหมู่บ้าน (อรรถวุฒิ พึ่งเนียม, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2540)

1. สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และวารสารต่างๆ โดยการเผยแพร่ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดทั้งกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

2. ผู้นำชุมชน หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนได้รับทราบโดยทางอำเภอได้ทำการอบรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปประชาสัมพันธ์กับลูกบ้านอีกทีหนึ่งโดยวิธีการประชุมหรือให้ความรู้ทางหอกระจายข่าว นอกจากนั้นแล้วทางอำเภอยังมีม้วนเทปวีดีโอ โปสเตอร์และหนังสือคู่มือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้กับผู้นำชุมชนเอาไปเผยแพร่อีกทีหนึ่งอีกด้วย

นอกจากการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อมวลชน และผู้นำหมู่บ้านแล้วสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังเป็นบุคคลหนึ่งที่ช่วยในการประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนได้รับทราบโดยช่วงระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้สมัครจะนำความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลไปแพร่ระหว่างการหาเสียงด้วยและหลังจากได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วยังได้สนทนากับประชาชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วยอันเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้กับประชาชนได้อีกทางหนึ่ง (ทศพล อุณกุล, สัมภาษณ์, 2540)

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองตนเองแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีส่วนร่วมดังนี้ (ปรีชา เรืองจันทร์, 2538)

1. เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อาจเป็นสภาฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งอยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เป็นผู้เลือกตั้งโดยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล บางครั้งอาจเป็นผู้ช่วยผู้สมัครที่ตนสนับสนุนสมัครในการเลือกตั้ง
3. การจัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นพื้นฐานของพรรคการเมือง ในโอกาสต่อไป เพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรมความถูกต้องในท้องถิ่น
4. สร้างกระแสสาธารณะ เป็นลักษณะกลุ่มวิพากษ์หรือการโหมงานการวิจารณ์ในหมู่ชุมชน เป็นกระแสปฏิบัติหรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ทำอยู่นั้นเสี่ยงมาหาชนยอมรับเพียงใดเป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานให้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนได้
5. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั่วไปโดยประชาชนช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ โกธัชค คอยทักท้วงหากไม่ตรงความต้องการหรือผิดทำนองครองธรรม
6. เข้าร่วมรับฟังการหารือของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ในโอกาสอันสมควรหากไม่เป็นเรื่องลับ ก็ควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าฟังการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และแก้ไขอย่างถูกต้อง

7. สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมส่วนใหญ่อยู่ในชนบท ผู้คนมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันดี เอื้อเพื่อเกื้อกูลกันตลอดมา ดังนั้นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของประชาชนกับฝ่ายบริหารจึงเป็นไปในรูปกลมกลม ชี้แนะ และค่อยเป็นค่อยไปเป็นหลักมักจะแก้ปัญหาในลักษณะไม่เป็นทางการมากกว่าทางการ เพราะในสังคมชนบทยังเป็นปฐมภูมิมากกว่าทุติยภูมิ

8. การร้องทุกข์ ในการปกครองดั้งเดิมสมัยพ่อปกครองลูกน่าจะกลับมาใช้ได้อีกครั้งกับสังคมไทยในรูปแบบการบริหารของระดับตำบล ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายใหม่คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลสามารถจะทำอะไรเปิดเสรีในระดับตำบลได้หลายเรื่อง ดังนั้นการแก้ปัญหาเบื้องต้นให้แก่ราษฎรจึงน่าจะเป็นภารกิจหลัก อีกประการหนึ่งของตำบลคือตำบลเป็นสังคมชนบทที่เป็นเกษตรกรรมเสียส่วนใหญ่ อันเป็นสังคมเกื้อกูลกันจึงมีมากซึ่งจุดนี้เองจึงทำให้ปัญหาร้องทุกข์ที่อาจเกิดขึ้นน่าจะเป็นลักษณะมีปัญหาที่ค่อยปรึกษาหารือกัน โดยมีผู้บริหารคอยดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างใกล้ชิดเป็นกันเองไม่เป็นทางการเสมือนคนในครอบครัวเดียวกัน

9. ความไม่เป็นระบบราชการดังกล่าวมาแล้วในชนบทเป็นสังคมแคบๆ ผู้บริหารส่วนใหญ่จะเป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่นเอง ระบบราชการจะเข้าไปได้น้อยมาก ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับตัวบุคคลผู้บริหารหรือนิติบัญญัติ แม้แต่พนักงาน เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างบุคลากรของตำบลจะมีความผูกพันในเครือญาติมากขึ้น เป็นเสมือนครอบครัวมากขึ้น ความเกรงกลัวคำว่า “ข้าราชการ” หรือ “เจ้าขุนมูลนาย” จะหมดไปมีแต่เพื่อนและญาติเข้ามาแทน

10. การพัฒนาพื้นที่จะตรงจุดมุ่งหมายที่สุดเพราะหากทำไปทุกสิ่งทุกอย่างประชาชนจะเห็นได้ชัดเจน การกำหนดแผนพัฒนาในระยะสั้น ระยะยาวควรมีประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างกว้างขวางให้สามารถตรวจสอบได้ ผู้บริหารไม่กล้าปฏิบัติในสิ่งที่ฝืนกระแสความต้องการของประชาชน

11. การภาษีอากรหรือรายได้ของท้องถิ่นที่ประชาชนจะต้องเสียภาษีค่าธรรมเนียมต่างๆ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการรับทราบวิธีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสิ่งใดควรเก็บสูงหรือต่ำหรือควรลดภาษีกรณีจำเป็น เช่น ภาษีบำรุงท้องที่กรณีเกิดสาธารณภัย อาจลดภาษีหรือยกเว้นภาษีได้ เป็นต้น ซึ่งตรงนี้หากมีการเก็บภาษีค่าธรรมเนียมน้อยก็ต้องมีการชี้แจงให้ประชาชนยอมรับว่าเมื่อมีเงินน้อย ควรแก้ปัญหาสองความต้องการของประชาชนก็ลดน้อยตามงบประมาณ

12. ปกครองตนเอง เป็นการสร้างและสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองตามกระบวนการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ค้นหาตัวเอง แก้ปัญหาเอง อาศัยภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่นโดยผู้บริหารเป็นตัวแบบบริหารงานบุคลากรมีงบประมาณอันเกิดจากรายได้ของตนเอง มีอำนาจทำการได้ในตนเองระดับหนึ่ง

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว อาจสรุปตามบทสัมภาษณ์ในรายการวิทยุ รัฐบาล ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 ของนายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง ได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, 2539)

ลักษณะที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนตำบลมี 4 ประการ คือมีส่วนร่วมในการ

1. เลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. มีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบผลการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและความคิดในการบริหารงานองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

4. มีส่วนร่วมในการเสียภาษี

ลักษณะที่สอง การมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการร่วมมือของประชาชนในการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น ร่วม กันพัฒนาคูคลอง และที่สาธารณะ ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือเป็นลักษณะ ของการร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาทำให้เกิดความรัก ความสามัคคี รู้จักการทำงานเป็นทีม และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเกิดความรัก และความหวงแหนท้องถิ่นตนเองอีกด้วย

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธงชัย วงเหรียญทอง (ตระกูล มีชัย , 2537 อ้างจาก ธงชัย วงเหรียญทอง , 2520) ได้ศึกษาสภาพตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นไทย เมื่อปี 2520 ซึ่งว่าสภาพตำบลยังไม่ มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้เป็ องค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นของ ไทย จึงเสนอวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพของสภาพตำบล ดังนี้

1. สภาพตำบลกับการกระจายอำนาจการปกครอง แม้ว่าสภาพตำบลไม่ได้รับการยกฐานะ เป็นรูปแบบแห่งการปกครองท้องถิ่นได้เพราะปัญหารายได้ไม่เพียงพอ ดังนั้นควรจะกำหนดให้ สภาพตำบลทำงานอิสระ และมีอำนาจดำเนินงานให้มากกว่าเดิม

2. สภาพตำบลกับศูนย์กลางการบริหารงานของตำบล เพื่อให้สภาพตำบลแก้ปัญหาชนบท ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องปรับปรุงให้ สภาพ ตำบลเป็นศูนย์กลางบริหารภายในตำบลอย่างแท้จริง ด้วยการระดมทรัพยากรภายในตำบลทั้ง ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดพลังในชนบทที่แก้ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชนในชนบทกันเอง ต่อรองผลประโยชน์กันเอง โดยมีหน่วยราชการสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

3. สถาตำบลกับโครงสร้าง ควรมีการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ให้กำนันเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน โดยมีคุณสมบัติและข้อห้ามเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน และห้ามมิให้มีการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขณะเดียวกัน และตำแหน่งรองประธานสภาตำบลควรกำหนดไว้ 3 ตำแหน่ง เพื่อแยกกันรับผิดชอบ ฝ่ายการเมือง การบริหาร ฝ่ายเศรษฐกิจ และฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย

4. สถาตำบลกับการบริหาร ควรแยกหน้าที่การบริหารงานออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมืองการบริหาร ฝ่ายเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีรองประธานเป็นหัวหน้าคอยกำกับตามสายงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น

5. สถาตำบลกับอำนาจหน้าที่ ควรกำหนดหน้าที่เพื่อให้คณะกรรมการสภาตำบลแยกกัน รับผิดชอบ เป็น 3 ด้านตามสายงานการบริหาร

6. สถาตำบลกับขนาดและที่ทำการสภาตำบล ขนาดของความรับผิดชอบในจำนวนหมู่บ้านของสภาตำบลควรมีขนาด 7 - 10 หมู่บ้าน เพื่อมิให้ยุ่งยากสำหรับการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันที่ตั้งของที่ทำการตำบล ควรตั้งอยู่ศูนย์กลางของตำบล เพื่อให้คณะกรรมการสภาตำบลปฏิบัติงานได้สะดวก

7. สถาตำบลกับการเงินและการควบคุม ปัญหาเรื่องการเงินพบว่า รายได้ไม่เพียงพอ กับรายจ่าย ดังนั้นควรที่จะจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกในอัตราที่สูงขึ้น และควรได้รับส่วนแบ่งในอัตราส่วนพอควรจากภาษีการค้า การควบคุมในระดับอำเภอควรให้นายอำเภอควบคุมต่อไป ส่วนในระดับจังหวัดควรเปลี่ยนแปลง จากการควบคุมด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

8. สถาตำบลกับการเก็บภาษีอากร ให้สภาตำบลเป็นผู้จัดเก็บภาษีและกำหนดอัตราภาษีประเภทที่เป็นรายได้ของตำบลตามสมควร โดยให้อยู่ในการควบคุมของอำเภอ เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจสภาตำบลมากขึ้น

9. สถาตำบลกับการให้ประโยชน์แก่ประชาชน การดำเนินงานของสภาตำบลควรมีการประชาสัมพันธ์ ด้วยการติดป้ายบอกให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเงินภาษีของตัวได้สร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น

จิต นิลพานิช (ตระกูล มีชัย , 2537 อ้างจาก จิต นิลพานิช , 2527) ศึกษาเรื่องสถาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : นโยบายและกลวิธี พบว่า สถาตำบลมีสิ่ง ที่ควรปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. กรรมการสภาตำบล ขาดความรู้ ความเข้าใจและขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ ควรจะแก้ไขโดยฝึกอบรมในด้านบทบาทหน้าที่ วิธีปฏิบัติและกฎระเบียบต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ
2. ระเบียบปฏิบัติโดยเฉพาะระเบียบด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ มีขั้นตอนมากเกินไป และการดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งบ่อยเกินไป ดังนั้นควรให้บุคลากรรับผิดชอบงานเฉพาะด้านๆ ไป โดยไม่ต้องรับผิดชอบด้านอื่น
3. งบประมาณ พบว่างบประมาณน้อยเกินไป ไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ได้ ควรแก้ไขด้านการเพิ่มฐานภาษีให้มากขึ้น
4. การทำแผนหรือการกำหนดโครงการ กรรมการสภาตำบลมีความรู้ต่ำไม่สามารถทำ แผนพัฒนาให้ถูกต้องตามหลักวิชา ทำให้โครงการดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่คณะกรรมการสภาตำบล ให้มากขึ้น
5. การประสานงานกับหน่วยงานทางราชการ หน่วยงานทางราชการไม่ให้ความสำคัญกับสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการที่ทำในเขตตำบล ไม่ผ่านสภาตำบล ดังนั้นควรเพิ่มการประสานงานกับสภาตำบลให้มากขึ้น
6. ความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบล อยู่ในระดับต่ำมากการพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เข้มแข็ง ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องให้ความสนใจและสนับสนุนสภาตำบลอย่างเต็มที่ การแก้ไขคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสภาตำบลมากขึ้น เช่น การออกเสียงเลือกตั้งกรรมการสภาตำบลการมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการดำเนินงานของสภาตำบล

เดชชาติ วงษ์โกมลเศรษฐ์ (ตระกูล มีชัย , 2537 อ้างจาก เดชชาติ วงษ์โกมลเศรษฐ์, 2523) ศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรพื้นฐานในระดับตำบล ซึ่งให้เห็นปัญหาที่ทำให้การบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถน้อยลงไว้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น

1.1 ไม่มีการประสานงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผนฝึกอบรม

1.2 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาอย่างจริงจัง มักตั้งหน่วยงานของตนลงไปดำเนินการในตำบล ทั้งนี้เกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจ และไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

1.3 จังหวัดและอำเภอไม่ได้ใช้สภาตำบล และกรรมการสภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน อาทิ ไม่ประชุมคณะกรรมการตามระเบียบ ขาดความช่วยเหลือ แนะนำ สนับสนุน ขาดการตรวจสอบวัดผลงาน

1.4 ขาดนโยบาย กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติที่ต่อเนื่องจาก
กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และอำเภอ

2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล

2.1 เจ้าหน้าที่ระดับตำบลและหมู่บ้านที่ประจำอยู่ในตำบลต่างๆ ไม่มีส่วน
ช่วยงานสภาตำบลอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ และเลขาธิการคณะ
กรรมการสภาตำบลก้าวทำงานสภาตำบล โดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจการสภาตำบลเสียเอง

2.2 คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง
ของสภาตำบล การทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลไม่เป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติอย่าง
สมบูรณ์และยังไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง ประชาชนไม่ศรัทธาต่อคณะ
กรรมการสภาตำบลไม่สนใจไม่ร่วมมือ และไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบล

3. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

3.1 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะเกี่ยว
กันและต่อเนื่อง

3.2 งบประมาณที่ได้รับตามกฎหมายและจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี
น้อย ไม่เหมาะสมกับหน้าและไม่ได้نبงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องที่ของ
สภาตำบล

ลิขิต ชีรเวคิน (ตระกูล มีชัย, 2537 อ้างจาก ลิขิต ชีรเวคิน, 2526) ศึกษา
เรื่อง การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท ได้เสนอการพัฒนาประสิทธิภาพ
สภาตำบล และยุทธวิธี และมาตรการในการพัฒนาสภาตำบล และปัญหาอุปสรรค ดังนี้
ประสิทธิภาพของสภาตำบล ขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการ คือ

1. ความเป็นผู้นำของประธานสภาตำบล ถ้ามีลักษณะผู้นำที่ดี วางตัวเป็นกลางเอาใจ
ใส่งานของสภาตำบล ยอมรับเกมการเมืองของฝ่ายค้าน และพยายามดึงฝ่ายค้านเข้ามาร่วมงาน
ให้เข้าใจปัญหาร่วมกันงานก็จะราบรื่น

2. ความรู้และประสบการณ์ของประธานสภาตำบล ตำบลที่มีความสามารถสูงจะมี
ประธานของสภาตำบลที่มีความรู้สูง

3. ลักษณะการตั้งหมู่บ้าน ตำบลที่มีความสามารถสูง หมู่บ้านจะอยู่ใกล้เคียงกันเป็น
กระจุก การอยู่ร่วมกันมีการพบปะสังสรรค์กัน ทำให้ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเข้าใจ
ปัญหาร่วมกัน ส่วนตำบลหมู่บ้านที่กระจายกันจะมีลักษณะต่างคนต่างอยู่

4. พัฒนาการประจำตำบล มีบทบาทสำคัญให้คำแนะนำช่วยเหลือสภาตำบล

5. บทบาทของนายอำเภอ ในการประสานงานระดับอำเภอ และบทบาทในการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบล หากให้ความสนใจใส่ใจและความสำคัญของงานสภาตำบล ย่อมมีผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพสภาตำบล

6. ระดับพัฒนาของตำบล ตำบลที่ค่อนข้างเจริญ มีการพัฒนาก่อนแล้ว ย่อมมีสภาตำบลที่มีความสามารถสูง

ยุทธวิธีและมาตรการพัฒนาตำบล

1. ประกาศนโยบายแห่งรัฐ ที่ต้องการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล

2. ความเจริญในท้องถิ่นแตกต่างกัน มีสภาตำบลทั้งที่มีความสามารถสูงและต่ำ จึงต้องมีการแบ่งการแปรสภาพสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองเป็นระยะๆ

3. ห้องที่ใดสภาตำบลได้ยกฐานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นนั้นพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. การให้สภาตำบลเจริญเติบโต และมีขีดความสามารถสูงในการพัฒนาต้องมียุทธศาสตร์รองรับเป็นองค์กรระดับต่ำที่สุดในหมู่บ้าน คือ ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรของหมู่บ้าน (คณะกรรมการหมู่บ้าน) โดยให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานรองรับจากความต้องการของหมู่บ้านในแง่ของนโยบายที่เสนอตำบล ทำให้การออกความคิดเห็นของผู้ใหญ่บ้านในสภาตำบลมีน้ำหนัก

5. สภาตำบลมีความสามารถสูง มีความเจริญด้านต่างๆ มากขึ้น ให้เปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาล โดยไม่ต้องเป็นสุขาภิบาล เพราะสุขาภิบาลเป็นโครงสร้างที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่คนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่มาก

ปัญหาและอุปสรรค

1. ความปรารถนาแรงกล้าทางการเมืองที่จะพัฒนาสภาตำบลให้ได้ผล ต้องมาจากผู้นำและรัฐบาล

2. ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยถูกลดบทบาทการปกครองส่วนภูมิภาค จึงไม่ยินดีเร่งการพัฒนาสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองตนเอง

3. ปัญหาเรื่องความคืบหน้าความสามารถ เนื่องจากระดับการศึกษาความเป็นผู้นำและประสบการณ์ของประธานสภาตำบลที่มีทัศนคติเกรงกลัวข้าราชการ ซึ่งจะแก้ไขได้เมื่อมีการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่อง

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (ตระกูล มีชัย , 2537 อ้างจาก ชัยยศ ศิริรัตน์วร , 2531) ศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจนโยบายและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี จึงให้เห็นปัญหาด้านบุคลากรของสภาตำบลดังนี้

1. ระดับความรู้พื้นฐานค่อนข้างต่ำ ปัจจุบันกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในชั้นประถมปีที่ 4 จึงเป็นปัญหามากในด้านเทคนิคการพัฒนา ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้น

2. ความรู้ในงานของสภาตำบล กรรมการสภาตำบลโดยเฉพาะกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิยังขาดความรู้ในงานที่ตนเองเกี่ยวข้อง

3. ปัญหาการประกอบอาชีพ เนื่องจากเป็นกรรมการสภาตำบลนั้น มีอาชีพหลัก กรรมการสภาตำบลทุกคนมีอาชีพอื่นของตนเอง จึงทำให้ไม่ค่อยมีเวลาทุ่มเทให้กับงานในสภาตำบล

4. ค่าตอบแทน แม้ว่าค่าตอบแทนเบี้ยประชุมไม่ใช่ปัญหาใหญ่ก็ตาม แต่ระยะยาวจะเป็นปัญหาที่จะจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสภาตำบลเป็นเรื่องยาก การทบทวนหาหนทางที่จะจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าเบี้ยประชุม ให้กรรมการสภาตำบลจึงเป็นมาตรการที่จำเป็น

5. ปัญหาความเป็นอิสระของสภาตำบล เนื่องจากสภาตำบลส่วนใหญ่มี รายได้น้อยไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้ให้เงินอุดหนุน จึงทำให้ทางราชการโดยเฉพาะข้าราชการประจำ ต้องเข้ามาดูแลเรื่องการใช้จ่ายเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและถูกต้องตามระเบียบราชการทำให้กรรมการสภาตำบลเคยชินกับการได้รับโดยเฉพาะด้านขึ้นตอนระเบียบการปฏิบัติเบิกจ่าย การขออนุมัติโครงการข้าราชการประจำมีบทบาทมาก จึงส่งผลให้กรรมการสภาตำบลยังคงต้องพึ่งข้าราชการในการแนะนำอยู่

6. นโยบายของรัฐ รัฐยังไม่มีนโยบายที่แน่ชัดต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร

7. บรรทัดฐานของสังคม ตามธรรมชาติของโครงสร้างอำนาจชุมชน ผู้นำจะมีบทบาทมากในการชี้นำให้ผู้อื่นคล้อยตาม ในพื้นที่ชนบทการปกครองระดับตำบลกำนันมีบทบาทสูงโดยธรรมชาติการคัดค้านความคิดเห็นของกำนันจึงมีน้อยลักษณะการมีบทบาทเช่นนี้ รวมไปถึงเลขานุการสภาตำบล (ครู) ด้วย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2533) ศึกษาเรื่องปัญหาและแนวโน้มการปกครองระดับตำบล โดยการสัมภาษณ์และทดสอบแบบสอบถามจากปลัดอำเภอ พบว่าปลัดอำเภอมีความคิดเห็นต่อสภาตำบล ดังนี้

1. สภาตำบลเป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรการปกครองตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดความต้องการและจัดทำแผนหรือโครงการ และจัดทำแผนหรือโครงการตลอดจนการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วย่อมเป็นไปได้ เพราะสภาตำบลขาดศักยภาพ เช่น รายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้

2. ประชาชนไม่อยู่ในสถานะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของสภาตำบลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการเมืองการปกครองส่วนใหญ่เริ่มจากข้าราชการ

3. การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่จำเป็น เพราะยังไม่มีความพร้อมในขีดความสามารถ

งานวิจัยนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปกครองและการบริหารตำบล ดังนี้

1. แนวความคิดปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีผลกระทบต่อการปกครองและความมั่นคงแห่งชาติ ชุมชนที่ไม่เจริญ รายได้ไม่เพียงพอ จะเป็นการสร้างภาระในการปกครองมากกว่าการแบ่งเบาภาระ นอกจากนี้ยังมีผลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องลดบทบาทลงจนกระทั่งยุบตัวเอง

2. การยกฐานะสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ เพราะรายได้สภาตำบลเฉลี่ยประมาณ 3 - 5 และ 6 - 9 หมื่นบาท เมื่อมีพนักงาน 3 คน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยปีละ 2 แสนบาท สภาตำบลไม่มีงบประมาณในการบริหารหรือพัฒนาตำบล

3. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับตำบลต้องดำเนินการโดยข้าราชการให้มาก การกระจายอำนาจเป็นไปได้อต่อเมื่อชุมชนนั้นเจริญ มีศักยภาพพร้อม สภาตำบลควรใช้โครงสร้างปัจจุบัน แต่ให้เป็นสภาที่ปรึกษา ผู้ทำหรือผู้บริหารควรเป็น ข้าราชการสภาตำบลเป็นเพียงเสนอความคิดเห็นตามต้องการเท่านั้น

4. หากสภาตำบลในอนาคตถึงเกณฑ์จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลหรือให้ปกครองตนเองได้ ควรให้มีประชาคมติ เลือกใช้รูปแบบที่เหมาะสมคือ รูปแบบเทศบาล

5. การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุนเป็นนโยบาย แต่เมื่อยังไม่สามารถยกระดับฐานะได้ ราชการควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองควบคู่กันไป

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (ตระกูล มีชัย, 2537 อ้างจาก พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, 2532) ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาดำบลบ้านม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร พบว่าตำบลยังไม่มีบทบาทที่ได้รับการยอมรับที่จะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยข้อจำกัดที่รายได้ต่ำ การขาดความเป็นสถาบัน ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลและความเป็นประชาธิปไตยในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เกิดขึ้น

สภาตำบลปัจจุบันจึงอยู่ระหว่างพลัง 2 ประการ คือ

1. ความพยายามเสริมสร้างประสิทธิภาพบริหารงานพัฒนาชนบท ในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นความพยายามของฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อรักษาเสถียรภาพของการ

แบ่งแยกอำนาจในการปกครองส่วนภูมิภาค ผสมผสานกับการดำรงไว้ซึ่งการรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยใช้อำนาจของราชการควบคุมดูแล

2. พลังทางการเมือง โดยพรรคการเมืองต่างๆ พยายามดึงเอาสภาตำบลเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมุ่งประเด็นไปสู่การเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พร้อมๆ กับผลักดันโครงสร้างสภาตำบลให้สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ

ผู้ศึกษาเห็นว่า สภาตำบลปัจจุบันมีรูปแบบโครงสร้างที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ทางราชการเป็นฝ่ายพัฒนาสอดคล้องกับประชาธิปไตยให้สภาตำบล แทนที่จะเป็นการเรียกร้องของประชาชน เพียงแต่พฤติกรรมทัศนคติที่ปรากฏอาจไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยจึงเสนอให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคผ่อนคลายนโยบายให้ลดขั้นตอนวิธีการปฏิบัติที่ซับซ้อนของสภาตำบลที่เกี่ยวข้องกับราชการเพิ่มเงินอุดหนุนเป็นเบี้ยประชุมกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนใน ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดพลังต่อรองทางการเมือง ขณะเดียวกันรัฐบาลควรเน้นการนำเอา ทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของสภาตำบล

วิระวัฒน์ วงศ์ว่องไว (ตระกูลมิชชัย, 2537 อ้างจาก วิระวัฒน์ วงศ์ว่องไว , 2536) ศึกษาการกระจายอำนาจทางด้านการคลังสู่ท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบล เมื่อ พ.ศ. 2536 พบว่า การกระจายอำนาจทางด้านการคลังยังไม่สมบูรณ์เนื่องจาก

1. ปัญหางบประมาณและรายได้ของสภาตำบล ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบทแหล่งที่มาของรายได้น้อย วิธีการจัดเก็บไม่มีมาตรฐาน

2. กรรมการสภาตำบลไม่มีความสามารถ ไม่มีประสบการณ์ด้านธุรกิจ และการจัดการเพื่อให้สภาตำบลมั่นคง ข้าราชการต้องชี้นำแนวความคิดให้อยู่

3. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ ประชากร และรายได้ การยกฐานะสภาตำบลเป็นท้องถิ่น จะทำให้องค์การบริหารจังหวัดปิดตัวลงหรือยุบเลิกไป ถ้าหากต้องการให้สภาตำบลมีการพัฒนาได้ ควรปรับปรุงด้านต่างๆ ดังนี้

3.1. ให้สภาตำบลบริหารงบประมาณเอง มีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณที่จัดเก็บได้เอง หรือที่ได้รับเงินอุดหนุนในขอบเขตหน้าที่ ให้สภาตำบลจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้บริหารของสภาตำบลมีอำนาจในการรับเงิน การฝาก การถอนเงิน

3.2. ปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของสภาตำบลใหม่ เช่น ปรับปรุงระบบภาษีริเริ่มใหม่ๆ ให้สภาตำบล และนำแผนที่ภาษีและทะเบียนที่ดินและ โรงเรือนมาช่วยคำนวณ

3.3 ปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนารายได้สภาตำบล เช่น พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้านการคำนวณค่ารายปี ส่วนลดภาษี ปรับปรุงกฎหมายที่ดินให้แบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

4. ข้าราชการฝ่ายการปกครองผ่อนคลายนโยบาย ไม่เป็นผู้ชี้แนะเพื่อเพิ่มภาวะผู้นำของผู้นำท้องถิ่น

5. ลดขั้นตอนระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสภาตำบล ที่ยุ่งยากซับซ้อน

คณะผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ รุ่นที่ 33(2531) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาของสภาตำบลในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษากรณีจังหวัดเชียงรายและจังหวัดขอนแก่น พบว่าคณะกรรมการสภาตำบลได้บริหารงานด้วยวิธีการเรียกประชุมตามแผนปฏิบัติงานมากที่สุด คณะกรรมการส่วนใหญ่เข้าร่วมทุกครั้ง และที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ก็มีการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับมาจากชาวบ้าน ในที่ประชุมส่วนใหญ่คณะกรรมการมีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และเมื่อข้อเสนอไม่เป็นที่ยอมรับของที่ประชุม คณะกรรมการจากเชียงรายจะชี้แจงเพิ่มเติมขณะที่คณะกรรมการจาก ขอนแก่น ไม่แสดงความคิดเห็น การลงมติในที่ประชุมโดยการให้ที่ประชุมอภิปรายแล้วลงมติ

การวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการสภาตำบลในแต่ละปี ได้มีการวางแผนทุกครั้ง โดยให้กรรมการประชุมร่วมกัน และใช้หลักการทำแผน ตามความต้องการและปัญหาเร่งด่วนของประชาชน การจัดทำโครงการพัฒนาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลสามารถทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยการประชุมชาวบ้าน โครงการบางโครงการที่เสนอแล้วถูกคัดออกเพราะมีความจำเป็นน้อยและงบประมาณไม่เพียงพอ ใช้หลักในการเสนอโครงการพัฒนาตำบลตามความร่วมมือ และความต้องการของประชาชน การดำเนินงานตามโครงการจังหวัดเชียงราย ใช้วิธีการจ้างแรงงานโดยจัดสรรให้แต่ละหมู่บ้านและเปิดรับสมัคร แต่จังหวัดขอนแก่นใช้วิธีรับสมัครอย่างเดียว งบประมาณไม่เพียงพอ มีวิธีแก้ปัญหาด้วยวิธีขออาสาสมัครจากราษฎร

บทบาทของสภาตำบลต่อประชาชน ตามความคิดเห็นคณะกรรมการ เห็นว่ามีบทบาทอยู่ในระดับสูงมากในการให้ความรู้ การพัฒนาประชาธิปไตย และการพัฒนาสังคมแก่ประชาชน รวมทั้งความร่วมมือของประชาชน สำหรับความรู้เกี่ยวกับสภาตำบลประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ดังกล่าวน้อย ประชาชนมีการปฏิบัติตามแนวทางประชาธิปไตย ในลักษณะของการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีเหตุผลในการเลือกตั้ง คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อตนเองและชุมชน และการตัดสินใจลงคะแนนเกิดจากการตัดสินใจด้วยตนเอง การที่ไม่ไปเลือกตั้งเพราะไม่รู้ว่ามีเลือกตั้งและติดธุระ

บทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาประชาธิปไตย ตามความคิดเห็นของกรรมการสภาตำบล เมื่อจำแนกตามระดับรายได้ของสภาตำบล พบว่า มีความเห็นไม่ต่างกัน ในเรื่องของการให้ความรู้ การปฏิบัติเกี่ยวกับประชาธิปไตย การพัฒนาสังคมและการให้ความร่วมมือ

ของประชาชน ส่วนประสมกรรมในการเป็นกรรมการสภาตำบลไม่ว่าระดับใด ไม่มีผลให้ความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวต่างกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของสภาตำบล ไม่ได้ขึ้นอยู่กับรายได้ของสภาตำบล แต่ขึ้นอยู่กับอาชีพของประชาชน ซึ่งผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีส่วนร่วมมากกว่าอาชีพอื่นๆ

อังกูร จำเริญกิจ (2538) ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น (สภาตำบล) : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่าทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจอยู่ระดับปานกลางมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 39.8 รองลงมาคือระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละ 36.1 และระดับสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 24.1 ตามลำดับ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลที่มีต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล ได้แก่ รายได้ การทำงานนอกหมู่บ้านในช่วง 3 ปีที่แล้ว ขนาดประชากร ขนาดสภาตำบล ขนาดพื้นที่ และภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละตำบล 2535

เกษตร หาญสุริย์ (2538) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบล ได้แก่ อายุ ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง รายได้ และการดำเนินโครงการพัฒนาตำบลพบปัญหาต่างๆ ดังนี้ คือ ปัญหาด้านการขาดความรู้ ความสามารถในการจัดทำรายละเอียดโครงการซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด รองลงมาได้แก่ภัยธรรมชาติปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติ การทุจริตคอร์รัปชัน การขาดความร่วมมือจากประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน การขาดคำแนะนำช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ การรับเหมางานของผู้รับเหมาขาดคุณภาพ และการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ส่วนความต้องการของกรรมการสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการพัฒนาตำบลพบว่า ความต้องการงบประมาณที่สูงขึ้นมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความต้องการด้านวัสดุ เครื่องมือในการบริหารโครงการ การสนับสนุนช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ ความต้องการด้านแรงงาน ความรู้ในด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการและระเบียบปฏิบัติ ความซื่อสัตย์สุจริต และความอิสระในการบริหารงานของสภาตำบล

เจน รัตนพิเชฏฐชัย (2538) ได้ศึกษาความรู้เรื่องกรรมการสภาตำบลเกี่ยวกับประชาธิปไตย : กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่า กรรมการสภาตำบลมีความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยปานกลางคิดเป็นร้อยละ 42.9 รองลงมาคือความรู้มาและความรู้น้อย คิดเป็นร้อยละ 36.4 และ 20.7 ตามลำดับ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับระบอบ

ประชาธิปไตยของกรรมการสภาตำบล คือ ด้านการศึกษา และความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างของสภาตำบล

สุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน (2538) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดขอนแก่น พบว่า ความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของความรู้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับปานกลางมากที่สุดรองลงมา คือ ระดับต่ำและระดับสูง กล่าวคือ คิดเป็นร้อยละ 58.4 , 24.9 และ 16.8 ตามลำดับ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและผ่านการอบรม

จากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของสภาตำบลประสบปัญหาต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของตนเองเนื่องจากขาดการอบรม
2. ด้านงบประมาณ เนื่องจากสภาตำบลมีรายจ่ายมากกว่ารายรับทำให้ต้องเป็นภาระกับรัฐบาลกลางที่ต้องรับเงินอุดหนุน ด้วยเหตุนี้เองก็ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมา คือ การบริหารงานของสภาตำบลที่ขาดอิสระเพราะถูกข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมและคอยชี้นำ
3. ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น ด้านการเงิน การขออนุมัติโครงการ ทำให้คณะกรรมการสภาตำบลต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานทางราชการ
4. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการกับสภาตำบล กรณีหน่วยงานทางราชการ มาดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายในตำบล
5. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในสภาตำบล ตลอดจนการดำเนินงานของสภาตำบลด้วย

แม้สภาตำบลจะประสบปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมารัฐบาลก็พยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ อาทิ การให้สภาตำบลมีอิสระมากขึ้นโดยยกฐานะเป็นนิติบุคคล หรือการยกฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีตำบลมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด เมื่อเป็นเช่นนั้นประชาชนควรจะตื่นตัวกับการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านโครงสร้าง หน้าที่ การดำเนินงาน อันจะถือได้ว่าประชาชนมีความพร้อมหรือไม่กับการปกครองตนเอง