



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 25๓4

ISSN 0125-0957

**แนวโน้มการจัดการปกครองระดับตำบลของไทย**

โดย รศ. ประทาน คงฤทธิศึกษากร

**ความเป็นมาของสภาตำบล**

โดย อัครเมศวร์ ทองนวล

**รายได้ของเทศบาลกับภาษีอากร**

โดย วีระ อรัญมงคล

**รัฐสภาไทย : ตุลาคม - พฤศจิกายน 25๓๓**



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล  
ผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์  
นางอุศราชม พันธุ์คำ  
รองผู้อำนวยการ

นางพรทิมา นิรคุณโกวิท  
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

นางวนิดา นาคะวิสุทธิ  
ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอริณญา กิรติพงษ์ไพบูลย์  
ผู้จัดการ

นางสาวสมจิตร ศรีธรรม  
สมุหบัญชี

## การส่งเรื่ององรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร  
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
โทร. 2828181-99 ต่อ 238

## สำนักงานหนังสือพิมพ์ รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
ถนนอุทองใน คูสิต กรุงเทพฯ  
โทร. 2826181-99 ต่อ 229

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนบัตร  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ คูสิต กทม. 10300  
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ หนึ่งร้อยแปดสิบบาท



# LIRT



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม ๒๕๖๔

ISSN 0125-0957



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้เสนอบทความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 เรื่อง เพื่อให้ได้ทราบถึงโครงสร้างการปกครองและการบริหารท้องถิ่นในระดับ ตำบลและเทศบาล องค์กรท้องถิ่นเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประชาชนในชุมชน เพราะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดและผู้บริหารกิจการในท้องถิ่นโดยตรงและยังเป็นพื้นฐานของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

เมื่อปลายปี 2533 ได้มีการเลือกตั้งในระดับเทศบาล และสภาจังหวัด ซึ่งเป็นการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศ ซึ่งขณะนี้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็ได้ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปแล้ว แต่มีสิ่งที่น่าสนใจกล่าวถึงในที่นี้ คือ การเลือกตั้ง 2 ครั้ง แม้เป็นการเลือกตั้งที่พร้อมกันทั่วประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญ แต่บรรยากาศทั่วไปก่อนข้างจะเจียบเหงา แม้แต่ในจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ในท้องถิ่นที่ประชาชนจะต้องไปเลือกตั้งผู้แทนของตน จนกระทั่งประชาชนที่จะไปเลือกขาดการกระตุ้นและเร้าจากผู้ที่เกี่ยวข้องให้สนใจในภารกิจนี้ จะมีแต่เพียงผู้สมัครและคณะผู้สมัครเท่านั้น ที่ออกหาเสียงกับประชาชน หรือการออกรถโฆษณาประชาสัมพันธ์กลุ่มของตน และการปิดโปสเตอร์ทั่วไป ซึ่งผิดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีบรรยากาศที่ตื่นตัวทั้งตัวประชาชน ภาครัฐ และหน่วยงานเอกชนให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

อีกประเด็นหนึ่ง คือ ได้มีข่าวการใช้เงินหาเสียงเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นนี้เป็นจำนวนมาก ในหลายท้องถิ่นหลายจังหวัด เพื่อการเอาชนะคู่ต่อสู้ มีผู้กล่าวว่า การใช้เงินซื้อเสียงนี้มีผลพวงมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ผ่านมา แต่การเลือกตั้งในท้องถิ่น 2 ครั้งนี้เป็นปรากฏการณ์การใช้เงินจำนวนมากที่เพิ่งจะเกิดขึ้น และจะเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการเลือกตั้งทุกระดับที่จะมีมาในอนาคต

การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นกิจการที่ประชาชนมีส่วนร่วม มีขีดความสามารถในการบริหารด้วยบุคคลที่ประชาชนเลือก และงบประมาณที่มาจากรายได้ของประชาชนเอง ในการนำมาพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นภารกิจที่สร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ท้องถิ่น โดยคนของท้องถิ่น ฉะนั้น ทุก ๆ ฝ่าย จึงน่าที่จะเล็งเห็นความสำคัญของการเมืองท้องถิ่นให้มาก เมื่อการเมืองในท้องถิ่นเข้มแข็งมีรากฐานอันค้ำยันบนความชอบธรรมแล้ว ก็หวังได้ว่า ความรุ่งโรจน์ในชนบทก็จะมีตามมา และก็จะ เป็นแนวทางที่งดงามต่อระบอบประชาธิปไตยในระดับที่สูงขึ้นไปด้วย

บรรณาธิการ



LIART

## สารบัญ

แนวนโยบายการจัดการปกครองระดับตำบลของไทย ..... 1

โดย รศ.ประทาน คงฤทธิศึกษากร

บทความนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงประวัติความเป็นมาของการปกครองระดับตำบล และเสนอปัญหาและแนวนโยบายของการปกครองตำบล ซึ่งผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาทั่วไปและปัญหาของโครงสร้าง ในท้ายสุดได้เสนอแนวทางแก้ไข

ความเป็นมาของสภาตำบล..... 29

โดย อัครเมศวร์ ทองนวล

ผู้เขียนได้อธิบายถึงความเป็นมาของสภาตำบล อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ตามคำสั่งที่จัดตั้งขึ้นมา ซึ่งมี 4 รูปแบบ คือ 1) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 2) องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พรบ.ระเบียบราชการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 3) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 276/2609 4) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

รายได้ของเทศบาลกับภาษีอากร ..... 48

โดย วีระ อรัญมงคล

บทความนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในด้านภาษีอากร โดยแยกประเด็นหลัก คือ 1) แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น 2) การบริหารการจัดรายได้ของเทศบาลประเภทภาษีอากร 3) ข้อเสนอแนะ บทความนี้ชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล 6 ประการ ทั้งยังได้เสนอแนวทางการจัดเก็บภาษี โดยการปรับปรุงวิธีการที่น่าสนใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรายได้ของท้องถิ่น

รัฐสภาไทย : ตุลาคม - พฤศจิกายน 2533 ..... 74

โดย งานผลิตเอกสารรัฐสภา

รัฐสภาไทยในช่วงนี้ เป็นช่วงปิดสมัยประชุม ผู้เขียนได้สรุปผลการประชุมสภาสามัญสามัญประจำปี 2533 ซึ่งผลการประชุมของสภาดังกล่าวนี้ มีร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมาย รวม 47 ฉบับ และยังได้มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีแทนรัฐมนตรีที่ลาออกจากตำแหน่งอีกด้วย



LIART

# แนวโน้มการจัดการปกครอง ระดับตำบลของไทย

โดย ร.ศ. ประทาน คงฤทธิศึกษากร

## ประวัติและวิวัฒนาการการปกครองระดับตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญของประเทศ กล่าวได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองระดับเล็กและเป็นพื้นฐานอันสำคัญที่มีความหมายต่อความมั่นคงของประเทศ และมีความสำคัญต่อการศึกษาระบบการเมืองการปกครองของไทย

หน่วยการปกครองระดับตำบลนั้น ปรากฏในการจัดโครงสร้างการปกครอง เค่นชัดในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ<sup>1</sup> การจัดตั้งเมืองต่าง ๆ ออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราช และหัวเมืองเหล่านี้ ยังจัดแบ่งออกเป็นลำดับชั้น เป็นหัวเมืองชั้นเอก หัวเมืองชั้นโท หัวเมืองชั้นตรี และหัวเมืองชั้นจัตวา และนอกจากนี้ หัวเมืองต่าง ๆ ยังจัดแบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองย่อย คือ<sup>2</sup>

1. เมือง
2. แขวง
3. ตำบล
4. บ้านหรือหมู่บ้าน

<sup>1</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529) หน้า 199-200.

<sup>2</sup> ประวิณ ฅ นคร “วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย เล่ม 1 หน่วยที่ 2 สาขาวิชาวิทยาการจัดการ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2529) หน้า 88.



เมือง	ก็คือ	หน่วยการปกครองที่เรียกว่า จังหวัดในปัจจุบัน มีผู้ปกครองเรียกว่า “เจ้าเมือง”
แขวง	ก็คือ	อำเภอ การปกครองแขวงจะมีผู้ปกครองเรียกว่า “หมื่นแขวง”
ตำบล	ก็คือ	ตำบล ในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นบ้าน หรือหมู่บ้าน มีพนักงานปกครองเรียกว่า “กำนัน” และจะมีบรรดาศักดิ์เป็น “พัน”
หมู่บ้าน	ก็คือ	หมู่บ้านในปัจจุบัน โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานปกครอง

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พุทธศักราช 2435) ร.ศ. 111 และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบลนั้นเป็นไปด้วยความเห็นชอบของประชาชน ตามกลลองของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย พระองค์ท่านจึงอยากจะทดลองให้มีการเลือกตั้ง “กำนัน”<sup>3</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงมอบหมายให้ กรมพระยาดำรงราชานุภาพไปดำเนินการ กรมพระยาดำรงฯ เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเทศาภิกรวิจาร์ณ ได้สนองพระบรมราชวินิจฉัยด้วยการไปดำเนินการทดลองให้มีการเลือกตั้งกำนันขึ้นที่บางปะอินหรือตำบลบางปะอิน จังหวัดอยุธยา เป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2435

ต่อมาในปี 2440 (ร.ศ. 116) ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีการจัดการปกครองระดับตำบลทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ กำหนดว่าในท้องที่ใดถ้ามีหมู่บ้านรวมกันตั้งแต่ 10 หมู่บ้านขึ้นไป ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง และตำบลนั้นให้มีกำนันเป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง และมีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยการจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นั้นเป็นผลให้มีตำบลเกิดขึ้นถึง 4,723 ตำบล จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ขึ้นใหม่ และในการปรับปรุงองค์ประกอบของเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลโดยมีแพทย์ประจำตำบลเพิ่มขึ้นด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เจ้าหน้าที่ปกครองตำบลนั้นได้มีการเลือกตั้งขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาในปี 2485 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดให้ตำแหน่งกำนันนั้นมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการ ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง และสำหรับผู้ใหญ่บ้านให้มีการเลือกตั้งโดยประชาชน

<sup>3</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, op.cit., หน้า 233.

กล่าวได้ว่าการปกครองระดับตำบลนั้นได้เป็นไปตามกฎหมายอันเป็นแม่บทคือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และปัจจุบันนี้มีตำบลอยู่ 6,483 ตำบล

### การจัดตั้งตำบล

ในการจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 นั้น ได้กำหนดเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

1. ตำบลหนึ่ง ให้ประกอบด้วยหมู่บ้านต่าง ๆ ประมาณ 20 หมู่บ้านขึ้นไป
2. ให้จัดทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน โดยถือตามแนวลำห้วย คลอง บึงบาง และภูเขา
3. ให้จัดทำหลักปักเขตไว้ทุกด้านถ้าไม่สามารถใช้เขตตำบลด้วย และสำหรับ หนอง คลอง บึง

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งตำบล จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรี เมื่อ 1 พฤศจิกายน 2526 ได้มีมติเกี่ยวกับการจัดตั้งตำบลดังต่อไปนี้ คือ

1. มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คนขึ้นไป
2. มีหมู่บ้านตั้งแต่ 8 หมู่บ้านขึ้นไป
3. ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเดิมและที่ประชุมปรึกษาส่วนราชการประจำอำเภอที่จะจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่

การจัดตั้งตำบลเมื่อเข้าเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะต้องจัดทำขึ้นเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการจัดตั้งต่อไป

### เจ้าหน้าที่ปกครองตำบล

เจ้าหน้าที่ปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีคณะเจ้าหน้าที่ดังนี้คือ

#### 1. กำนัน

กำนัน เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองตำบล มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ หากแต่ได้รับการเลือกจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ทั้งนี้ การเลือกประชาชนในตำบลนั้นจะเป็นผู้เลือกโดยมีการสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งทั้งนี้ราษฎรในตำบลเป็นผู้เลือก เมื่อเลือกได้ผู้ใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกหนังสือสำคัญเป็นหลักฐานว่าได้รับเลือกตั้งเป็นกำนัน และกำนันจะมีเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน หาก



LI RT

แต่ไม่เรียกว่าเงินเดือน

## 2. แพทย์ประจำตำบล

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง ร่วมเป็นเจ้าของที่ปกครองตำบลร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น

แพทย์ประจำตำบลจะได้รับการคัดเลือกจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยปกติก็จะเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย มีความรู้ในวิชาแพทย์

## 3. สารวัตรกำนัน

สารวัตรกำนันนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้เป็นผู้ช่วยกำนัน ทั้งนี้ในตำบลหนึ่ง ๆ ให้มีสารวัตรกำนันได้ 2 คน โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน การแต่งตั้งสารวัตรกำนันให้เป็นไปตามความเห็นชอบของกำนัน เมื่อกำนันได้เสนอชื่อให้นายอำเภอทราบแล้ว นายอำเภอจะรายงานขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

## 4. คณะกรรมการตำบล

กฎหมายกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่กำนัน ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันในท้องที่ตำบลนั้น

คณะกรรมการตำบลนี้ ให้ประกอบด้วย

1. กำนันท้องที่ เป็นประธาน
2. ผู้ใหญ่บ้านทุกคน ทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น
3. แพทย์ประจำตำบล
4. ครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน โดยนายอำเภอคัดเลือกแล้วเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี
5. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยการเลือกตั้งและผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

กล่าวได้ว่า ในการปกครองตำบลนั้น กำนันก็เป็นหัวหน้า มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองตำบล และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ คือ

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ใหญ่บ้าน เช่น ดูแลการศึกษา ป้องกันโรคติดต่อ เป็นต้น



LI RT

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาและรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น พบคนกำลังทำผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัยก็ให้จับผู้ต้องหาส่งอำเภอ

4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล ซึ่งเรื่องนี้กฎหมายกำหนดให้กำนันมีหน้าที่จัดดูและให้คนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้ายแล้วก็ให้ให้มีที่พักพอสมควร แต่ถ้าเดินทางมาในราชการแล้วกำนันก็จะช่วยอำนวยความสะดวกให้

5. อำนาจหน้าที่ดูแลสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น คูแลร์รักษา สระน้ำ ศาลา ที่พักผ่อน มีให้เกิดเสียหาย

6. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งกำนันนั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนตำบลประจำหมู่บ้าน และในการนี้กำนันก็ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแจ้งคนเกิด คนตาย การย้าย คูลดจน การจดทะเบียนตามคำขอเช่น จดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอ และนอกจากนี้ยังเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ เช่น ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย

7. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งกำนันจะมีหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร

8. อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ ซึ่งเรื่องนี้กำนันมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการตำบลและผู้ใหญ่บ้าน และหรือเรียกบุคคลใดมาหารือหรือช่วยเหลือกิจการในหน้าที่ได้

9. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่กระทรวงทบวงกรมของทางราชการจะได้มอบหมายให้ช่วยเหลือ

หน้าที่อื่น ๆ ของกำนันนั้น จะเห็นได้ว่ามีอยู่ดังต่อไปนี้

1) หน้าที่เกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497

2) หน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานสภาตำบล ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 328 พ.ศ. 2516 ทั้งนี้ได้กำหนดให้กำนันท้องถิ่นที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล

3) หน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานสุขาภิบาล ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้กำนันเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

4) หน้าที่ในการเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464

5) หน้าที่เกี่ยวกับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อปป. แต่ถ้าหมู่บ้านนั้นมีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันก็ให้กำนันเป็นประธานกรรมการกลาง



LI RT

นอกจากนี้ กำนันในฐานะที่เป็นผู้ปกครองตำบล ยังมีความหมายและความสำคัญอยู่ มิใช่น้อยต่อการปกครอง เพราะกำนันจะเป็นผู้นำท้องถิ่น จะเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความรักนับถือ เป็นผู้ที่ยังสันติสุขมาสู่ตำบลนั้นได้

## สภาตำบล

นอกเหนือไปจากการจัดการปกครองตำบลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในการปกครองตำบลทางราชการได้จัดตั้งองค์กรหรือหน่วยการปกครองอีกองค์กรหนึ่งให้มีหน้าที่ปกครองหรือบริหารงานของตำบลตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ร่วมกับคณะเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว นั่นคือสภาตำบล

สภาตำบลมีประวัติความเป็นมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้น มี ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม<sup>4</sup> เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะให้การปกครองระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง (political participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด จึงได้มีคำสั่งให้จัดตั้งองค์กรขึ้น เรียกว่าสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลในครั้งนั้นเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 โดยให้สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการตำบล ได้แก่ กำนันท้องถิ่นเป็นประธานผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน (กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคัดเลือกโดยนายอำเภอไม่น้อยกว่าตำบลละ 2 คน และสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยการเลือกตั้ง

ต่อมาในปี 2509 ได้มีการปรับปรุงสภาตำบลใหม่ โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 276 2509 ซึ่งปรับปรุงสภาตำบลเดิมและต่อมาได้ยกเลิกทั้งหมด ให้สภาตำบลใหม่เป็นไปตาม

<sup>4</sup> เป็นข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เรื่องที่ริเริ่มโดยรัฐบาลหรือทางราชการ อันเป็นนโยบายหรือความต้องการของทางราชการ ก็นับเป็นความหวังดีของรัฐบาลหรือทางราชการทั้งๆ ที่สภาพของชุมชนอาจจะยังไม่ถึงเกณฑ์ที่ควรจะเป็น แต่ก็อาจจะเป็นด้วยนโยบายที่รัฐบาลมุ่งประสงค์อย่างแท้จริงที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาส มีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ความต้องการ เพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และในอดีต การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเช่นสุขาภิบาล ก็เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงห่วงใยประชาชน มีพระราชประสงค์ที่จะให้พสกนิกรมีส่วนร่วมในการปกครอง รู้จักปกครองตนเองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าการจะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น หากประชาชนได้มีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้



ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 โดยจัดให้มีโครงสร้างดังนี้ คือ<sup>5</sup>

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

นอกจากกรรมการสภาตำบลที่ระบุนั้น ยังมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร และให้มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกและเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

คณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างในตัวคณะกรรมการ คือเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยมีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล และมีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การเลือกตั้งบริหารงานร่วมกับกำนัน

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าปลัดอำเภอหรือพัฒนากร และครูประชาบาลซึ่งสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นเพียงบุคคลผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วย เหลือกิจกรรมของสภาตำบลเท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นกรรมการสภาตำบลแต่อย่างใด

#### 1. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาตำบล

เมื่อพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จะเห็นได้ว่า สภาตำบลมีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

1. บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ จังหวัด
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์ การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคัดข้องและอุปสรรค ที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ
5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามแต่ทางราชการจะได้มอบหมาย

<sup>5</sup> สภาตำบลในปัจจุบันเป็นสภาตำบลที่เป็นผลจากการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 สภาตำบลดังกล่าวนี้มีบทบาทอันสำคัญ ในการพัฒนาชนบท แต่มีปัญหาเรื่องขีดความสามารถ กล่าวคือ ขาดรายได้ ขาดบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ในการทำงานที่จะบริหารโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาชนบท และสภาตำบลนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ปัจจุบันนโยบายของรัฐบาล และที่เสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น



### การจัดองค์การ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลมี “ที่ทำการตำบล” ในกรณีนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถ้ามีที่ทำการตำบลก็นับว่าเป็นการถูกต้องขององค์การใด ๆ ใน การบริหารหรือการปกครองนำที่จะต้องมีที่ทำการหรือสำนักงาน

ไม่เพียงแต่เท่านั้นเมื่อมีที่ทำงานแล้ว สิ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากร ซึ่ง ในเรื่องนี้ปรากฏว่าสภาตำบลยังไม่มีโอกาสที่จะจัดหาว่าจ้างเจ้าหน้าที่ของตนได้ เพราะรายได้ จำกัดและโดยเหตุนี้เองจึงเป็นปัญหาในการบริหารงานของสภาตำบลที่สำคัญ

### รายได้

รายได้ของสภาตำบลนั้นกฎหมายได้กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้อันต่อไปนี้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งต้องใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและ สิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
4. เงินอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ที่เก็บได้ เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล
5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อ ปฏิบัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

นอกจากนี้สภาตำบลอาจมีรายได้อื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้ และสภาตำบล มีหน้าที่ต้องจัดทำรายจ่ายของสภาตำบลเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติ และปีงบประมาณให้เป็นไปตามปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหมายความว่า เป็นงบประมาณรวมอยู่ในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### ความสัมพันธ์ระหว่างสภาตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงการปรับปรุงกลไกปกครองระดับตำบลนั้นต้องเป็นที่เข้าใจว่า ตำบลเป็นกลไกของการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสภาตำบลก็เป็นกลไก ในการบริหารงานของตำบล และทั้งตำบลและสภาตำบลก็เป็นเขตพื้นที่ที่อยู่ในการบริหาร การปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.



2498 ในสมัยรัฐบาลอันมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายอันแน่วแน่ที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอันสำคัญในทางการเมืองการปกครอง และเป็นการมีส่วนร่วมทั้งในลักษณะที่กว้างขวาง ลงลึกไปถึงตำบลหมู่บ้านอันเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498<sup>6</sup>

### องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local self government) มีลักษณะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ มีสภาท้องถิ่น มีผู้บริหาร ตลอดจนการมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ เพื่อการบริหารและการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของตนเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มีทุกจังหวัด ดังนั้นปัจจุบันจึงมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด 72 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะมีเขตพื้นที่รับผิดชอบเต็มเขตจังหวัด ยกเว้นเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล

เมื่อพิจารณาถึงเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น คือ

1. จะเป็นเขตพื้นที่ที่ซ้อนกับเขตพื้นที่จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
2. จะเป็นเขตพื้นที่ที่เป็นชนบทมากกว่าเมือง เพราะจะครอบคลุมเขตพื้นที่ทั้งตำบลและหมู่บ้านในเขตชนบท
3. จะเป็นเขตพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาล ขาดลักษณะของการที่จะเป็นชุมชนหนาแน่นและความเจริญทางเศรษฐกิจ

จากลักษณะทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้ทำให้ระบอบการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สมบูรณ์แบบเท่าที่ควร เพราะเป็นเขตการปกครองที่กว้างใหญ่ไพศาลขาดความเฉพาะเจาะจง ที่จะทำหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดความเจริญ หรือการทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 1 (วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง โดยได้แก่ การแก้ไข ฉบับที่ 2 (2499) ฉบับที่ 3 (2499) ฉบับที่ 4 (2506) ฉบับที่ 5 (2509) ฉบับที่ 6 (2510) ฉบับที่ 7 (2511) ฉบับที่ 8 (2511) ฉบับที่ 9 (2521) และฉบับที่ 10 (2522)



นอกจากนี้สภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหลายประการที่เป็นการขัดต่อทฤษฎี และแนวความคิดทางการปกครองตนเองเช่น รายได้ โครงสร้างรูปแบบที่จะเกิดปัญหา สมควรที่จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกันต่อไป

### องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร <sup>7</sup>

ฝ่ายบริหารกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารรับผิดชอบกิจการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้การเป็นฝ่ายบริหารนี้ กฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียว ซึ่งตามรูปแบบโครงสร้างเช่นนี้ ก็จะเห็นได้แล้วว่า ประชาชน ยังมิได้เข้ามามีโอกาสในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง และก็เป็นไปตามข้อเรียกร้องต้องการ ของประชาชนที่อยากจะให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยให้ฝ่ายบริหารหรือตำแหน่งนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ย่อมจะเห็นได้ว่าประเด็นข้อเรียกร้องเช่นนี้จะ ต้องรับฟังและพิจารณาหาทางปรับปรุงกันต่อไป

ฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่สภาจังหวัดและสภาจังหวัดนี้ประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรใน เขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดดังนี้ <sup>8</sup>

1. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 200,000 คน เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
2. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 200,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน เลือกตั้งสมาชิกได้ 24 คน
3. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภา จังหวัดได้ 30 คน และ

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

4. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดนั้นจะเป็นการเลือกตั้งแต่ละเขตอำเภอ และจะดำรงตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี หน้าที่สำคัญของสภาจังหวัดที่สำคัญคือ

1. หน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือการเสนอร่างและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด

2. หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือการดำเนินการ

ก. การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามในเรื่องของจังหวัดในฐานะการปกครองท้องถิ่น

ข. การสอบถามข้อเท็จจริง เป็นการถามในเรื่องเกี่ยวข้องกับจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ

ค. การเป็นกรรมการสภา ซึ่งได้แก่การเป็นกรรมการสภาฝ่ายต่าง ๆ เช่น กรรมการสาธารณสุข กรรมการโยธา และกรรมการคลัง เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสภานั้น สภาจังหวัดจะมีประธานสภาจังหวัดเป็นประธานของที่ประชุม และประธานสภาจังหวัดจะเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ การประชุมสภาจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญ และการประชุมสมัยวิสามัญ ซึ่งการประชุมนี้ กฎหมายกำหนดว่า จะต้องมิสมัยประชุมสามัญปีละ 1 สมัย และกำหนด 15 วัน

ในการบริหารหรือการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินงาน ทั้งนี้ จะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานประจำ และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ขณะนี้ทางราชการก็ยังไม่กำหนดให้ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จัดแบ่งหน่วยงาน หรือส่วนงานออกเป็น

1. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา

2. ส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้จะแบ่งเป็นส่วน และเป็นหมวดความสำคัญ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนอำเภอ ส่วนโยธา ส่วนเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น และในส่วนต่าง ๆ นี้ จะแบ่งเป็นหน่วยย่อยลงไปเป็นหมวดต่าง ๆ เช่น ส่วนการคลัง ก็จะแบ่งเป็นหมวดการเงิน หมวดบัญชี ส่วนอำเภอก็จะแบ่งเป็นหมวดการคลัง หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุง ส่วนโยธา ก็จะแบ่งเป็นหมวดออกแบบ หมวดซ่อมและบำรุง เครื่องจักรกล เป็นต้น

ในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "ก.จ." มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



กล่าวโดยทั่วไปแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จริงอยู่เป็นความตั้งใจดี เป็นนโยบายที่ดีของรัฐบาลที่ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจักได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเสนอแนะให้ความคิดเห็นในการปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตการปกครองที่มีลักษณะดังนี้ คือ

1. เป็นเขตพื้นที่ชนบท (rural) มิใช่เขตเมือง (urban) พอที่จะเป็นเขตการปกครองตนเอง
2. เป็นเขตพื้นที่ที่กว้างใหญ่ไพศาล ครอบคลุมเขตพื้นที่ทั้งจังหวัด ก็จะมีปัญหา และอุปสรรคในด้านการบริหาร หรือการดำเนินงาน เพราะเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเขตพื้นที่ หรืออาณาเขต (territory) ควรจะจำกัด<sup>9</sup> พอกับงบประมาณหรือขีดความสามารถในการปกครองตนเอง
3. เป็นเขตพื้นที่ที่ซ้อนกันกับเขตพื้นที่ของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในเขตการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันอาจจะทำให้เกิดความแน่ชัดในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการบริหารและการปกครอง

4. นอกจากนี้ ยังมีองค์การปกครองซึ่งแฝงหรืออยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ สภาตำบล แต่ก็ควรมีลักษณะซ้อนและจะมีผลกระทบในด้านอำนาจและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เมื่อเป็นเช่นนี้ การพัฒนาปรับปรุงกลไกในการปกครองระดับตำบลของไทย จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาควบคู่กันไป ทั้งในองค์การปกครองตำบลในฐานะการปกครองส่วนภูมิภาค และต้องพัฒนาตำบลในฐานะเป็นกลไกในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวให้ทราบโดยลำดับต่อไป

### ปัญหาและแนวโน้มของการปกครองตำบล

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้ชี้ประเด็นของปัญหา พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพของปัญหาเพื่อนำไปสู่ข้อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงต่อไป

### ปัญหาของการปกครองระดับตำบลในปัจจุบัน

ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ถึงโครงสร้างการปกครองระดับตำบล ในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่าตำบลในปัจจุบันควรจะได้มีการ

<sup>9</sup> John J. Clarke, *Outline of Local Government of the United Kingdom* (London : Sir Issac Pitman & Son, Ltd., 1957) p. 1.



ศึกษาถึงปัญหาเพื่อความเข้าใจ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### สภาพทั่วไปของตำบลและปัญหา

การปกครองระดับตำบลนั้น หากจะพิจารณาถึงลักษณะสภาพภูมิประเทศ สภาพชุมชน แล้วจะเห็นได้ว่าตำบลเป็นเขตพื้นที่ชนบท เป็นเขตพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล หากแต่การตั้งบ้านเรือนจะอยู่ในลักษณะกระจัดกระจาย อยู่กันเป็นกลุ่ม เป็นกลุ่ม แต่ละกลุ่มก็ห่างไกล นับเป็นสภาพที่มีความเป็นอยู่โดดเดี่ยว มีลักษณะการครองชีวิตด้วยการทำมาหากินคล้าย ๆ กัน ไม่มีฐานะเหลื่อมล้ำค่าสูงกว่ากันเท่าใดนัก เพราะทุกคน ทุกครอบครัวจะประกอบอาชีพคือการเกษตร ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน หรือที่เรียกกันว่ายากไร้ การศึกษาไม่ดีนัก หรือที่เรียกกันว่าไม่รู้หรือไม่มีความรู้ และอีกทั้งเป็นผู้ที่มีสุขภาพอนามัยไม่ดี เต็มไปด้วยโรคภัยไข้เจ็บ

กล่าวในด้านโครงสร้างอำนาจของชุมชน ก็จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีบทบาทอันสำคัญของการเป็นผู้นำท้องถิ่น ก็จะได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู ตลอดจนผู้มีอิทธิพลทั้งหลายในทางเศรษฐกิจ เช่น พ่อค้า เจ้าของที่ดิน นายทุนเงินกู้ต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเป็นหัวหน้าของชุมชน ประชาชน ส่วนใหญ่ในชนบทของตำบลและหมู่บ้านจะให้ความนับถือ เกรงใจ และเชื่อฟังในการนำ หรือการชี้แนะต่าง ๆ จากบุคคลเหล่านี้

จะมีปัญหาอยู่มากมาย ตำบลของไทยตกอยู่ในลักษณะเช่นนี้เพราะอาจจะมีความหมายต่อคำว่าความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเขตการปกครองตำบลนั้น จะอยู่ห่างไกลไปจากเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการของรัฐที่ทำการปกครองหรือให้บริการ ประชาชนอาจจะตกอยู่ในสภาพของความไม่มั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนอาจจะไม่อบอุ่นใจหรือพบความพึงพอใจในการที่จะได้รับบริการหรือการช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้น ปัญหาของการปกครองระดับตำบล จะมีประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารเพียงใดจะต้องพิจารณาถึงการจัดองค์การหรือโครงสร้างการปกครองต่อไป

### ปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครอง

การจัดการปกครองระดับตำบลซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 นั้น กำหนดให้มีคณะบุคคลที่ทำการปกครองตำบลประกอบด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบลสารวัตรกำนัน และมีคณะกรรมการตำบล

นอกจากเจ้าหน้าที่หรือคณะบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกครองระดับตำบลดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ได้กำหนดให้มีสภาตำบลเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งในการปกครองตำบลด้วยมีนโยบายอันสำคัญ และองค์ประกอบสำคัญของ



LI RT

สภาตำบลนั้น สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำหนดที่ซึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้สภาตำบลนี้ จะมีที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเลือกจากปลัดอำเภอ หรือ พัฒนาการ และมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน โดยแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างดังกล่าวแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองระดับตำบลดังกล่าวนี้มีปัญหาที่น่าจะนำมาพิจารณาคือ

1. การปกครองระดับตำบลนั้น ยังขาดศูนย์กลางอำนาจการ องค์กรปกครองที่มี ข้าราชการหรือตัวแทนของรัฐบาลรับผิดชอบเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองระดับจังหวัดและอำเภอ ถึงแม้ว่าจะไม่มีที่ทำการตำบล เช่นเดียวกับที่ว่าการอำเภอในการปฏิบัติก็ได้มีเจ้าหน้าที่ หรือผู้แทนส่วนราชการบางกระทรวงทบวงกรมได้ส่งไปปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในระดับตำบลอยู่บ้าง กล่าวได้ว่ายังไม่เป็นการเพียงพอ หากจะจัดตั้งเป็นศูนย์อำนาจการ หรือที่ทำการตำบล มีผู้แทนส่วนราชการประจำทำงานเช่นเดียวกับอำเภอ ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าอาจจะกระทำมิได้โดย ข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรต่าง ๆ แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นเพื่อให้การให้บริการแก่ ประชาชนในระดับตำบลเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ ก็ควรจะจัดหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) หรือมีเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่จำเป็นบางกระทรวงทบวงกรมไปประจำ ณ ตำบลเพื่อแก้ไขปัญหา ก็จะเป็นการบริหารหรือการอำนวยความสะดวกที่ดีได้

2. เจ้าหน้าที่ผู้ทำการปกครองตำบล ซึ่งได้แก่กำนัน ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญและจะเป็นหัวหน้าปกครองรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายประการ เช่นหน้าที่เกี่ยวกับการ รักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียน และอื่น ๆ ซึ่งล้วน เป็นหน้าที่ที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับใช้ซึ่งต้องอาศัยคุณธรรมและความรู้ความ เข้าใจเป็นอย่างดี แต่ก็ปรากฏว่ากำนันนั้นได้ตำแหน่งมาโดยการเลือกตั้ง และได้มีวาระในการ ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องน่าจะพิจารณาถึงสถานภาพ และการที่ดำรงตำแหน่งโดยการ เลือกตั้งน่าจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง

3. นอกจากกำนันแล้ว จะเห็นได้ว่า การปกครองตำบลในปัจจุบัน แม้แต่ในรูปของสภา ตำบล ก็ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินงานการปกครอง หรือการบริหารที่เพียงพอกับ หน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญตามนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น เจ้าหน้าที่ทางวิชาการเกี่ยวกับการ วางแผน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และการจัดหางบประมาณ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการ เงินการบัญชี เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพราะปัจจุบันนี้สภาตำบลจะต้องมีส่วนอัน สำคัญในการกำหนดความต้องการ การจัดทำแผนโครงการ ตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ



ต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4. ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ของตำบล หรือสภาตำบล เป็นที่ตระหนักชัดว่าตำบล เป็นสภาพเขตพื้นที่ชนบท (rural) ย่อมไม่มีรายได้ หรืองบประมาณเพียงพอในการสร้างสรรค์ ความเจริญให้กับชุมชนของตนเองได้ และก็เป็นธรรมดาจะต้องอาศัยงบประมาณ หรือรายได้ที่มา จากเงินอุดหนุน หรืองบประมาณโดยตรงของรัฐเป็นสำคัญ

5. การปกครองระดับตำบลนั้น เป็นที่เข้าใจว่าประชาชนในเขตพื้นที่ตำบล อันเป็นเขต พื้นที่ชนบทของไทยนั้นเต็มไปด้วยคนที่ไม่มีความรู้เพียงพอ อาจจะมีฐานะยากจน ไม่มีรายได้ ขาดโอกาสในการศึกษา สุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ โดยเหตุนี้ประชาชนที่จะเป็นกำลังอันสำคัญ ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง (Political participation) จึงไม่อาจทำได้ เพราะ การมีส่วนร่วมนั้นน่าจะเป็นไปได้ทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการทำงาน ของชุมชนเช่น การร่วมคิดร่วมกระทำ รู้ถึงปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันได้

จากการสำรวจความเห็นของปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นประชากรในการวิจัยของผู้วิจัย ก็ พบว่าความเห็นส่วนใหญ่ของปลัดอำเภอ ก็มีความเห็นต่อโครงสร้างการปกครองระดับตำบล คลอคลึง ปัญหาจะมีอยู่ในสาระสำคัญ (ทั้งนี้โปรดพิจารณาจากตารางต่าง ๆ ประกอบ ซึ่งเป็น การวิเคราะห์ ของข้อมูลจากแบบสอบถาม) คือ

1. เห็นว่าการจัดโครงสร้างการปกครองระดับตำบลในปัจจุบันนั้นคืออยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องถึง กับต้องตั้งเป็นที่ทำการตำบล มีเจ้าหน้าที่ผู้แทนส่วนราชการประจำเช่นเดียวกับอำเภอ เพราะจะ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และจะต้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการอีกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี เรื่องนี้ถึงแม้จะมีความเห็นตรงกับผู้วิจัยว่าไม่จำเป็นต้องจัดโครงสร้างใหม่ แบบเดียวกับที่ว่าการอำเภอ แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นต่อไปว่า ควรจัดให้มีที่ทำการตำบล หรือศูนย์ กลางการปกครองระดับตำบลอันเด่นชัด โดยอาจจัดตั้งที่สภาตำบล มีที่ทำการหรือหอประชุมให้ ชัดเจน

ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่นั้นควรเป็นไปอย่างไรในปัจจุบัน นั่นคือ มีคณะเจ้าหน้าที่ของ ทางราชการหรือข้าราชการบางตำแหน่ง (ที่จำเป็น) ไปประจำทำงาน ณ ที่ทำการตำบล และอีก ส่วนหนึ่ง ควรเป็นการออกไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล โดยลักษณะของหน่วยปฏิบัติงานเคลื่อนที่ ที่ให้บริหารต่าง ๆ และหรือจัดเป็นระบบการออกตรวจหมุนเวียนเป็นปกติก็อาจจะเป็นการแก้ ปัญหาของการบริหารงานระดับตำบลให้เกิดความอบอุ่นและให้บริการแก่ประชาชนได้ต่อไป

2. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบลคือกำนันนั้น ควรกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งไม่ควรใช้ระบบในปัจจุบันซึ่งมาจากการเลือกตั้งแล้วไม่มีการกำหนดวาระ เรื่องนี้มีความเห็น ตรงกับผู้วิจัย และผู้วิจัยมีความเห็นหนักแน่นว่า ในเมื่อการได้มาซึ่งตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง



โดยระบบการเมือง ระหว่างผู้เลือกตั้ง (Voters) กับผู้ได้รับการเลือกตั้งก็ควรมีการกำหนดวาระ (term) ในการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นการถ่วงชั่งอำนาจหรือการแสดงสัตยาบันใหม่ได้ ในเรื่องของ การมองเจตจำนง (will) ให้เป็นตัวแทน

3. เห็นว่าสภาตำบลในปัจจุบันเป็นองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์การการปกครองตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดความต้องการและจัดทำแผนหรือโครงการ ตลอดจนการบริหารหรือการดำเนินการของตนเอง แต่ในการปฏิบัติแล้วย่อมเป็นไปได้ เพราะสภาตำบลยังขาดในเรื่องศักยภาพหรือขีดความสามารถหลายประการ เป็นต้นว่า ขาดรายได้ รายได้ไม่เพียงพอ ขาดแคลนไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้พอที่จะเป็นเครื่องมือในการทำงานของสภาตำบล โดยเหตุนี้จึง ทำให้การบริหารหรือการดำเนินงานของสภาตำบลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นปัญหาหนึ่งของโครงการและงบประมาณของรัฐที่จัดให้สภาตำบลต่าง ๆ อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรได้

4. เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) ยังเป็นปัญหาสำคัญของรูปแบบการปกครองตนเองในรูปของสภาตำบล ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่อยู่ในสถานะที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง อันเป็นผลจำกัด เนื่องมาจากระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยเป็นเหตุให้บทบาทในการเมืองการปกครองส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการริเริ่มของทางราชการ ข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น สภาตำบลจึงเป็นกลไกที่อาจจะเห็นได้ว่าบทบาทของข้าราชการและกำนันยังจะต้องมีบทบาทในการนำประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะแก้ไข มีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น น่าจะต้องกระทำได้ในรูปต่าง ๆ เช่น <sup>10</sup> การใช้สิทธิเลือกตั้ง (election) การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (party member) การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ (Public opinion) การรู้จักรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ตลอดจนการรู้จักแสดงออก เรียกร้องต้องการ (direct action) ต่าง ๆ เช่น การประท้วง หรือการเดินขบวน ซึ่งเรื่องนี้มี ความสำคัญมากของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political participation) หรือการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political participation) ก็อาจจะเป็นผลตามมาได้ ดีกว่าการที่มีแต่โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองเพียงต่างประเทศ แต่การปฏิบัติไม่เป็นไปได้ จึงทำให้สิ้นเปลืองกำลังคน สิ้นเปลืองงบประมาณ และจะกลายเป็นการสร้างปัญหา และนำมาซึ่งการทุจริต โดยไม่ควรจะเป็น

<sup>10</sup> Milton C. Cummings Jr. and David Wise, *Democracy under Pressure : An Introduction to the American Political System* (New York : Harcourt Brace Javanovich Inc., 1971) , pp. 13-17.



## แนวโน้มของการปกครองระดับตำบล

เมื่อก้าวถึงแนวโน้มก็หมายถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม การปกครองระดับตำบลของไทยนั้นเป็นที่น่าสนใจมากเพราะปัจจุบันนี้ได้มีกระแสของความคิด ความเห็น ตลอดจนข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองระดับตำบล ที่ควรนำมาพิจารณา วิเคราะห์กันต่อไปว่าจะมีแนวโน้มอย่างไรต่อไป

### ข้อเสนอเกี่ยวกับการยกฐานะสภาตำบล

เมื่อก้าวถึงข้อเสนอเกี่ยวกับการยกฐานะสภาตำบลก็จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์กันไปแล้วในบทก่อน ๆ ถึงศักยภาพหรือขีดความสามารถของสภาตำบลนั้น ไม่อยู่ในฐานะที่จะทำให้การปกครอง หรือการบริหารงานของตำบลเกิดผลดีมีประสิทธิภาพได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือการยกฐานะสภาตำบลขึ้นมา ในขณะเดียวกันซึ่งเป็นโอกาสที่จะได้วิเคราะห์หรือศึกษาถึงความเป็นไปได้เพียงใดในกรณีการยกฐานะสภาตำบลต่อไป

## แนวความคิดที่เสนอปรับปรุงสภาตำบลในอดีต

ก่อนรัฐบาลปัจจุบัน หรือก่อนการยุบสภาเมื่อพุทธศักราช 2531 นั้น ได้มีการเสนอขอปรับปรุงสภาตำบลกันมาก่อนแล้ว ทั้งนี้เป็นข้อเสนอทั้งของรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ปรากฏเป็นร่างพระราชบัญญัติ ทั้งของร่างรัฐบาลและร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 17 มิถุนายน 2530 และในที่สุดสภาฯ ได้ลงมติรับหลักการ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา<sup>11</sup> แต่ในที่สุดก็ได้มีการยุบสภาและร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นตกไป

<sup>11</sup> การพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ปรากฏว่าได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการหลังจากที่ได้มีการแปรบัญญัติเสร็จแล้วปรากฏว่า สภาตำบลตามร่างที่แก้ไขได้กำหนดให้องค์ประกอบของสภาตำบล มีสภาตำบลและคณะกรรมการบริหารสภาตำบล และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างที่เกี่ยวกับรายได้ ทั้งได้กำหนดให้สภาตำบลมีพนักงานของตน ทั้งนี้สภาตำบลให้อยู่ในความควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดโดยลำดับ แต่ปรากฏว่าร่างที่แก้ไขนี้ยังมีได้เข้าประชุมในวาระที่ 2 และที่ 3 ก็ได้มีการยุบสภาเสียก่อนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เป็นอันตกไป



สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งร่างของรัฐบาลและร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ในประเด็นสำคัญคือ การที่จะปรับปรุงสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างหนึ่งและการปรับปรุงสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากข้อเสนอในอดีต และถึงแม้จะมีการยุบสภาและร่างพระราชบัญญัตินี้ดังก้าวก็ตกไปแล้วก็ตาม แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่า

1. ข้อเสนอดังกล่าวเป็นแต่เพียงมุ่งประสงค์จะยกฐานะสภาตำบล ซึ่งเดิมได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งคือยกฐานะให้เป็นนิติบุคคลและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอดังกล่าวมิได้เป็นการแก้ไขศักยภาพหรือขีดความสามารถเพราะองค์ประกอบโครงสร้าง ตลอดจนศักยภาพและขีดความสามารถของสภาตำบลก็ยังคงสภาพเดิม

3. ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความต้องการที่จะยกฐานะแม้แต่การเป็นนิติบุคคล ยังไม่ถึงขั้นที่จะเป็นการปกครองท้องถิ่นเลย ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่า จะเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐบาลหรือการบริหารประเทศมากกว่าเป็นการลดภาระของรัฐบาลเพราะสภาตำบลอาจบริหารงานไปไม่ได้เพราะขาดรายได้ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือตัวบุคคล แม้แต่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งหนึ่ง รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยความหวังดีของรัฐบาลแต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องยุบเลิกไปเพราะไม่มีประสิทธิภาพและกลายเป็นภาระในทางการบริหารราชการ การยกฐานะสภาตำบลในปัจจุบันก็ดูเหมือนว่าจะมิได้ใช้วิธีการศึกษาในแง่ของประวัติศาสตร์

## แนวความคิดในการปรับปรุงสภาตำบลในปัจจุบัน

ปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็เป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกเช่นเดียวกัน เมื่อครั้งก่อนยุบสภาเมื่อ 29 เมษายน 2531 และทางรัฐบาลก็ได้เตรียมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันด้วย

ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีด้วยกันทั้งหมด 7 ร่างด้วยกัน คือร่างของพรรครวมไทย ร่างพรรคประชากรไทย ร่างพรรคชาติไทย ร่างพรรคประชาธิปไตย ร่างพรรคราษฎร และร่างพรรคกิจสังคม 2 ร่าง

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธ.ค. 2525
2. ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลเสียใหม่
3. ต้องการให้สภาตำบลได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่น คือมีรายได้ มี



อำนาจบริหารของตนเอง แต่ถ้ายังไม่ถึงขนาด การปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองตนเองก็  
ต้องการให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

4. กำหนดโครงสร้างของสภาตำบลโดยให้ประกอบด้วย สภาตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ  
และคณะผู้บริหาร หรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

ทั้ง 4 ประการนี้คือหลักการใหญ่และจะเป็นหลักการที่ทุก ๆ ร่างจะมีประเด็นที่ใกล้เคียงกัน  
นอกจากนี้ก็จะมียุ้งบ้างก็เป็นการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาตำบล เรื่อง  
รายได้ซึ่งเป็นการปรับปรุงที่สำคัญ

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งในบรรดาข้อเสนอในร่างพระราชบัญญัติอัน  
เป็นแนวทางในการปรับปรุงนั้น ก็ยังคงยึดตัวบุคคลของสภาตำบลเดิมนั่นเอง ที่จะถูกกำหนดให้  
เป็นทั้งฝ่ายสภาตำบลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และก็เป็นทั้งฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร  
สภาตำบล นั่นก็ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นประจำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะได้  
มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบกันให้เด่นชัดเช่น สภาตำบลก็ควรมาจากการเลือกตั้ง ซึ่ง  
เป็นการเลือกตั้งจากราษฎรโดยอาญาเป็นสมาชิกสภาตำบลประเภทที่หนึ่ง และถ้าจะให้กำนัน ผู้  
ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นผู้เลือก ก็ควรกำหนดให้เป็นสมาชิกสภาตำบลประเภทที่สอง  
สำหรับคณะผู้บริหารจะใช้ระบบที่เน้นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญมากในสภาตำบลเป็นไปในการทำงาน  
ใช้รูปแบบ (Form) รัฐบาลโดยรัฐสภาที่อาจจะเป็นผลดีในการพัฒนาทางการเมืองได้ ทั้งนี้ต่อเมื่อมุ่ง  
ประสงค์จะให้เป็นการยกฐานะเป็นนิติบุคคล และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป แต่ใน  
ปัจจุบันนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังอาจเป็นไปได้โดยยากที่จะยกฐานะให้สภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลและ  
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพราะยังมีปัญหาในเรื่องขีดความสามารถต่าง ๆ ที่การปกครอง  
ระดับตำบลในปัจจุบันไม่มีระบบใดจะดีไปกว่าความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ หรือถ้า  
อยากจะลองใช้หรือลองฝึกการปกครองตนเองก็ควรให้สภาตำบลเป็นผู้ให้ความเห็น แต่ไม่ใช่ผู้ทำ  
ผู้ที่จะทำหรือบริหารโดยกำหนดนโยบายโครงการทำแผน หรือบริหารงานควรมีคณะบุคคลหรือ  
เจ้าหน้าที่ (personnel) โดยเฉพาะ จะทำให้การบริหารงานของตำบลมีประสิทธิภาพดีกว่าในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี ความคิดเห็นที่ยังเห็นว่าสภาตำบลในปัจจุบันนั้น การบริหารหรือการดำเนิน  
การต่าง ๆ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก จึงไม่จำเป็นถึงกับจะต้องยกฐานะขึ้นเป็นการปกครอง  
ท้องถิ่นเพราะปัจจุบันนี้การบริหารงานของสภาตำบลก็ยังขาดแคลนรายได้ ไม่มีเจ้าหน้าที่หรือ  
คณะบุคคลเพียงพอที่จะทำให้การบริหารหรือการดำเนินการมีประสิทธิภาพได้

## สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวโน้มการปกครองระดับตำบลนี้ เป็นการศึกษาเพื่อให้



LIIRT

ทันต่อสถานการณ์ หรือความต้องการที่ได้มีประชาชน ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งทางด้านรัฐบาลโดยทางราชการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีความเห็นสอดคล้องต้องกันในการที่จะปรับปรุงกลไกการปกครองระดับตำบลให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพ หากแต่ประเด็นหรือสาระสำคัญ ตลอดจนรายละเอียดอาจจะแตกต่างกันไปเป็นธรรมดาของนโยบายและความคิดเห็น

เมื่อเป็นดังนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อจะได้เสนอแนวความคิดเป็นแนวทางประกอบการพิจารณา เพื่อให้การปรับปรุงการปกครองระดับตำบลเป็นการแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง และเป็นการก่อให้เกิดการปกครองและการบริหารราชการระดับตำบลบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพ และมีผลโดยส่วนรวมต่อความมั่นคงแห่งชาติต่อไป

ประเด็นสำคัญที่ควรปรับปรุงได้ในสาระสำคัญเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดในการปรับปรุงสภาตำบลด้วยการยกฐานะให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีผลกระทบต่อรูปการปกครองอื่นอีก 2 รูปคือ

- 1) ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

1) ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เรื่องนี้จะผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ เพราะโครงสร้างการปกครองที่มีอยู่ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิกษณนั้น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จะปกครองและบริหารงานโดยรัฐบาลหรือข้าราชการ ย่อมเป็นไปตามนโยบาย หรือคำสั่ง ตลอดจนการควบคุมที่มีลักษณะของสายการบังคับบัญชาที่เด็ดขาดรัดกุม แต่ถ้ำตำบลหรือสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือการปกครองท้องถิ่นแล้ว ย่อมเป็นโครงสร้างทางการเมือง จะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (election) จะต้องมีการหาเสียง จะต้องมีผลประโยชน์และยังโครงสร้างทางการเมืองของไทย ยังขาดลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความรู้ ความเข้าใจ หรือการมีความรับผิดชอบของประชาชนแล้ว การหาเสียงการใช้เงินทองในการเลือกตั้ง อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปกครอง และความมั่นคงแห่งชาติ เพราะแม้แต่รัฐบาลดำเนินการเองมีคน มีงบประมาณ มีการควบคุม ยังไม่อาจสร้างความเจริญให้กับชุมชนชนบทได้อย่างแท้จริง แต่รัฐบาลจะปล่อยให้ปกครองตนเอง โดยที่สภาพชุมชนก็ไม่เจริญ รายได้ก็ไม่มี เจ้าหน้าที่ที่ยังขาดแคลน จะปกครองตนเองให้เจริญ ดูจะเป็นการสร้างภาระในการปกครองมากกว่าแบ่งเบาภาระหรือกระจายอำนาจในแง่ของผลดี

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะการปกครองท้องถิ่น

เรื่องนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่ายิ่งยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด หรือตำบลต่าง ๆ กลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัด



LIIRT

ต้องลดบทบาท ลดหน้าที่และความรับผิดชอบลงไป จนถึงกับน่าจะต้องยุบตัวเอง หรือสลายตัวไป เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมเขตพื้นที่จังหวัดทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ก็หมายความว่าเขตการปกครองตำบลต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย และเมื่อกำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว โดยทฤษฎีสภาตำบลก็จะต้องมีการเลือกตั้ง มีสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ (territory) มีรายได้และการจัดหางบประมาณ มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของตนเอง ก็เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องสลายตัวอย่างไม่มีปัญหา

2. จากเหตุผลในข้อที่หนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าการยกฐานะสภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะเป็นไปได้ เพราะปัจจุบันนี้รายได้ของสภาตำบลแต่ละแห่ง โดยเฉลี่ยจะมีประมาณ 3-5 และ 8-9 หมื่นบาทเป็นส่วนใหญ่ ขนาดเกิน 1 แสนบาท หรือเกิน 1 แสนห้าหมื่นบาทก็คงมีไม่กี่แห่ง แต่ถ้าเป็นนิติบุคคลและเป็นการปกครองท้องถิ่นก็ควรจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป เงินเดือนค่าจ้าง กรณีพนักงาน 3 คน โดยเฉลี่ยปีหนึ่งก็จะตก 2 แสนบาท สภาตำบลจะมีเงินมิงงบประมาณในการบริหาร หรือการพัฒนาตำบลของตนได้อย่างไร

3. การริเริ่มการปรับปรุงการปกครองตำบลในปัจจุบันนี้ หากจะปรับปรุงก็ควรปรับปรุงลักษณะการให้บริการของรัฐเป็นสำคัญที่จะยังผลต่อการพัฒนาชนบท คือการกระทำของรัฐ เป็นต้นว่าหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐควรเอาใจใส่ และเข้าถึงประชาชนในเขตตำบลต่าง ๆ ให้มากเป็นหลัก กล่าวโดยสรุปก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันระดับตำบลจะต้องบริหารดำเนินการโดยข้าราชการให้มาก

ระบบการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจนั้นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อชุมชนนั้นเจริญมีศักยภาพหรือขีดความสามารถที่พร้อม สภาตำบลในปัจจุบันก็ควรใช้โครงสร้างเดิม แต่ให้เป็นสภาที่เป็นที่ปรึกษา คือผู้ทำไม่ใช่สภาตำบล ผู้ทำหรือผู้บริหารจะต้อง หรือควรเป็นข้าราชการ เป็นผู้รับผิดชอบ สภาตำบลเป็นแต่เพียงเสนอความเห็น เสนอความต้องการเท่านั้น

ในส่วนการยกฐานะนั้น ไม่มีปัญหา ตำบลหรือสภาตำบลใดมีรายได้ หรือองค์ประกอบเข้าเกณฑ์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลก็ประกาศจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้ จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็ควรเป็นการปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลนั่นเองเป็นสำคัญที่จะทำให้เป็นกลไก ที่เป็นการปกครองตนเองให้มากยิ่งขึ้น และน่าจะได้พิจารณาให้ใช้รูปแบบที่มีความหมายต่อการปกครองตนเอง คือควรมีสภาท้องถิ่น มีคณะผู้บริหารมาจากคนในท้องถิ่น เช่นเดียวกับเทศบาล

4. การยกฐานะหน่วยการปกครองให้เป็นการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองตนเองนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยการปกครองทุกชนิด ทุกชุมชน ควรใช้รูปแบบที่เหมาะสมกับการ



พัฒนาทางการเมือง หากจะนำเอารูปแบบ (form) รัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary System) ที่ดูจะเป็นการช่วยฝึกฝน หรือช่วยเผยแพร่ (educate) ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น หากสภาตำบลในอนาคตจะมีการปรับปรุงอย่างใด เมื่อถึงเกณฑ์จะยกฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะให้เลือกใช้รูปแบบโดยวิธีประชามติ (referendum) แต่รูปแบบหนึ่งที่มีผู้วิจัยเห็นว่าจะมีประโยชน์ และเหมาะสมกับระบบการเมืองไทยคือรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับเทศบาลในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน

๕. การปรับปรุงหรือยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุนเป็นนโยบาย หรือแนวความคิดที่กระจายอำนาจอันถูกต้องแต่วิธีที่ดีที่สุดเมื่อยังไม่สามารถยกฐานะได้ ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอให้รัฐบาล หรือทางราชการได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองควบคู่กันไป และในสาระสำคัญ คือทำอย่างไรจะให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมีฐานะหรือรายได้พอที่จะเป็นตัวของตัวเองได้ ทั้งในความคิดเห็นและการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมและเมื่อนั้น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็จะเกิดขึ้น และการปกครองตนเองก็ประสบผลสำเร็จได้

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายหรือความคิดเห็นที่จะยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นนโยบายและหลักการที่ถูกต้องตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่า ถ้าจะเป็นหน่วยการปกครองตนเอง ก็ควรปูพื้นฐานให้ชุมชนนั้นมีศักยภาพหรือขีดความสามารถอย่างเพียงพอที่จะปกครองตนเอง และถ้าหากทำได้การปกครองท้องถิ่นก็จะ เป็นระบบการเมืองการปกครองที่มีประโยชน์ต่อการปกครองประเทศได้อย่างแท้จริงต่อไป

# ความเป็นมาของสภาตำบล

โดย อัครเมศวร์ ทองนวล

นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สภาตำบลของไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นมา 4 รูปแบบ คือ

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499.
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

## สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

รูปแบบของสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 กำเนิดจากหลักการที่รัฐบาลประสงค์จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่โดยพิจารณาเห็นว่าหากการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมด้วยจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว การจัดตั้งเป็นการจำลองรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น ได้แก่ สภาเทศบาล สภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล แต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมุ่งที่จะเป็นหน่วยแรกที่ทดลองฝึกสอนประชาชนให้เข้าใจในรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้น ประชาชนรู้สิทธิและหน้าที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น ทางราชการก็จะจัดยกกระดับขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปสุขาภิบาลหรือเทศบาลตามความเหมาะสมต่อไป

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ คณะกรรมการตำบล และ สภาตำบล

1. คณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบลนั้น ประกอบด้วย
  - 1) กำนันในตำบลนั้น



- 2) แพทย์ประจำตำบล
- 3) ครูใหญ่ทุกโรงเรียนภายในเขตตำบล
- 4) ครูประชาบาล 1 คน

5) หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น

- 6) ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล
- 7)ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล มีดังนี้

1) กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม

2) กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กระทรวงทบวงกรมสั่งการมาและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ

3) กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ

4) กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

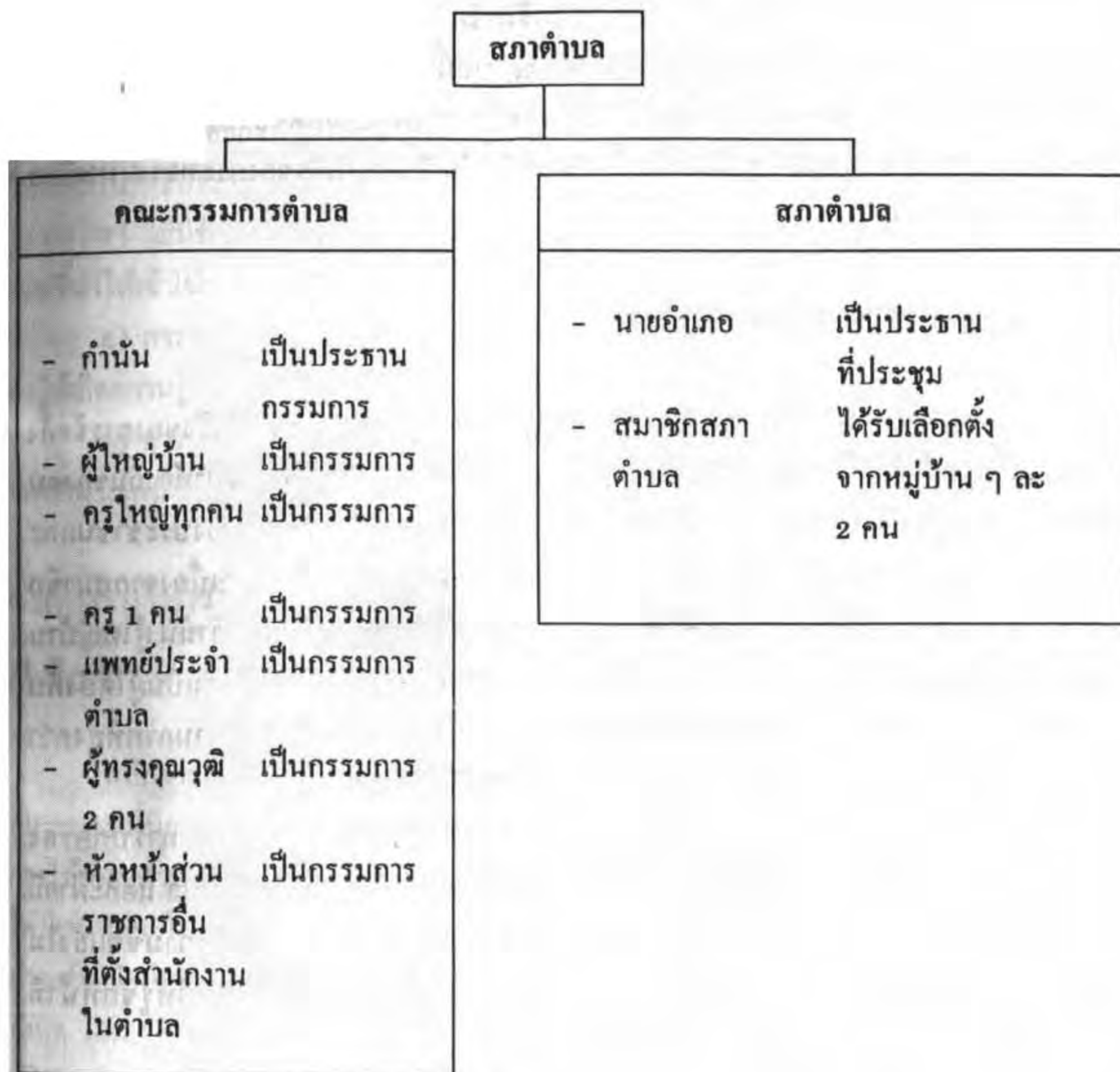
2) สภาตำบลเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลได้นั้น อนุโลมตามคุณสมบัติของผู้จะรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต นอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่วสมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากความเป็นสมาชิกได้ หรือและเสนอให้อำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ผู้นั้นออกจากสมาชิกภาพได้

การประชุมสภาตำบลให้มีอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง



## แผนภูมิ

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



### รายได้ของสภาตำบล ส่วนใหญ่ได้จาก

- 1) เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลาง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
- 2) เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบล เพื่อบริหารกิจการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด
- 3) เงินรายได้จากการเรียไหรหรือผู้ถือหุ้น การเรียไหรนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบลให้เรียไหร เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียไหรของกระทรวงมหาดไทย ย่อมดำเนินการเองได้

### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

- 1) ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาที่แท้จริงของการจัดตั้ง สภาตำบลขึ้นมา ก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติจริง เมื่อมีการประชุมนายอำเภอ ซึ่งเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนและข้าราชการทั่วไป จะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ประกอบกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล หรือข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นกรรมการตำบล ต่างเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงมีความนับถือและเกรงใจในสถานภาพที่สูงกว่าของนายอำเภอ การแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับนายอำเภอจึงมีน้อย
- 2) ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลกับสภาตำบล การปกครอง สภาตำบลรูปแบบนี้ได้แยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายกรรมการตำบล แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารงานของตำบลแตกต่างกัน จึงมักมีความขัดแย้งไม่ประสานงานกันในทางปฏิบัติ คณะบุคคลทั้งสองต่างไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบและวิธีทำงานร่วมกันเป็นคณะมาก่อน
- 3) ปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบล รายได้ของสภาตำบลเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นและสนใจจะเข้าร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด สภาตำบลซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณใช้จ่ายเงินจากภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีอยู่น้อยและไม่มีรายได้อื่นที่แน่นอน การสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นจึงอยู่ในวงจำกัด นอกจากนั้นการพิจารณางบประมาณในการพัฒนาตำบลโดยสภาตำบลนี้ก็อาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ความเป็นอิสระในงบประมาณจึงมีจำกัดเช่นกัน



4) ปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาตำบล ทั้งคณะกรรมการตำบลและสมาชิกสภาตำบลมีจำนวนที่เป็นจำนวนมาก ไม่สะดวกแก่การที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ ในการประชุมก็เป็นไปในลักษณะพิธีการมีระเบียบปฏิบัติยุ่งยากกว่าที่ประชาชนในชนบทซึ่งมีความรู้น้อยจะเข้าใจได้

5) ไม่มีกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอนทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะแสดงฝีมือ เพราะสามารถอยู่ตลอดไปได้จนตายโดยไม่มีผู้แข่งขัน

6) ในระยะแรก ๆ มีการประชุมทุก ๆ เดือน แต่เป็นการประชุมแบบพิธีรีตอง กรรมการไม่สนใจในการประชุม

7) ไม่มีที่ปรึกษาและที่เลี้ยง กล่าวคือ ขาดคนออกไปคลุกคลีให้ความคิดเห็น เสนอแนะ และชี้แนะให้เข้าใจให้กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง

8) การจัดตั้งเป็นไปโดยไม่มีการทดลอง (กำหนดให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่มีคำสั่ง) ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการสั่งการจากเบื้องบนโดยไม่มีเวลาทำความเข้าใจ ไร่ใจชาวบ้าน

9) การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของราษฎร ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติของหน่วยเหนือ

### องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อให้บางตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบล ที่ชุมชนในตำบลนั้นต้องการได้เอง ด้วยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล มีสภาตำบล และคณะกรรมการตำบลดำเนินกิจการ ส่วนตำบลที่แยกออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาครูปการบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การบริหารระบบเทศบาลต่อไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้พ้นจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล บรรดาทรัพย์สินหนี้สิน สิทธิต่าง ๆ ให้โอนเป็นของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่

การดำเนินกิจการส่วนตำบลอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยแต่งตั้ง กล่าวคือ กำนันท้องถิ่นที่จะเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยแพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน สำหรับ



LIART

กรรมการโดยการแต่งตั้ง นายอำเภอท้องที่จะแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลนั้น หรือแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยการแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 6 คน การบริหารกิจการของตำบล ในรูปคณะกรรมการ ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน การประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กำนันท้องที่ซึ่งเป็นประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมให้คณะกรรมการตำบลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะในการประชุมคราวนั้น สำหรับมติข้อวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการตำบลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าจำนวนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ปกติแล้วการประชุมคณะกรรมการตำบลย่อมเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าคณะกรรมการตำบลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการที่มาประชุมขอร้องให้ทำการประชุมลับ ประธานในที่ประชุมจะต้องดำเนินการตามนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีพนักงานตำบล ซึ่งปฏิบัติการส่วนตำบลและได้รับเงินเดือน โดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล พนักงานตำบลนี้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดหรือข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมตลอดถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติกิจการส่วนตำบลด้วย อย่างไรก็ตาม พนักงานตำบลอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดวิธีการบรรจุการเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนการโอน การเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือนการสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานตำบล

ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายให้ถือว่า ประธานคณะกรรมการตำบลก็คื กรรมการตำบล และพนักงานตำบลก็คื มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้หมายความว่า กรรมการตำบลจะเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะมิได้เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ แต่เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามที่มิได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วน คณะกรรมการตำบล มีอำนาจหน้าที่เป็นไปในรูปเตรียมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เช่นเดียวกัน แต่วิธีการดำเนินงานนั้น คณะกรรมการตำบลต้องทำแผนการเสนอที่ประชุมสภาตำบลพิจารณาเสียก่อน

นับแต่วันที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล กล่าวจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะแตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบลและรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐา



ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่มีประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่อยู่ สำหรับในกิจการที่ทางราชการมิได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ
- 2) ในฐานะเป็นกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทยภายใต้ความควบคุมของสภาตำบล
- 3) ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ที่จะชี้แจงแสดงความคิดเห็น ตลอดจนออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาตำบลได้ด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือรองประธานสภาตำบลด้วยไม่ได้

การออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการตำบล ในส่วนของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการตำบลเมื่อต้องออกจากตำแหน่งนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการตำบลโดยการแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง โดยการตาย ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีที่ตั้งตั้งจากตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนในตำบลเมื่อออกจากราชการหรือพ้นจากตำแหน่งในเขตตำบลนั้น และนายอำเภอสั่งให้ออก เพราะเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือนายอำเภอสั่งให้ออกโดยได้สอบสวนแล้ว เห็นว่าเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบโดยตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการตำบลนั้น

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดยังไม่พร้อมที่จะรับปฏิบัติ ก็ต้องชี้แจงเหตุผลและรายละเอียดให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่พึงปฏิบัติได้ ในทำนองเดียวกัน หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดประสงค์จะกระทำกิจการอย่างอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกิจการทั้ง 6 ประการ ดังกล่าวแล้ว ต้องขออนุมัติไปยัง กระทรวงมหาดไทย โดยชี้แจงแสดงเหตุผล หลักฐานข้อเท็จจริงและสถิติต่าง ๆ ทั้งนี้ควรได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเสียก่อน

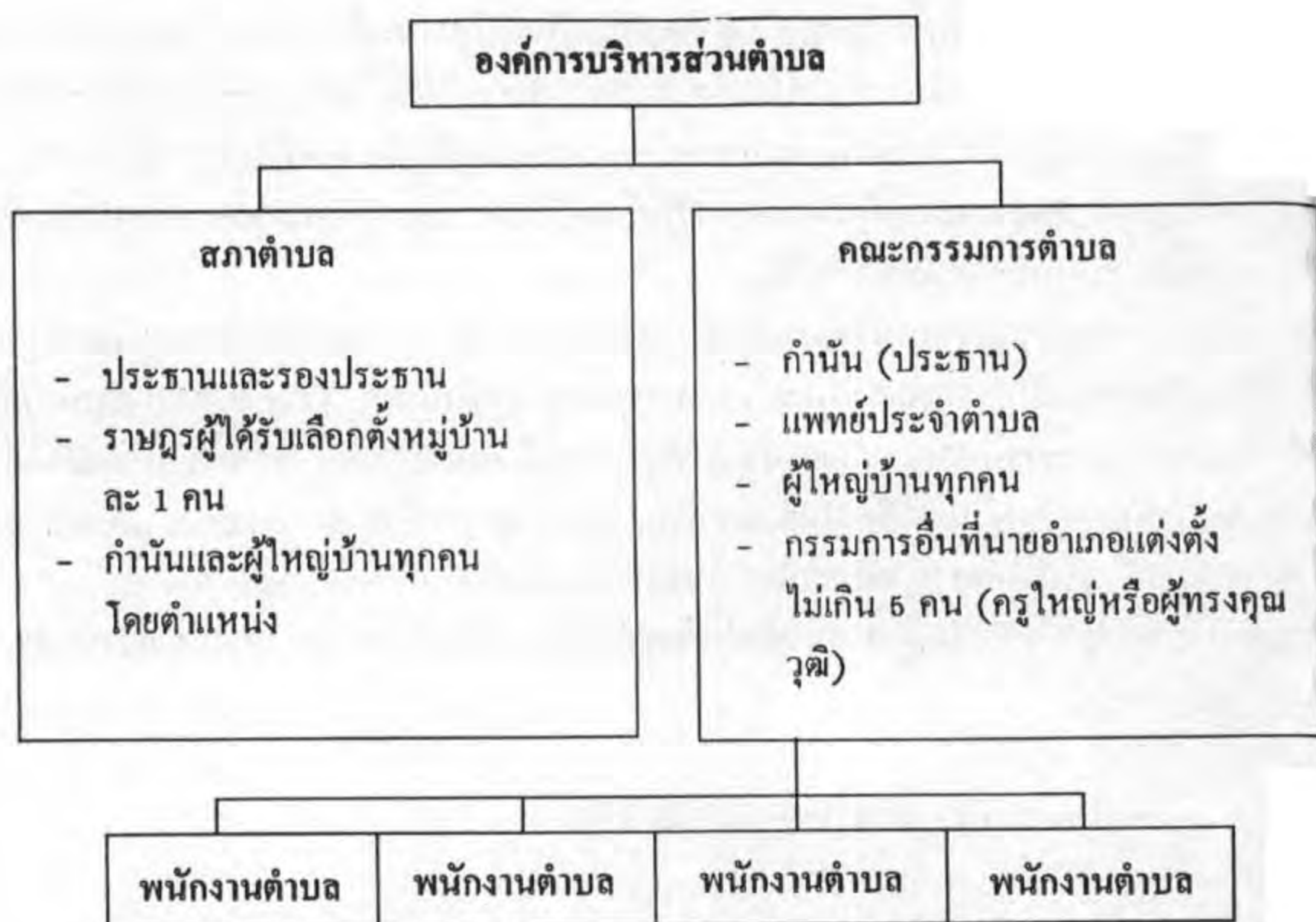
ก ก ๕ ๖ ๖ ๖



LI RT

## แผนภูมิ

แสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499



### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งอภิปรายพิจารณาข้อปรักษาต่าง ๆ ของท้องถิ่น แม้ว่าสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะตราข้อบัญญัติในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะออกเป็นข้อบัญญัติได้นั้นจะต้องนำร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ระงับไป จะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอิสระในการบริหารราชการภายในตำบล ก็หาได้มีอิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรัฐด้านการเงิน เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็นข้อผูกพันให้้องค์การต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขอรับเงินอุดหนุน ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการไปโดยปริยาย เท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด

รูปหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งในขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 69 องค์การ

### สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ มีจุดประสงค์ที่จะปรับปรุงรูปแบบสภาตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ไม่มีผลบังคับ



LI RT

ถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 คำสั่งนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อความสอดคล้องกับแนวทางดำเนินการตามโครงการพัฒนาผล เมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

สภาตำบลตามที่ได้ปรับปรุงขึ้นใหม่นี้ ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้า เป็นองค์การเดียวกันเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่งได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการคัดเลือกได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประชาบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
- 3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎร ในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก โดยให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและให้คณะกรรมการเลือก กรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่ง คนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการ และงานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบ หมายให้จัดทำ เลขานุการนี้ อาจเลือกจากกรรมการสภาตำบลหรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประชาบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และ ให้พัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการ พัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้อง ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติ งานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการ ปกครองตำบลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามกำลังงบประมาณที่ กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 ในตำบลใด ก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 ในตำบลนั้น ในระยะแรกที่มีประกาศ จัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 นี้ จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนัก ในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบล ตามรูปแบบ 222/2499 และ 275/2509) มีสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ 1,509 ตำบล

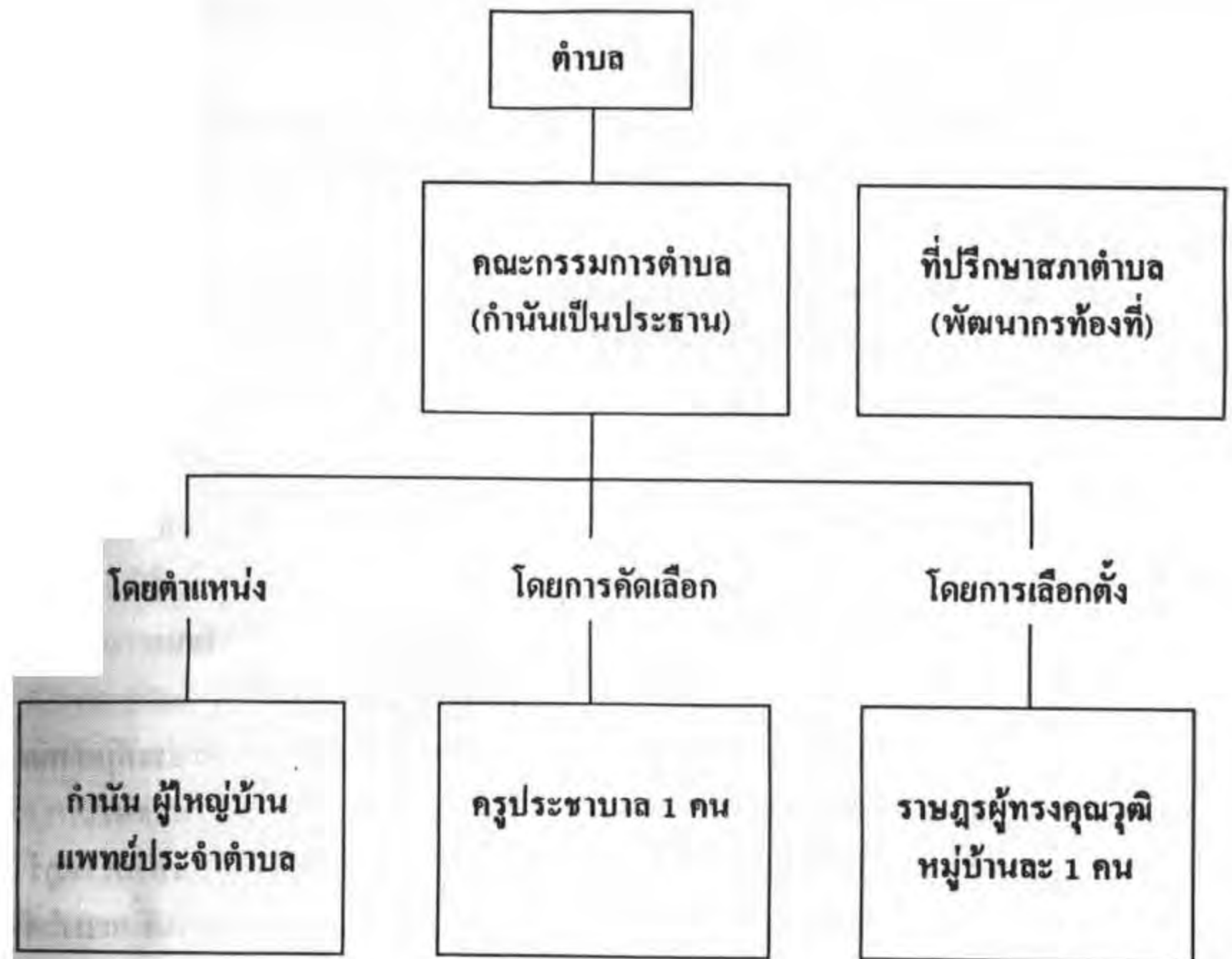
อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

สภาตำบลตามรูปแบบนี้จะรวมกับคณะกรรมการตำบลเรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้



## แผนภูมิ

แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509



1) ให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้าและมีเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษา

1 เลขานุการให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการ และงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้ ตำแหน่งนี้ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเอง หรือตั้งจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการสภาตำบลก็ได้ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2 พัฒนาการท้องถิ่นให้เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

2) สภาตำบลอาจพิจารณาขอความช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุและอื่น ๆ จากหน่วยงานราชการหรือเอกชน ตามที่เห็นสมควร โดยเสนอไปยังนายอำเภอเพื่อดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้น ๆ

3) คณะกรรมการสภาตำบล อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามงบประมาณของสภาตำบลหรือเพื่อการอื่นใดก็ได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็ได้

4) ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังนี้

1. ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งได้แก่

- 1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 1.2 การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม
- 1.3 การสังคมสงเคราะห์ อันรวมทั้งการสาธารณสุข และการประกันสังคม
- 1.4 การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- 1.5 การจัดให้มีและการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
- 1.6 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 1.7 การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- 1.8 การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ
- 1.9 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.10 การจัดให้มีฌาปนสถาน
- 1.11 การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวน

สาธารณะตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร

- 1.12 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 1.13 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 1.14 การจัดการคุ้มครองดูแลและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด



LI RT

1.16 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

1.16 กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ให้มีอำนาจที่จะคัดทอนแก้ไขหรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคัดค้านข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4. เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

5. เมื่อปรากฏว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้นประพฤติชั่วหรือทำการเบียดเบียนข่มเหงราษฎรหรือละเลยหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อรังเกียจผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนอของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รีบส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

6. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการตำบล

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

รายได้ของสภาตำบลตามรูปแบบ 276/2509

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1) เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

3) เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ เป็นต้น

การที่กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้สภาตำบลรูปแบบนี้มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของราษฎรได้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



การให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้นให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางโครงการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่นอาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วย ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สภาตำบลตามรูปแบบ 275/2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่าสภาตำบลตามรูปแบบ 222/2499 อยู่หลายประการ

การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิม สามารถลดปัญหาการประสานงานในการบริหารลงได้ แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำอยู่คือครูประชาบาล ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบล การจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึง เพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นไปตามโครงการพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตย

### สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

ในระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับ ปรากฏว่าในช่วงนั้น (พ.ศ. 2509-2515) ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชนบทระดับตำบลอยู่ถึง 3 รูปแบบ คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบปฏิบัติการจัดสรรเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือ คณะปฏิวัติโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยพิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น ๆ อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบลยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบ และบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น

คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ ได้กำหนดให้สภาตำบลตามรูปแบบใหม่มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศส่วนจุดมุ่งหมายของคำสั่งฉบับนี้ก็ยังคงไม่แตกต่างจากหลักการเดิมคือ เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยและการบริหารงานพัฒนาของชนบทในระดับตำบล

คำสั่งของคณะปฏิวัติมีสาระสำคัญดังนี้

1) ให้ยกเลิก

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

2) ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่

3) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะใช้ในการบริหารราชการตำบลใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4) การบริหารราชการเกี่ยวกับตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ให้คงใช้ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามข้อ 3 ซึ่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามปี

5) ให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับนี้มีองค์ประกอบดังนี้ คือมีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภทได้แก่

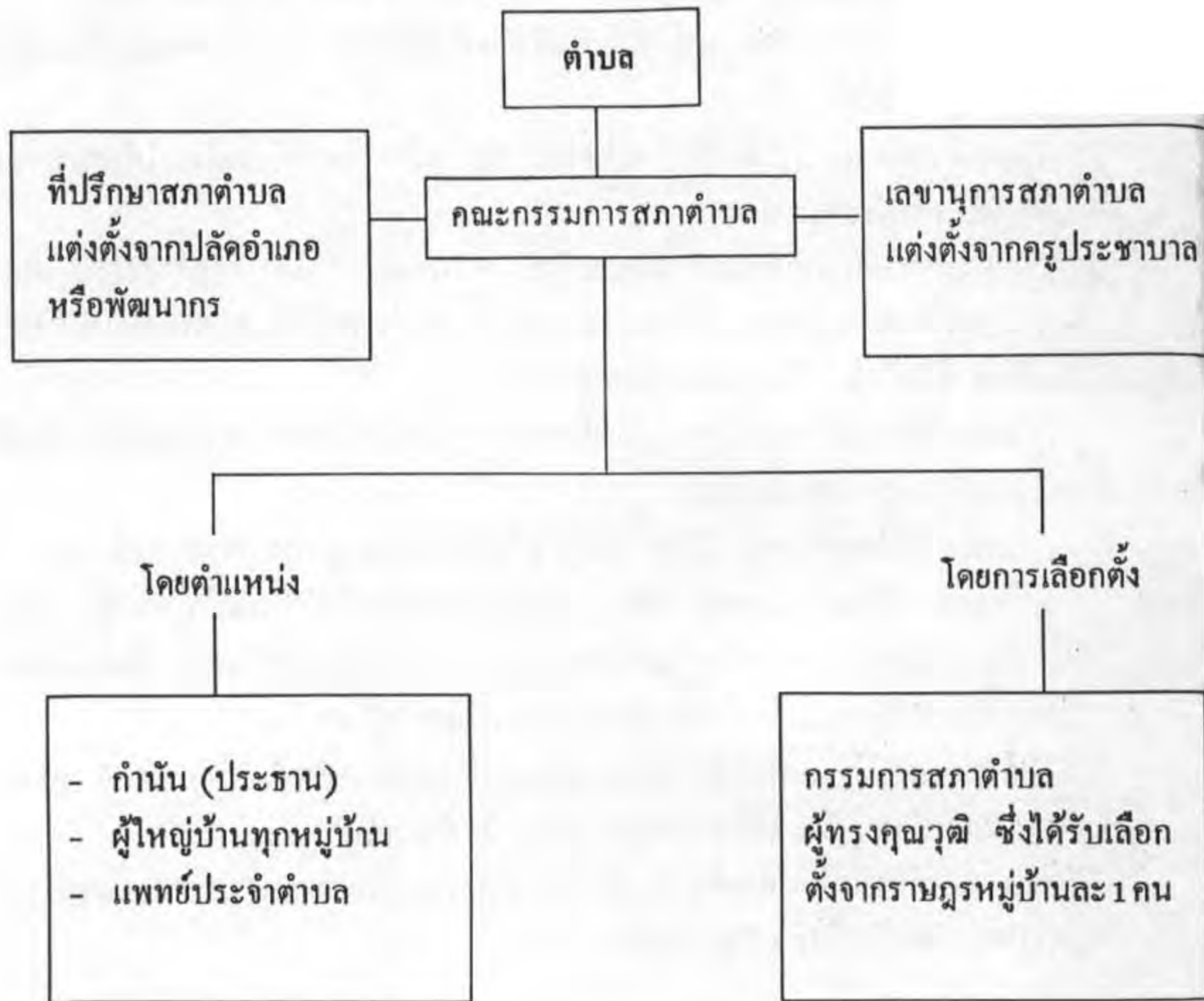
1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และแพทย์ประจำตำบล
2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้เช่นเดียวกับ การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่ และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง



แผนภูมิ  
แสดงโครงสร้างการบริหารสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖  
ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515



## อำนาจและหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้นเพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านี้ได้แก่

- 1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบลได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติและการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่ม แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล เพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้
- 3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- 4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ
- 5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบล คือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันโดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

### รายได้ของสภาตำบล

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนกว่าเดิม โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็น รายได้

- 1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 2) เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล



3) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล

4) เงินอากรค่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

สภาตำบล อาจมีรายได้อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้ที่ทำการตำบล

ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 328 นี้ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามที่จะทำให้ที่ทำการดังกล่าวเป็นที่เหมาะสม เป็นศูนย์กลางของตำบลและสะดวกในการติดต่อ

ในปัจจุบัน สภาตำบลทั่วประเทศมีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 328/2516 จากการดำเนินการที่ผ่านมา นับได้ว่าอยู่ในขั้นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานก็พบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ

### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 328

1) ด้านกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้ในระดับต่ำขาดความรู้ในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานทำให้การบริหารงานไม่ค่อยราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจัดทำโครงการ การติดตามควบคุมโครงการยังไม่เป็นที่พอใจ ในด้านความรับผิดชอบหน้าที่ กรรมการสภาตำบลมักไม่ทราบว่าจะบทบาทหน้าที่ของตนมีความสำคัญต่อท้องถิ่นและมีผลต่อประเทศชาติเพียงใด หน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในสภาตำบลขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในด้านความกระตือรือร้นในการทำงาน กรรมการโดยตำแหน่งมักจะคิดว่างานสภาตำบลเป็นงานฝากไม่ใช่งานหลักของตน คนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะอื่น ไม่ใช่ในฐานะกรรมการสภาตำบลส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งนั้นก็มิบทบาทน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารโครงการ

2) ด้านโครงสร้างสภาตำบล โครงสร้างสภาตำบลในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้สภาตำบลปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังมิได้เป็นนิติบุคคลและยังมิมีฐานะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การบริหารงานจึงขาดความคล่องตัว ทั้งนี้ในปัจจุบัน องค์ประกอบของสภาตำบลมาจากประชาชนทั้งหมด ส่วนข้าราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเลขานุการ

3) ด้านงบประมาณ งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของสภาตำบลยังคงมีอยู่น้อย ไม่เพียงพอสำหรับการจัดโครงการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีสภาตำบล



LI RT

เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีรายได้มากพอ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ สาเหตุที่มีงบประมาณจำกัดก็เพราะแหล่งที่มาของรายได้มีน้อย ที่เป็นหลักของรายได้ในปัจจุบันก็คือ กายีบำรุงท้องที่ ซึ่งในชนบทนั้นไม่สามารถจัดเก็บในอัตราสูงได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายการสร้างงานในชนบท (กสช.) ขึ้นและจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับโครงการนี้ ให้สภาตำบลไปดำเนินการแล้ว ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานก็ทุเลาลง แต่ก็กลับทำให้การบริหารงานของสภาตำบลลดความเป็นอิสระลง เพราะความผูกพันในด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

4) ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารสภาตำบลในปัจจุบันมีความซับซ้อนขั้นตอนเกินกว่ากำลังการจัดการของกรรมการสภาตำบลที่มาจากราษฎรในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงิน การขออนุมัติโครงการ จึงประสบปัญหาอยู่เสมอที่เงินที่ได้รับอนุมัติมาไม่ทันกับเวลา ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขยกเลิกโครงการเดิม ต้องนำเอาโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่ามาดำเนินการแทน ทำให้แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเบี่ยงเบนไปจากความจำเป็นที่แท้จริง

5) ด้านการจัดทำแผนและโครงการพัฒนา เนื่องจากปัญหาด้านข้อจำกัดในความรู้ของบุคลากรของสภาตำบล ทำให้การจัดทำแผนพัฒนา ตลอดจนการเตรียมโครงการต่าง ๆ สำหรับรองรับนโยบายการพัฒนาขาดความสมบูรณ์ในการจัดทำ โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคทางช่าง การประเมินโครงการ โครงการที่ถูกกำหนดออกมาจึงอาจไม่ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป

6) ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงมิได้รับการประสานงานจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการให้ความสำคัญแก่สภาตำบลน้อยเกินไปมักจะคิดว่าสภาตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ค่อยใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนาและมักจัดตั้งองค์การย่อยของตนเองลงไปแทน บางครั้งโครงการและแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาตำบลหรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญของตนเองในบทบาทหน้าที่และไม่สามารถร่วมประสานงานกับหน่วยราชการได้

7) ด้านการทำงานเป็นกลุ่ม การทำงานของกรรมการสภาตำบล ยังเป็นไปในลักษณะปัจเจกบุคคลมากกว่าการทำงานแบบประชาธิปไตยหรือเป็นกลุ่ม ผู้นำท้องถิ่นบางคนมีภาวะผู้นำสูงครอบงำกรรมการคนอื่น ๆ การแสดงความคิดเห็นมักผูกขาดอยู่กับไม่กี่คน

8) การขาดความเชื่อมโยงระหว่างกรรมการหมู่บ้านกับกรรมการสภาตำบล กรรมการหมู่บ้านที่ได้เป็นตัวแทนเข้าไปในสภาตำบลก็คือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักไม่ค่อยตระหนักถึงฐานะของตนเองในการประชุมสภาตำบลว่าอยู่ในฐานะตัวแทนของกรรมการ หมู่บ้าน แต่จะใช้บทบาทผู้ใหญ่บ้าน



LIART

ในลักษณะปัจเจกบุคคล ดังนั้นมติของกรรมการหมู่บ้านจึงไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่สัก

๑) ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัจจุบันประชาชนในชนบทส่วนมากจะขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ไม่ทราบโครงสร้างหน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งความรู้ความเข้าใจและการสนับสนุนจากประชาชนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานสภาตำบล เพราะในการเสนอโครงการพัฒนา การขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จากประชาชนในท้องถิ่น อาจเป็นไปได้ยาก การบริหารงานของสภาตำบลให้ประสบผลสำเร็จจึงอาจต้องพบอุปสรรค การขาดความสนใจจากประชาชนนี้ ทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานไปด้วย ตลอดจนรวมไปถึงการขาดการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสภาตำบลทั้ง 3 รูปแบบ และองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกันและคล้ายคลึงกันในหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

### 1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/24๑๑ องค์ประกอบ มี 2 ส่วน

คือ

- 1) คณะกรรมการตำบลมีสมาชิก คือ
  - 1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
    - ก. กำนันท้องที่
    - ข. ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น
    - ค. แพทย์ประจำตำบล
  - 1.2 กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่
    - ก. ครูใหญ่ทุกโรงเรียนในตำบลนั้น
    - ข. หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งในตำบลนั้น
    - ค. ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน เป็นเลขานุการ
    - ง. ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน
- 2) สภาตำบล มีสมาชิก คือ
  - 2.1 นายอำเภอ
  - 2.2 สมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 2 คน

ประธานสภา นายอำเภอ

เลขานุการสภาตำบล ให้สมาชิกเลือกครูประชาบาลหรือราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ

ที่ปรึกษาสภาตำบล ไม่มี

สถานะทางกฎหมาย ไม่เป็นนิติบุคคล

กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ มี

2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2490 องค์ประกอบ มี 2 ส่วน คือ

- 1) คณะกรรมการตำบล มีสมาชิก คือ
  - 1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
    - ก. กำนัน
    - ข. ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น
    - ค. แพทย์ประจำตำบล
  - 1.2 กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ กรรมการอื่นที่นายอำเภอแต่งตั้ง ไม่เกิน 6 คน (ครูใหญ่หรือผู้ทรงคุณวุฒิ)

2) สภาตำบล มีสมาชิก คือ

- 2.1 สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน
- 2.2 สมาชิกโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน

ประธานสภา สมาชิกที่มาจากการเลือกกันเอง

เลขานุการสภาตำบล ปลัดตำบล ถ้ายังไม่มี ให้นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตอำเภอนั้น

ที่ปรึกษาสภาตำบล ไม่มี

สถานะทางกฎหมาย เป็นนิติบุคคล

กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ มี

3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 องค์ประกอบ มีคณะเดียว คือ คณะกรรมการตำบล มีสมาชิก คือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
  - 1.1 กำนันท้องที่
  - 1.2 ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น
  - 1.3 แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการคัดเลือก คือ ครูประจำตำบล 1 คน ที่นายอำเภอคัดเลือก
- 3) กรรมการโดยการเลือกตั้งได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน

ประธานสภา กำนันท้องที่

เลขานุการสภาตำบล ให้สมาชิกเลือกกันเองหรือจะตั้งจากบุคคลภายนอกก็ได้



LI RT

ที่ปรึกษาสภาตำบล พัฒนาการ  
สถานะทางกฎหมาย ไม่เป็นนิติบุคคล  
กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ มี

#### 4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 326

องค์ประกอบ มีคณะเดียว คือ คณะกรรมการสภาตำบล มีสมาชิก คือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่
  - 1.1 กำนันท้องที่
  - 1.2 ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในท้องที่ตำบลนั้น
  - 1.3 แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้าน

1 คน

ประธานสภา กำนันท้องที่  
เลขานุการสภาตำบล แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น  
ที่ปรึกษาสภาตำบล แต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาการ  
สถานะทางกฎหมาย ไม่เป็นนิติบุคคล  
กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำ ไม่มี

จากลักษณะดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นชัดเจนว่าทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในสภาตำบลมาตลอดก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการ กลุ่มแรกจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งมาตลอด ส่วนกลุ่มหลังในยุคแรกจะเป็นกรรมการสภาตำบลด้วย แต่ในปัจจุบัน (ประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 326) เลขานุการสภาตำบลและที่ปรึกษาสภาตำบล ไม่ได้เป็นกรรมการสภาตำบล แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการประจำยังคงมีบทบาทในสภาตำบลอยู่

โดยสรุป ปัญหาของสภาตำบล มีอยู่ 3 ลักษณะ ดังนี้

- 1) ปัญหาในยุคแรก ในระยะแรกของการจัดตั้งสภาตำบลในประเทศไทยนั้น ทั้งภา  
 ราชการคือข้าราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชนในชนบท ต่างฝ่ายต่างก็ยังไม่พร้อม จึงประสบกับ  
 ปัญหาในการดำเนินงานแทบทุกด้านไม่มีพี่เลี้ยงที่จะช่วยแนะนำแก้ไขปัญหาให้ได้ เพราะยังไม่  
 ใครมีประสบการณ์ และเป็นคำสั่งการรวดเร็วเกินไป (ตั้งสภาตำบลให้เสร็จภายใน 3 เดือน) ไม่  
 มีการทดลองมาก่อน ปัญหาที่มีคือความไม่รู้ระเบียบแนวทางปฏิบัตินอกจากนั้นก็คือ ปัญหา  
 ด้านงบประมาณ บุคลากร และความไม่เป็นอิสระ



2) ปัญหาในยุคปัจจุบัน ในปัจจุบัน มีปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในด้านความรู้พื้นฐานของกรรมการสภาตำบลที่จะรองรับกับเทคนิคในการพัฒนาใหม่ ๆ เช่น การวางแผนการจัดทำโครงการ การประเมินผลโครงการ การตรวจสอบงานรวมถึงงานทางช่างต่าง ๆ นอกจากนั้นระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลก็มีจำนวนมาก เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบล 2518 ระเบียบการคลังและงบประมาณของสภาตำบล 2518 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท 2525 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท 2524 เป็นต้น ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่สับสน ไม่สามารถจะปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนได้ อีกปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาการประสานงานของหน่วยราชการต่าง ๆ กับสภาตำบล เพราะในปัจจุบันมีหน่วยงานในการพัฒนาที่สังกัดใน 5 กระทรวงหลัก ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน่วยงานย่อยจัดทำโครงการต่าง ๆ ในเขตตำบลมากมาย แต่หลายหน่วยงานมองข้ามสภาตำบลไป บทบาทของสภาตำบลที่จะเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาจึงถูกตัดทอนลง

3) ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดมาทุกยุค ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ในยุคแรกและยุคปัจจุบัน ได้แก่

3.1 งบประมาณ ปัจจุบันมีสภาตำบลเพียงร้อยละ 33.70 เท่านั้น ที่มีรายได้เกิน 50,000 บาทต่อปีทำให้สภาตำบลต้องพึ่งพารัฐบาลส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา สภาตำบลจึงเป็นภาระที่ทางรัฐบาลกลางจะต้องให้เงินอุดหนุนต่อไป

3.2 บรรทัดฐานของสังคม ผู้นำท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทในสภาตำบลมากโดยเฉพาะกำนันในฐานะประธาน จะมีบารมีในความเป็นผู้นำสูง กรรมการสภาตำบลคนอื่น ๆ ต้องเกรงใจ

3.3 ระเบียบกฎหมาย กรรมการสภาตำบลในปัจจุบันยังไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาตำบลอย่างครบถ้วน ทำให้เป็นปัญหาในการดำเนินงานของสภาตำบลมาก เพราะทำไม่เป็น จึงต้องพึ่งพาข้าราชการประจำ

3.4 ความเป็นอิสระทางการบริหาร เป็นทั้งสาเหตุและผลของปัญหา กล่าวคือ เมื่อสภาตำบลขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ทำให้ต้องพึ่งพาระบบราชการ ถูกควบคุมโดยระบบราชการและถูกชี้แนะจากข้าราชการ สภาตำบลจึงขาดความเป็นอิสระทางการบริหาร ทำให้บุคลากรของสภาตำบล คือ กรรมการสภาตำบลไม่มีโอกาสเรียนรู้และฝึกงานบริหารสภาตำบลได้เต็มที่ จึงขาดความชำนาญและการพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.5 ความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัจจุบันประชาชนโดยทั่วไปรู้จักสภาตำบล



LIART

บ่น้อยกว่าที่ควรจะเป็นทั้งที่สภาตำบลตั้งมากกว่า 30 ปีแล้ว สาเหตุที่สำคัญก็คือการขาดการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสภาตำบลต่อประชาชน รวมทั้งตัวบุคลากรของสภาตำบล (โดยตำแหน่ง) แสดงบทบาทที่แยกไม่ออกจากกันโดยเด่นชัดระหว่างฐานะกรรมการสภาตำบลกับฐานะดี (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน)

## เอกสารอ้างอิงและค้นคว้าเพิ่มเติม

- กระทรวงมหาดไทย . คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน.
- กระทรวงมหาดไทย . คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2)
- กระทรวงมหาดไทย . ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2518.
- จำลอง โพธิ์สุข . “การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล” สารนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- จิตรรา พรหมชุติมา . “บทบาทของสภาตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- ชัยยศ ศิริรัตน์บุตร . “ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล . ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- เชาวน์วัศ สดลภา . สภาตำบล . สนามฝึกการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยอนุเคราะห์, 2529.
- เชิดพงษ์ อุทัยสง . คู่มือปฏิบัติงานสภาตำบล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2529
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ . การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภารพิมพ์, 2527.
- บรรทัด สิงหบุตร . “องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.
- “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 190 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- ประทาน กงฤทธิ์ศึกษากร . “สภาตำบลกับการพัฒนาชนบทตามนโยบายรัฐบาล.” เอกสารทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518. (อัครสำเนา)
- ประสิทธิ์ การกลาง . “บทบาทของสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการสร้างงาน”



# รายได้ของเทศบาลกับภาษีอากร

โดย วีระ อรัญมงคล

## 1. บทนำแนวคิดเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น

ก่อนที่จะกล่าวถึงการคลังท้องถิ่นในระบบเทศบาลประเภทภาษีอากรนั้น ผู้เขียนใคร่จะขอกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นสักเล็กน้อย

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการเมืองการปกครองซึ่งมีความสำคัญทั้งในด้านการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเอง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้นจะมีรูปแบบ โครงสร้าง และบทบาทมากน้อยเพียงใดย่อมแตกต่างกันไปตามผลแห่งกฎหมายหรือนโยบายของแต่ละประเทศ และจะมีอิทธิพลเหนือการปกครองท้องถิ่นอันสำคัญในด้านระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศนั้น ๆ<sup>(1)</sup> การที่เทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลจะต้องสามารถหรือมีอิสระในการจัดเก็บภาษี มีการวางนโยบายการคลังท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล และที่สำคัญก็คือ<sup>(2)</sup> อำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลจะเป็นเครื่องชี้บอกว่า ท้องถิ่นนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากน้อยเพียงใด ถ้าพึ่งการกระจายอำนาจทางการปกครองแต่อย่างเดียวโดยปราศจากอำนาจทางการคลังเพียงพอ ท้องถิ่นก็จะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก คือมีอำนาจแต่ไม่มีเงินที่จะจัดสรรบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ตามที่ต้องการ ยิ่งไปกว่านั้นอำนาจทางการคลังที่แต่ละท้องถิ่นได้รับนั้นจะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อท้องถิ่นตนอย่างไร แต่ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองเพียงพอแล้วท้องถิ่นจะต้องพึ่งเงินช่วยเหลือ

\*อาจารย์ประจำ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ



เนื่องจากรัฐบาล และก็มีมักจะต้องปฏิบัติตามโครงการที่เสนอให้รัฐบาลพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่าท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจของตนเอง หรือ

### ที่มาของรายได้ท้องถิ่น

โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองจะมีรายได้ชนิดใด ประเภทใด และอัตราการจัดเก็บอย่างไรย่อมจะถูกควบคุมโดยรัฐบาลเป็นการกำหนดและมอบอำนาจให้ในรูปของกฎหมาย<sup>(3)</sup> เช่น รายได้ของเทศบาลก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>(4)</sup> และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497<sup>(5)</sup> ซึ่งรายได้ของเทศบาลนี้นับว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญอย่างหนึ่งในอันที่จะส่งผลให้การทำงานของเทศบาลนั้นมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มีที่มาของรายได้ดังนี้ คือ<sup>(6)</sup>

1. ภาษีท้องถิ่นเก็บเพิ่มจากระบบภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้ว (Additional Percentage of National Government) ภาษีในทำนองนี้อาจเรียกได้ว่า**ภาษีเสริม** ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลอนุญาตให้ท้องถิ่นเก็บเพิ่มได้ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเทศบาลของไทยจะดำเนินการจัดเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 10 เช่น ภาษีการค้า ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ เป็นต้น

2. ภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินและทรัพย์สิน Local Taxes on Land and Building Including Agricultural Land) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯลฯ การจัดเก็บใช้หลักการประเมินค่าจากราคาทุน (Capital Value) และประเมินจากค่าเช่า (Rental Value)

3. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ (License And Fees) เป็นรายได้ที่เก็บจากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ใบอนุญาตการพนัน ใบอนุญาตการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ค่าปรับผู้ฝ่าฝืนกฎและระเบียบของท้องถิ่น เป็นต้น

4. รายได้จากบริการต่าง ๆ (Earning From Public Utilities and Services) เป็นรายได้ที่เก็บจากการให้บริการขององค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ค่าบริการในการจอดรถ ค่าประปา ค่าไฟฟ้า เป็นต้น

5. รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากเทศพาณิชย์ เงินที่มีผู้บริจาคหรือผู้อุทิศให้ (Voluntary Contributions and Gifts) เงินกู้ (Loans) และเงินอุดหนุน (Grant-in-aids)

สะอาด ปายะนันท์ กล่าวว่า รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นมีที่มาอยู่ 6 ประเภท คือ<sup>(7)</sup>



1. รายได้จากภาษีอากร (Local Taxes) แบ่งเป็น 6 ลักษณะ คือ
  - 1.1 รายได้ที่สำคัญมี 2 ประเภท คือ ภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) และภาษีที่ได้รับจากการเก็บเพิ่มเติมอัตราร้อยละเข้ากับภาษีของรัฐ (Additional Percentage on Other Taxes)
  - 1.2 ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes)
  - 1.3 ภาษีมหรสพ (Entertainment Taxes)
  - 1.4 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 1.5 ภาษีที่เก็บจากมาตรฐานการครองชีพของประชาชนเป็นหลัก
2. รายได้จากการประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่น (Local Government Enterprise) เป็นรายได้ที่เก็บเป็นค่าไฟฟ้า ประปา และการขนส่ง
3. รายได้จากทรัพย์สิน (Local Government Properties) เป็นรายได้ที่เก็บจากผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคารสถานที่ และทรัพย์สินของท้องถิ่น
4. เงินอุดหนุนและเงินปันส่วน (Grants and Contributions) แบ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) และเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant)
5. เงินกู้ (Loans) เป็นรายได้ที่กู้เงินจากรัฐบาล หรือกู้จากแหล่งทุนทรัพย์อื่น ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมโดยการอนุมัติ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้นั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับ และกำหนดไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเก็บภาษีมิได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงรายได้ของเทศบาล ประเภทภาษีอากรก็เช่นกัน กฎหมายเทศบาลที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายกันกับทุกประเทศ คือ รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินและการพาณิชย์ เงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งในเรื่องรายได้ของเทศบาลนี้จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป ส่วนเรื่องเงินอุดหนุนและเงินกู้จะไม่ขอกล่าวเพราะอยู่นอกเหนือจากกรณีของบทความ

### การบริหารการจัดเก็บรายได้

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดเก็บรายได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถหรือศักยภาพในการพึ่งตนเองเพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นถ้าหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดสามารถบริหารจัดการจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการให้บริการประชาชนได้ทั่วถึงและมีประสิทธิผลด้วยแล้ว ก็ถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความสามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้อย่างมั่นคง ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากหน่วยการปกครอง



LI RT

ท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่พอใช้จ่ายก็ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง หรืออาจต้องขอผู้ ในกรณี  
 อย่างนี้แสดงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นพึ่งตัวเองได้น้อย ซึ่งก็คงอุปมาอุปไมยได้กับผู้ใหญ่  
 ที่ไม่รู้จักโตต้องแบมือขออยู่ร่ำไป

ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ มีปัจจัยสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องคำนึง  
 ถึงคือ <sup>(8)</sup>

1. แหล่งรายได้ของท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเก็บรายได้นั้นจะต้องมีกฎหมาย  
 บังคับใช้และจะต้องมีความทันสมัย สามารถนำไปใช้ได้ ในทางปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทยสั่ง  
 การให้ท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยให้ออกเทศบัญญัติ ข้อ  
 บัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณีเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะทำให้จัด  
 เก็บรายได้ได้มากขึ้น

2. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนที่ภาษีและ  
 ทรัพย์สินจะต้องดำเนินการอบรมพนักงานท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายระเบียบปฏิบัติ  
 พร้อมทั้งวางแผนให้แน่นอนในการฝึกอบรมทุกระยะ แล้วจัดให้มีการออกกลุ่มตรวจผลการปฏิบัติ  
 ของเจ้าพนักงานแต่ละท้องถิ่นด้วย

3. ความเต็มใจของผู้เสียภาษีอากร โดยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความ  
 รู้ความเข้าใจในหลักการของการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ นอกจากนั้นยัง  
 ขาดความเข้าใจในกฎหมายท้องถิ่น (เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล) ไม่เข้าใจว่าตนมีหน้าที่ที่  
 จะต้องเสียภาษีเมื่อไร อย่างไร ที่ไหน เพื่ออะไร เป็นจำนวนเท่าใด จึงทำให้ความเต็มใจที่จะเสีย  
 ภาษีอากรอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้อง  
 จัดให้มีแผนประชาสัมพันธ์เรื่องค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจ  
 อาจจะออกโฆษณาในรูปของเสียงตามสายวิทยุท้องถิ่นการจัดทำเอกสาร ฯลฯ ทั้งนี้ต้องจัดทำ  
 อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกันไป รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาของเยาวชนของชาติให้มีความรู้ความเข้าใจ  
 ในเรื่องภาษีท้องถิ่น และหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษีแก่ท้องถิ่นตน

ในบรรดาหน่วยการปกครองท้องถิ่น เราอาจจะกล่าวได้ว่า โครงสร้างการบริหารของ  
 เทศบาลมีความสามารถทั้งการหารายได้ และการใช้จ่ายของตัวเองมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ  
 หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ การปกครองของเทศบาลมีโครงสร้างที่กระตุ้นให้ประชาชน  
 ท้องถิ่นหันมามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งเทศ  
 บาลนั้นบังคับให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง และหน้าที่สำคัญของเทศบาลคือ การกระจายกิจการ  
 ของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะด้านการบริหาร ซึ่งมีอาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยส่วนกลาง<sup>(9)</sup>  
 แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว เทศบาลกลับประสบกับสภาวะการณ์ ไม่สามารถบริหารการจัด  
 เก็บรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองไม่เพียงพอกับความต้องการด้านการคลังของ



เทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีค่อนข้างต่ำและยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

การบริหารการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนี้ พี่ระ วชิรธรรมพงศ์<sup>(10)</sup> ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความสามารถในการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาล” พบว่า ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ปกติที่เทศบาลจัดเก็บเอง จะเห็นได้ชัดเจนจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งเป็นภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองได้สูงสุด แต่ก็มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเทศบาลมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บต่ำ เช่น จากข้อมูลในปีงบประมาณ 2524 ปรากฏว่า มีเทศบาลที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งได้ยื่นแบบประเมินไว้แล้วไว้ครบถ้วน โดยมีผู้ค้างชำระภาษีดังกล่าวถึง 6,211 ราย เป็นจำนวนเงิน 24 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.19 ของภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งจัดเก็บได้ในปีเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้นเทศบาลขาดการริเริ่มในการจัดหารายได้ โดยเฉพาะรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรมีน้อยมาก ซึ่งจากการศึกษาระหว่างปีงบประมาณ 2523 ถึงปีงบประมาณ 2528 เทศบาลทั้งประเทศมีรายได้ประเภทนี้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 14.75 ต่อปี ทั้งที่รายได้ประเภทนี้น่าจะเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาลในปัจจุบัน เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาลได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว เทศบาลจึงควรมีการริเริ่มในการจัดหารายได้ประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งหากเทศบาลจะมีการริเริ่มจัดหารายได้ประเภทนี้แล้ว เทศบาลก็ย่อมมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่าภาคเอกชน

ดังนั้นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่เทศบาลจะต้องหากระทำก็คือ การช่วยเหลือพึ่งตนเองให้มากที่สุดและเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารการจัดเก็บรายได้ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บและการริเริ่มจัดหารายได้ให้ทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นพนักงานเทศบาลก็เช่นกันจะต้องพัฒนาตัวเองในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เทศบาลของตน ซึ่งเป็นการสร้างฐานะทางการคลังให้เทศบาลพึ่งตนเองให้ได้โดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากส่วนกลางต่อไป

### ความสำคัญของรายได้กับการบริหารงานท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการปกครองตนเองเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภายในการปกครองจะต้องมีอำนาจในการหาเงินหรือการจัดเก็บรายได้ (Revenue การจัดทำงบประมาณ (Budget) ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินการปกครองตนเอง<sup>(11)</sup> ซึ่งรายได้ให้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญในการบริหารการคลังเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ซึ่งบังคับให้กระทำและทำหน้าที่ให้เลือกกระทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ความสะดวกสบายและความผาสุกของประชาชน



LIIRT

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะหารายได้มากขึ้นขึ้นอยู่กับการควบคุมของรัฐบาล ในการกระจายอำนาจเพื่อการหารายได้ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะการบริหารงาน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นประการ สำคัญ จะเห็นว่าในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจในการ จัดหารายได้ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง<sup>(12)</sup>

ตามที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังภายใต้ ขอบเขตแห่งกฎหมายให้มีอิสระในการหารายได้ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อการบริหารงาน ในท้องถิ่นของตนได้อย่างอิสระเสรีแล้วก็ตาม แต่การคลังท้องถิ่นและการคลังของรัฐบาลก็ ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ กล่าวคือ รัฐบาลมักควบคุมดูแลเพื่อป้องกันมิให้การบริหารงานของท้องถิ่น เกิดความเสียหายซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยรวม ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องคอยดูแล ให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้และยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังต้องให้การสนับสนุน ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สืบไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ปรากฏว่ายังมีได้เป็นอิสระตามหลักของการมีการกระจายอำนาจทางการคลังแท้จริง<sup>(13)</sup> ดังนั้น สิ่งสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับการกระจาย อำนาจทางการคลังให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ และการบริหารงานท้องถิ่นนั้นทำ ได้อย่างไรจึงจะเหมาะสม แต่ก็ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

### บทสรุป

รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเราถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดจะเจริญก้าวหน้า สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความสะดวกสบายและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดียิ่ง หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นนั้นก็จำเป็นต้องมีรายได้ (เงิน) ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้สมดุลกับ รายจ่าย ในการพัฒนากิจการของท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นั่นก็แสดงว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองให้อยู่รอด และสร้างความเจริญให้แก่ ท้องถิ่นได้ และเพื่อที่จะให้ภาพดังกล่าวเป็นจริง รัฐบาลต้องปลดโซ่ตรวนแห่งระเบียบกฎหมายที่ ยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปให้ทันต่อสภาพการณ์ยิ่งขึ้นและนี้ แหะละคืออุปสรรคที่สำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของหน่วยการปกครอง



LIART

ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคลังของเทศบาลในประเทศไทยยังต้องติดอยู่กับกรอบแห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด เช่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เทศบาลกู้เงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการของเทศบาลได้เพียงไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลได้ส่งฝากไว้กับกองทุน เป็นต้น จนเป็นเหตุให้เทศบาลขาดความอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเจริญเติบโตของเทศบาลต่อไปในอนาคต

## 2. การบริหารการจัดรายได้ของเทศบาลประเภทภาษีอากร

รายได้ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดรายได้ของเทศบาลไว้ดังนี้คือ (14)

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะได้อีกกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะได้อีกกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ส่วนรายละเอียดของรายได้เทศบาลดังกล่าวแล้วปรากฏอยู่ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือพระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาล พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดไว้ 9 ประเภท ดังนี้ คือ (15)

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์เนื่องในการฆ่าสัตว์
- (3) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
- (4) ภาษีป้าย
- (5) ภาษีบำรุงท้องที่
- (6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน
- (7) ภาษีข้าวขาออก
- (8) ภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บเพิ่มจากภาษีของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีอากร ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ ภาษีสุรา ภาษีเครื่องดื่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน



อากรมหรศพและภานีมานันเบนจีน  
(๑) เงินอุดหนุนของรัฐบาล

### โครงสร้างรายได้ของเทศบาล

เมื่อพิจารณารายได้ของเทศบาลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาลประกอบไปด้วย รายได้ 2 ประเภท คือ

1. รายได้ประจำ เป็นรายได้พื้นฐานของเทศบาลที่เป็นภานีมอากรและมิใช่ภานีมอากร

1.1 รายได้จากภานีมอากร ซึ่งจำแนกตามลักษณะและวิธีการจัดเก็บได้ ดังนี้ คือ

1.1.1 ภานีมอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง เช่น ภานีมโรงเรือนและที่ดิน ภานีมบำรุงท้องที่  
ภานีมป้ายและอากรฆ่าสัตว์

1.1.2 ภานีมอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม (ภานีมเสริม) เช่น ภานีมการค้า ภานีมสุราและ  
ภานีมสรรพสามิต และอากรมหรศพ

1.1.3 ภานีมอากรที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บแล้วจัดสรรให้เทศบาล เช่น ภานีมรถยนต์  
และล้อเลื่อน และภานีมบำรุงเทศบาลซึ่งเก็บจากการค้าข้าว

1.2 รายได้ที่ไม่ใช่มาจากภานีมอากร สามารถจำแนกได้ 4 ประเภท คือ

1.2.1 ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ

1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน

1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์

1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด

2. รายได้พิเศษ เป็นรายได้ที่ไม่ใช่พื้นฐานของการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจและ  
สังคมของเทศบาลโดยตรง เช่น รายได้จากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้

เพื่อให้เห็นลักษณะโครงสร้างรายได้ของเทศบาลให้กระตักรัดยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอสรุปโครงสร้าง  
ดังกล่าวโดยสังเขป (โปรดดูแผนภูมิที่ 1)



จากแผนภูมิโครงสร้างรายได้ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เราสามารถแบ่งรายได้ดังกล่าวออกเป็น 5 ประเภท ดังแผนภูมิข้างต้น ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเฉพาะรายละเอียดรายได้ประเภทภาษีอากรของเทศบาลเท่านั้น

### รายได้หมวดภาษีอากรของเทศบาล

ในบรรดารายได้ของเทศบาลทั้งหมดที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น ภาษีอากรนับเป็นแหล่งรายได้ที่ใหญ่ที่สุดของเทศบาล รองลงมาคือรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับรายได้จากภาษีอากร ส่วนรายได้จากทรัพย์สิน เงินสะสม รายได้เบ็ดเตล็ด ค่าธรรมเนียมอื่น ค่าปรับ รายได้จากสาธารณูปโภค และเงินกู้เป็นแหล่งรายได้อันดับรอง ๆ ลงมาตามลำดับ ซึ่งในประเด็นนี้ จรัส สุวรรณมาลา<sup>(16)</sup> ได้ทำการศึกษางานการวิจัย เรื่องความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล โดยได้ทำการศึกษาข้อมูลโครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527 พบว่า รายได้/รายรับที่สูงที่สุดคือ ภาษีอากร และเงินอุดหนุน ส่วนรายได้/รายรับที่ต่ำที่สุดของเทศบาล คือรายได้จากสาธารณูปโภค ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตารางแสดงโครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527

แหล่งรายได้/รายรับ	จำนวนเงิน	%
1. ภาษีอากร	1,518,876,597.74	44.01
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ	106,296,196.00	2.9
3. ทรัพย์สิน	281,695,864.88	7.8
4. สาธารณูปโภค	24,308,829.97	0.6
5. เบ็ดเตล็ด	114,550,548.66	3.2
6. เงินอุดหนุน	1,146,931,016.23	31.9
7. เงินสะสม	281,971,032.50	8.01
8. เงินกู้	58,000,000.00	1.6
รวมทั้งสิ้น	3,594,355,654.78	100.00

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



LI RT

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด และเป็นอันดับแรก ซึ่งเราสามารถแบ่งภาษีอากรออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม และภาษีอากรที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บแล้วจัดสรรให้เทศบาล ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปและในประเด็นเดียวกัน จรัส สุวรรณมาลา<sup>(17)</sup> ก็ได้ทำการศึกษาและพบว่า รายได้จากภาษีอากรของเทศบาลในปี 2527 โดยเฉพาะภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและภาษีอากรที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บแล้วจัดสรรให้เทศบาลเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาล ในขณะที่ ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนน้อยที่สุด ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตารางแสดงรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลในปี 2527

ประเภทภาษีอากร	จำนวนเงิน	%
1. ภาษีอากรที่เทศบาลจังหวัดเก็บเอง *	290,575,617.00	18.4
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	218,703,023.00	13.78
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	32,359,704.00	22
1.3 ภาษีป้าย	19,052,528.00	1.2
1.4 อากรฆ่าสัตว์	18,433,383.00	1.1
2. ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม *	624,177,288.00	39.5
2.1 ภาษีการค้า	539,903,134.00	34.1
2.2 อากรสุรา	58,598,282.00	3.6
2.3 ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากข้าว	7,839,285.00	.4
2.4 อากรมหรสพ	6,475,718.00	.3
2.5 ภาษีน้ำมัน	8,067,338.00	.5
2.6 ภาษีซีเมนต์	3,293,510.00	.2
3. ภาษีอากรที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บแล้วจัดสรรให้เทศบาล *	667,123,712.00	42.1
3.1 ภาษีสรรพสามิตและล้อเลื่อน		42.1
รวมทั้งสิ้น	1,581,876,596.00	2

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



LIART

## ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes)

เป็นภาษีที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น และเป็นภาษีที่ง่ายแก่การจัดเก็บ เพราะว่ามีหลักฐานข้อมูลอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นอยู่แล้ว ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง มี 4 ประเภท คือ

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่สำคัญที่ทำรายได้ให้แก่เทศบาลประเภทหนึ่ง ภาษีนี้จัดว่ามีหลักการคล้ายกับภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา มีหลักการจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ โดยคำนวณเก็บจากค่าเช่าเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี<sup>(18)</sup> แต่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน

ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 มาตรา ๑ และมาตรา 3 ตามลำดับ ก็ได้กำหนดว่า<sup>(19)</sup>

- (1) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน
- (2) ทรัพย์สินของรัฐบาล ซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ
- (3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมีไว้เพื่อผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา
- (4) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือที่อยู่ของสงฆ์
- (5) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือมิได้ใช้เป็นผู้อื่นนอกจากคนเฝ้า หมายถึงทรัพย์สินของเอกชนที่มีได้นำมาใช้
- (6) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็นสถานที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม

ถ้าจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แล้ว ยังมีปัญหาในเชิงพฤตินัยและนิตินัยอีกหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในตอนท้ายของบทความต่อไป

2. ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บปีละครั้งตามบัญชีภาษีบำรุงท้องที่ประเมินจากราคาปานกลางของที่ดิน โดยปกติมีการตีราคาปานกลางโดยคณะกรรมการทุก 4 ปีต่อครั้ง แต่ถ้าผู้เสียภาษีไม่เห็นพ้องกับราคาปานกลางก็มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านได้<sup>(20)</sup> แม้กระนั้นก็ดี กฎหมายได้ยกเว้นให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินขนาดหนึ่งสำหรับการพักอาศัยไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งกฎหมายจะกำหนดตามความเจริญของท้องถิ่นนั้น ยิ่งเจริญมากก็จะได้รับยกเว้นน้อยตามไปด้วย นอกจากนี้ที่ดินที่ใช้สำหรับการเพาะปลูกทางการเกษตรที่ได้รับยกเว้นภาษีโดยเสียเพียงครึ่งหนึ่งของอัตรากาภาษีและถ้าเจ้าของที่ดินเป็นผู้ทำการเพาะปลูก



เองจะเสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท <sup>(21)</sup> (โปรดดูในตารางที่ 3)

แต่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

ตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติว่า ที่ดินที่เข้าลักษณะยกเว้นมีดังนี้

ก) <sup>(22)</sup>

(1) ที่ดินที่เป็นตัวพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของ

รัฐบาลหรือสาธารณะโดยมิได้หาประโยชน์

(3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือสาธารณะ

โดยมิได้หาผลประโยชน์

(4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ

(5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจในศาสนาหนึ่ง หรือวัดวาอาราม หรือสำนักสงฆ์ หรือที่

รณีสงฆ์ หรือสถานวัดบาทหลวง สถานพักผ่อนศาสนา หรือที่ศาลเจ้า โดยมิให้ผลประโยชน์

(6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถาน

(7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็น

สนามบินของรัฐ

(8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่หลัง

(9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณ

ประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

(10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษ

ของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้น

ตามอนุสัญญาหรือความตกลง

(11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่

ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมายเหตุ 1. ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

ก. เศษของไร่ให้คิดเป็นอัตราส่วนลดลงตามส่วน

ข. เศษของหนึ่งตารางวาให้ปัดทิ้ง

2. เมื่อคำนวณภาษีแล้วเศษของ 10 สตางค์ให้ปัดทิ้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า บัญชีอัตราภาษีดังกล่าวได้ใช้มาเป็นเวลานานถึง 25 ปี ซึ่งในปัจจุบัน



LIART

ตารางที่ 3  
ตารางแสดงบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน				ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ	
					บาท	สต.		
1	ไม่เกินไร่ละ	200	บาท		-	50	(1) ที่ดินที่ใช้ประกอบกิจการกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตราแต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบกิจการกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท	
2	เกินไร่ละ	200	บาท ถึงไร่ละ	400	บาท	1		-
3	เกินไร่ละ	400	บาท ถึงไร่ละ	600	บาท	2		-
4	เกินไร่ละ	600	บาท ถึงไร่ละ	800	บาท	3		-
5	เกินไร่ละ	800	บาท ถึงไร่ละ	1,000	บาท	4		-
6	เกินไร่ละ	1,000	บาท ถึงไร่ละ	1,200	บาท	5		50
7	เกินไร่ละ	1,200	บาท ถึงไร่ละ	1,400	บาท	7		-
8	เกินไร่ละ	1,400	บาท ถึงไร่ละ	1,600	บาท	8		-
9	เกินไร่ละ	1,600	บาท ถึงไร่ละ	1,800	บาท	9		-
10	เกินไร่ละ	1,800	บาท ถึงไร่ละ	2,000	บาท	10		-
11	เกินไร่ละ	2,000	บาท ถึงไร่ละ	2,200	บาท	11	-	(2) ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า
12	เกินไร่ละ	2,200	บาท ถึงไร่ละ	2,400	บาท	12	-	
13	เกินไร่ละ	2,400	บาท ถึงไร่ละ	2,600	บาท	13	-	
14	เกินไร่ละ	2,600	บาท ถึงไร่ละ	2,800	บาท	14	-	
15	เกินไร่ละ	2,800	บาท ถึงไร่ละ	3,000	บาท	15	-	
16	เกินไร่ละ	3,000	บาท ถึงไร่ละ	3,500	บาท	17	50	
17	เกินไร่ละ	3,500	บาท ถึงไร่ละ	4,000	บาท	20	-	
18	เกินไร่ละ	4,000	บาท ถึงไร่ละ	4,500	บาท	22	50	
19	เกินไร่ละ	4,500	บาท ถึงไร่ละ	5,000	บาท	25	-	
20	เกินไร่ละ	5,000	บาท ถึงไร่ละ	5,500	บาท	27	50	
21	เกินไร่ละ	5,500	บาท ถึงไร่ละ	6,000	บาท	30	-	
22	เกินไร่ละ	6,000	บาท ถึงไร่ละ	6,500	บาท	32	50	
23	เกินไร่ละ	6,500	บาท ถึงไร่ละ	7,000	บาท	35	-	
24	เกินไร่ละ	7,000	บาท ถึงไร่ละ	7,500	บาท	37	50	



## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน		ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ
			บาท	สต.	
25	เกินไร่ละ 7,500 บาท	ถึงไร่ละ 8,500 บาท	40	-	
26	เกินไร่ละ 8,000 บาท	ถึงไร่ละ 8,500 บาท	42	50	
27	เกินไร่ละ 8,500 บาท	ถึงไร่ละ 9,000 บาท	45	-	
28	เกินไร่ละ 9,000 บาท	ถึงไร่ละ 9,500 บาท	47	50	
29	เกินไร่ละ 9,500 บาท	ถึงไร่ละ 10,000 บาท	50	-	
30	เกินไร่ละ 10,000 บาท	ถึงไร่ละ 15,000 บาท	55	-	
31	เกินไร่ละ 15,000 บาท	ถึงไร่ละ 20,000 บาท	60	-	
32	เกินไร่ละ 20,000 บาท	ถึงไร่ละ 25,000 บาท	65	-	
33	เกินไร่ละ 25,000 บาท	ถึงไร่ละ 30,000 บาท	70	-	
34	เกินไร่ละ 30,000 บาท	ถึงไร่ละ 40,000 บาท	80	-	
35	เกินไร่ละ 40,000 บาท	ถึงไร่ละ 50,000 บาท	90	-	
36	เกินไร่ละ 50,000 บาท	ถึงไร่ละ 60,000 บาท	100	-	
37	เกินไร่ละ 60,000 บาท	ถึงไร่ละ 80,000 บาท	150	-	
38	เกินไร่ละ 80,000 บาท	ถึงไร่ละ 100,000 บาท	200	-	
39	เกินไร่ละ 100,000 บาท	ถึงไร่ละ 200,000 บาท	250	-	
40	เกินไร่ละ 200,000 บาท	ถึงไร่ละ 300,000 บาท	300	-	
41	เกินไร่ละ 300,000 บาท	ถึงไร่ละ 400,000 บาท	350	-	
42	เกินไร่ละ 400,000 บาท	ถึงไร่ละ 500,000 บาท	400	-	
43	เกินไร่ละ 500,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละดังต่อไปนี้				
	<ol style="list-style-type: none"> <li>สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 500,000 บาท แรกให้เสียภาษี 400 บาท</li> <li>สำหรับราคาปานกลางของที่ดินเกิน 500,000 บาท ให้เสียภาษีทุก ๆ 100,000 บาทต่อ 100 บาท เศษของ 100,000 บาท ถ้าถึง 50,000 บาทให้ถือเป็น 100,000 บาท ถ้าไม่ถึง 50,000 บาท ให้ปัดทิ้ง</li> </ol>				



ราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงสูงกว่าราคาปานกลางของที่ดินก่อนข้างสูงมาก จึงน่าจะได้มีการปรับบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อให้เป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าของที่ดินยังได้มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงอยู่เสมอเป็นผลให้เทศบาลเก็บภาษีดังกล่าวได้สูงเท่าใดนัก ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของเทศบาลจะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดความถูกต้องและความเป็นธรรมยิ่งขึ้นต่อไป

3. ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บในเขตเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย 2510 บัญญัติให้เรียกเก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนและสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น โดยพนักงานเทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าของป้ายหรือผู้ครอบครองป้ายต้องเสียภาษีเป็นรายปีภายใน 15 วันของเดือนมีนาคมทุกปี นับแต่วันติดตั้งป้ายใหม่หรือเปลี่ยนแปลงป้ายเดิม ส่วนอัตราการจัดเก็บ (โปรดดูในตารางที่ 4)<sup>(23)</sup>

นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติว่าป้ายที่อยู่ในขอบข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี มีดังต่อไปนี้<sup>(24)</sup>

- (1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพ และบริเวณโรงมหรสพ นั้น เพื่อการโฆษณามหรสพ
- (2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้า หรือสิ่งที่ห่อหุ้ม หรือบรรจุสินค้า
- (3) ป้ายที่แสดงบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว
- (4) ป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะ หรือสัตว์ ซึ่งเคลื่อนที่ด้วยกำลังยานพาหนะคนหรือสัตว์
- (5) ป้ายที่แสดงไว้ในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้หรือภายในอาคารซึ่งเป็นตึกรโหฐาน แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์
- (6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- (7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ และหน่วยงานที่รายได้ส่งรัฐ
- (8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (9) ป้ายของโรงเรียนราษฎร์ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ที่แสดงไว้ ณ โรงเรียนราษฎร์ และบริเวณโรงเรียนราษฎร์นั้น
- (10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งถ้าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน
- (11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่ศาสนาหรือการกุศลสาธารณะ

ไม่นำผลกำไรไปจ่ายในทางอื่น

(12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(13) ป้ายที่กำหนดในกฎกระทรวง

อนึ่ง ภาษีป้ายที่เทศบาลเก็บได้นั้นมีจำนวนเงินไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับภาษี 2 ประเภทที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว การจัดเก็บถือตามขนาด พื้นที่ และตัวอักษร ซึ่งผู้เสียภาษีแก่การหลีกเลี่ยงได้

4. อาคารฆ่าสัตว์ เป็นรายได้ประเภทสุดท้ายที่เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง จากการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ซึ่งต้องจัดให้ถูกต้องตามกฎหมายอาคารฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่น เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลได้ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (25)

การจัดเก็บอาคารฆ่าสัตว์ เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น

#### ตารางที่ 4

#### ตารางแสดงอัตราภาษีป้าย

ประเภทของป้าย	อัตรา : บาท/ตารางเซนติเมตร
1. ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน	1 / 500
2. ป้ายที่มีอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศ หรือ เครื่องหมาย	10 / 500
3. ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย	20 / 500
4. ป้ายตาม 1 , 2 , 3 เมื่อคำนวณเนื้อที่แล้วมีอัตราที่จะต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 20 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 20 บาท	
5. ป้ายใหม่ที่แสดงแทนป้ายเดิมที่เปลี่ยนแปลงให้คิดอัตราตาม 1 , หรือ 3 แล้วแต่กรณี และให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีเพิ่มขึ้น	
6. พื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างลักษณะอย่างไร ให้คำนวณดังนี้	
ก. ถ้าเป็นป้ายมีขอบเขตกำหนดได้ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร	
ข. ถ้าเป็นป้ายไม่มีขอบเขต กำหนดได้ให้ถือว่าตัวอักษรภาพหรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม ก.	



LIART

ถิ่นมีรายได้และเป็นผู้ดำเนินการตั้งโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ หรือหากหน่วยราชการอื่นใดจะตั้งโรงฆ่าสัตว์ หรือโรงพักสัตว์ก็จะต้องขออนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>(26)</sup> และการจัดเก็บก็จะถือจากปริมาณการฆ่าสัตว์ในท้องถิ่น โดยการจัดเก็บจะเป็นรายปี และอัตราก็แตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของสัตว์ สำหรับอัตราอากรฆ่าสัตว์ (โปรดดูตารางที่ ๑) และการจัดเก็บอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จะได้รับการยกเว้นในกรณี ดังนี้ คือ<sup>(27)</sup>

(1) ยกเว้นอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการฆ่าสัตว์ในวันตรุษ อีสลัญญา และวันเมอลิด นาบี ณ มัสยิด ในหนึ่งวัน รวมไม่เกิน มัสยิดละ 2 ครั้ง และแต่ละครั้งให้ยกเว้นสำหรับ โค และหรือ กระบือ รวมไม่เกิน 2 ตัว สำหรับแพะ หรือแกะ รวมกันไม่เกิน 4 ตัว

(2) ยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต หรือเสียค่าอากรฆ่าไก่ เป็ด หรือห่าน ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. เพื่อบริโภคซึ่งไก่ เป็ด หรือห่าน อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันไม่เกิน 6 ตัว ตัวหนึ่งต่อทะเบียนบ้าน

ข. เพื่อตรวจพิสูจน์ หรือทดลองทางวิชาการของกรมปศุสัตว์ หรือของหน่วยราชการ หรือองค์การที่รัฐมนตรีอนุญาต ทั้งนี้ต้องฆ่าต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ค. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันโรคหรือการบำรุงพันธุ์ ทั้งนี้ต้องฆ่าต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ง. การฆ่าลูกไก่ ลูกเป็ด หรือลูกห่าน ซึ่งอายุไม่เกิน 7 วัน รวมทั้งการจำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ดังกล่าว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

(3) ยกเว้นอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์สำหรับการฆ่าสัตว์ เพื่อตรวจพิสูจน์ หรือทดลองทางวิชาการโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ หรือโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ องค์การที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี



## ตารางที่ 5

## ตารางแสดงอากรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์

อากรฆ่าสัตว์ประเภท	ตัวละ	ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์	ตัวละ
โค	12 บาท	โค	8 บาท
กระบือ	15 บาท	กระบือ	8 บาท
สุกร	10 บาท	สุกร	10 บาท
สุกรมีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม	6 บาท	แพะหรือแกะ	2 บาท
แพะหรือแกะ	4 บาท	ไก่	.03 บาท
ไก่ เป็ด หรือห่าน	. 10 บาท	เป็ด	.05 บาท
		ห่าน	1.50 บาท

ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม (ภาษีเสริม) Surcharge Taxes เป็นภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเพิ่มจากที่รัฐบาลได้เรียกเก็บแล้ว รัฐบาลอนุญาตให้เทศบาลเรียกเก็บ ภาษีอากรเพิ่มเติมจากส่วนที่รัฐบาลได้เรียกเก็บอยู่แล้วและเก็บเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10<sup>(28)</sup> รายได้จากภาษีดังกล่าวจะเข้าลักษณะคล้ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารการจัดเก็บ และแบ่งสรรให้แก่เทศบาลภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มที่สำคัญมี 4 ประเภท คือ

1. ภาษีการค้า เป็นภาษีเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ที่ประกอบธุรกิจการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการให้บริการใด ๆ เพื่อหาประโยชน์อันมีมูลค่า ส่วนกลางสามารถเรียกเก็บภาษีประเภทนี้จากสถานการค้าในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 โดยเทศบาลทุกแห่งที่ได้ภาษีการค้าซึ่งเก็บได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากสถานการค้าที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลจะต้องส่งมอบภาษีการค้าที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ให้แก่เทศบาลทั่วราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>(29)</sup> โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาลทุกแห่งปีละ 3 ครั้ง วิธีการจัดสรรให้คำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะต้องได้รับเงินจากการจัดสรรรายได้ภาษีประเภทนี้ไม่น้อยกว่า 5,000 บาท<sup>(30)</sup>

2. ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีประเภทนี้เดิมที่เทศบาลเป็นผู้มีหน้าที่ออกเทศบัญญัติจัด



LI RT

เก็บเอง โดยเรียกเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 แต่ในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง โดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บเอง แล้วจัดสรรส่งมอบเงินรายได้จำนวนดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่เทศบาลอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้โดยกรมสรรพสามิตจะหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่เก็บได้<sup>(31)</sup> แล้วให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้ให้แก่เทศบาลทุกแห่ง โดยถือจำนวนประชากรตามรายงานของว่าราชการจังหวัดตามยอดในวันที่ 30 กันยายน ของทุกปี เป็นเกณฑ์จัดสรร และการจัดสรรให้จัดปีละ 3 งวด<sup>(32)</sup>

3. อากรมสรรพ เทศบาลสามารถเรียกเป็นภาษีสมทบเพิ่มจากการที่รัฐบาลโดยกรมสรรพากรเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ปกติจะเรียกเก็บเป็นการเพิ่มสมทบอีกร้อยละ 1 ของอากรมสรรพของรัฐบาลกลาง<sup>(33)</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า อากรมสรรพในปัจจุบันนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2527 มาตรา 29 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2528

4. ภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติว่า เป็นภาษีที่จัดเก็บจากสินค้า หรือสิ่งของที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ รวมตลอดถึงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ<sup>(34)</sup> เช่น สุรา ยาสูบ ภาษีค่าน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมัน ผลิตภัณฑ์น้ำมัน และเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์

ภาษีอากรที่รัฐบาลช่วยจัดเก็บแล้วจัดสรรให้เทศบาล Shared Taxes เป็นภาษีที่มีลักษณะคล้ายกับภาษีเสริม ที่เป็นการจัดเก็บโดยรัฐบาลแต่ต่างจากภาษีเสริมตรงที่เป็นภาษีของท้องถิ่น โดยเฉพาะ ไม่ได้เกี่ยวกับภาษีของรัฐบาลใด ๆ<sup>(35)</sup> แม้กระนั้นก็ดี ภาษีดังกล่าวจึงเป็นภาษีที่แบ่งให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายเป็นการโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะไม่ได้ขึ้นกับภาระการชำระภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลนี้มีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ๆ ให้แบ่งแก่เทศบาลจังหวัดนั้นร้อยละ 50 ถ้าจังหวัดใดมีเทศบาลหลายแห่งให้แบ่งแก่เทศบาลเท่า ๆ กัน<sup>(36)</sup> ภาษีดังกล่าวเดิมกรมตำรวจเป็นผู้จัดเก็บในรูปของค่าจดทะเบียนรถยนต์ประจำปีแต่ต่อมาในปี 2530 จึงได้โอนกิจการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อนมาเป็นของกรมการขนส่งทางบก

2. ภาษีการค้าข้าว เป็นภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บจากผู้ส่งออกข้าวตามปริมาณการส่งออกนอกประเทศเพิ่มเติมจากอากรขาออก ตามกฎหมายว่าด้วยพิภคัตตราศุลกากร ภาษีดังกล่าวรัฐบาลกลางโดยกรมศุลกากรเป็นผู้จัดเก็บแทนให้แก่ท้องถิ่น ในอัตรา 1 บาทต่อข้าวกล้องและข้าวขาว 100 กิโลกรัม และ .50 บาท ต่อข้าวเปลือก ปลาข้าว และรำข้าว 50 กิโลกรัม เศษของ 100 กิโลกรัม ถ้าถึง 50 กิโลกรัมให้นับเป็น 100 กิโลกรัม ถ้าไม่ถึง 100 กิโลกรัมให้ปัดทิ้ง เมื่อเก็บได้



แต่ทั้งนี้ให้หักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ของจำนวนภาษีจัดเก็บได้ แล้วนำส่งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้จัดสรรแบ่งเงินจำนวนนี้ให้แก่เทศบาลทั่วประเทศ<sup>(37)</sup>

### ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลประเภทภาษีอากร

เนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจทางการปกครองจากส่วนกลาง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง และเทศบาลก็จะมีการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบในการบริหารงานท้องถิ่นของตนให้มีความเจริญก้าวหน้า แต่ในการบริหารงานของเทศบาลนั้น จำเป็นต้องมีรายได้พอเพียงต่อรายจ่าย การที่เทศบาลมีรายได้น้อย ย่อมแสดงว่า ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองก็จะน้อยตามไปด้วย ดังนั้นเทศบาลจึงต้องมีการพัฒนารายได้ แต่การพัฒนารายได้ของเทศบาลในปัจจุบัน ยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้ คือ

(1) ปัญหาด้านนโยบาย เป็นที่ทราบกันดีว่าเทศบาลถูกจัดตั้งขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในขณะที่ประชาชนยังขาดความพร้อมที่จะปกครองตนเอง แต่ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล (Municipality) ทั้งนี้เป็นเพราะว่ารัฐบาลสมัยนั้นต้องการฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน และโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้ว เทศบาลหลายแห่งที่เกิดขึ้น ยังไม่ได้อยู่ในสภาพที่จะสามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาในระยะเวลาต่อมา ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายภาษีของท้องถิ่น เทศบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในแต่ละปีเพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น แต่กลับปรากฏว่ารายได้ของเทศบาลมิได้เป็นสัดส่วนกับรายจ่าย จึงเป็นผลให้เทศบาลต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางแล้วส่วนกลางก็เข้าครอบงำ แทรกแซง และตรวจสอบเทศบาลนั้น และในที่สุดเทศบาลก็ขาดอิสระในการปกครองตนเอง

(2) ปัญหาด้านการบริหารที่สำคัญ ส่วนจะมีปัญหาจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอ ปัญหาการขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารการจัดเก็บรายได้ ตลอดจนปัญหาการบริการจัดเก็บรายได้ ยังมีได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) ปัญหาด้านกฎหมาย การที่เทศบาลจะจัดเก็บรายได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้เทศบาลขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการจัดหารายได้ให้แก่เทศบาล ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายของเทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กฎหมายใช้มานานเกินไปไม่ทันสมัยและมีช่องโหว่มากจึงทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีกันมาก



(4) ปัญหาด้านการจัดเก็บรายได้ ยังเกิดปัญหาในเรื่องของขั้นตอนหรือกระบวนการมากเกินไปทำให้เข้าใจยาก นอกจากนี้ผู้เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีและเสียภาษีไม่ว่าจะเป็นตัวผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และประชาชนยังขาดจิตสำนึกที่ดีต่อการปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ของตนที่มีต่อประเทศชาติ

(5) ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์การเสียภาษี ยังทำได้ไม่ทั่วถึงและขาดความต่อเนื่อง จึงทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมักจะข้ามความสำคัญของการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### บทสรุป

การที่เทศบาลจะบริหารการจัดเก็บรายได้ให้ได้อย่างเพียงพอ นั้น อาจจะเป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่ยากนัก แต่ก็ไม่ยากจนเกินความสามารถที่จะกระทำอย่างจริงจัง ถ้าเทศบาลมีความสามารถในการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากเพียงใดก็ยิ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเทศบาลมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และจะทำให้เทศบาลเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล แต่ถ้าเทศบาลรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากเพียงใด รัฐบาลก็ยังมีโอกาสที่จะเข้าไปควบคุมเทศบาลได้มากเท่านั้น ทำให้เทศบาลขาดอำนาจในการปกครองตนเอง เราต้องยอมรับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ประชาชนยังมีจิตสำนึกในประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะผู้บริหารเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมของคณะผู้บริหารเทศบาล ดังนั้นในทางปฏิบัติคณะผู้บริหารจึงไม่สนใจในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เท่าใดนัก เพราะอย่างไรเสียรัฐบาลกลางก็คงจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลอย่างแน่นอน ฉะนั้นจึงทำให้การพัฒนา รายได้ของเทศบาลเป็นไปได้ยาก และความเจริญก้าวหน้าของเทศบาลจึงต้องเป็นไปด้วยความเชื่องช้า ซึ่งก็คงไม่แตกต่างไปกับผู้ใหญ่ที่เลี้ยงแล้วไม่รู้จักโต

### 8. บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ทราบกันดีว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้ใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองโดยเลือกตั้งตัวแทนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการด้านบริการสาธารณะ (Public Goods) ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามครรลองของประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ดังนั้นจึงนับได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหลักการ คือมีอำนาจในการปกครองตนเอง แต่ในขณะเดียวกัน เทศบาลก็จะต้องมีอำนาจทางการเงินเพราะเงินหรือรายได้เป็นเครื่องขับเคลื่อน



LIIRT

อัตราการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของเทศบาล อย่าลืมว่าปัญหาที่สำคัญที่สุดของเทศบาลคือ ปัญหาเรื่องเงินหรือรายได้ ถ้าเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัดแล้ว นั่นก็หมายความว่า เทศบาลจะมีอิสระในการปกครองตนเองที่ต่ำตามไปด้วย ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงควรที่จะปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้กฎหมายภาษีอากร หาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรและการบริหารงานคลังให้สูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันเทศบาลก็ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและความพึงพอใจของประชาชนผู้เสียภาษีอีกด้วย

### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้ของเทศบาล

1. การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี สิ่งที่ต้องปรับปรุงประการแรก คือ วิธีการจัดเก็บให้รัดกุมขจัดการรั่วไหลของรายได้ พยายามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตรวจสอบและพยายามติดตามการจัดเก็บ พยายามประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหาร และใช้จ่ายเงินในทางที่เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นให้มากที่สุดและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพราะถ้าหาก เจ้าหน้าที่ไม่ซื่อสัตย์ประชาชนก็จะขาดศรัทธาที่อยากจะเสียภาษีลดน้อยลงตามไปด้วย แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ซื่อสัตย์มีความตั้งใจจริงในการจัดเก็บอย่างรัดกุมและสามารถสนองบริการต่อความต้องการแก่ท้องถิ่น ประชาชนก็จะเพิ่มความสนใจ และให้ความสำคัญร่วมมือในกิจการท้องถิ่นมากขึ้น<sup>(38)</sup> การปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด หากเทศบาลมีแผนที่ภาษี (Tax Map) และทะเบียนทรัพย์สิน (Valuation Roll) มีระบบวิธีการที่ดี มีการดำเนินการอย่างรวดเร็วมีการปรับปรุงบริหารการจัดเก็บ ให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้เสียภาษี ผลสะท้อนที่ตามมาคือรายได้ย่อมเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน และเป็นที่น่ายินดีที่เทศบาลจะได้มีการพัฒนารายได้ โดยที่ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างรายได้และจัดทำแผนที่ภาษีอยู่ ซึ่งคาดว่าจะมีการประกาศใช้ในเร็ว ๆ นี้

2. การปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายภาษีของเทศบาลในการเพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษี เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายเป็นรายได้หลักของเทศบาล แต่กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับกาลสมัย จึงควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ให้ดีขึ้น<sup>(39)</sup> เช่น พระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาล พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่และประมวลรัษฎากร การที่มีกฎหมายภาษีของเทศบาลเกิดขึ้นหลายฉบับ และแต่ละฉบับมีการบังคับใช้ไม่พร้อมกัน ซึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความสับสนอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงควรที่จะมีการปรับปรุง โดยการรวบรวมระเบียบกฎหมายที่ว่าด้วยรายได้ของเทศบาลทุกฉบับเข้าไว้ด้วยกัน โดยไม่ให้แยกต่างหากจากกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลกลาง และควรให้มีการริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่ ๆ เช่น



ภาษีประเมินพิเศษ ภาษีการผลิตต้นทางจากโรงงานอุตสาหกรรม ภาษีกักตุนภาษีสนามบิน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลกลางจะต้องเพิ่มอำนาจและความอิสระในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง โดยให้รัฐบาลกลางคุมเฉพาะด้านนโยบายการบริหารประเทศที่สำคัญให้เทศบาลปฏิบัติตามเท่านั้น

3. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเพื่อให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วเทศบาลควรมีการจัดหารายได้ เช่น การหารายได้จาก การสร้างที่จอดรถ การสร้างตลาด หรือมีตลาดนัดสินค้า การจัดสร้างสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ฯลฯ ดังนั้นจึงควรมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การเงินกู้ และเพิ่มแหล่งเงินกู้สำหรับการลงทุนเพื่อจัดหารายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ รวมถึงการกำหนดหลักการว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้มีลักษณะการกระตุ้นให้เทศบาลริเริ่มการจัดหารายได้จาก การลงทุนเพิ่มขึ้น<sup>(40)</sup> ส่วนในเรื่องการประเมินการจัดเก็บภาษี ควรให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจอำนาจในการจัดเก็บโดยการจัดในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีบุคคลภายนอกร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเสียภาษีให้แก่ประชาชน ทั้งยังป้องกันการทุจริตและประพฤตินิยมของเจ้าหน้าที่ที่ได้อีกด้วย

4. ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อต่าง ๆ เช่น จัดทำเอกสาร ออกเสียงตามสาย จัดทำแผ่นป้าย เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องพยายามประชาสัมพันธ์ไปทั่วถึงและกระตือรือร้นอย่างต่อเนื่อง อย่างเป็นระยะ ๆ

อย่างไรก็ดีข้อเสนอแนะดังกล่าวของนักวิชาการและผู้เขียนนั้น แม้จะเป็นแนวความคิด และหลักการที่ดีมีประโยชน์แต่ถ้ามิได้นำมาปฏิบัติข้อเสนอแนะนั้นก็คงไร้ความหมาย แม้กระนั้นก็ดี ผู้เขียนเชื่อว่าแนวความคิดเหล่านี้ก็คงจะมีเสนอไว้แล้ว และในอนาคตก็คงจะต้องมีการนำไปปฏิบัติ แต่ก็คงจะดำเนินไปแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือเราจะเรียกว่า “เทศบาลแบบไทย ๆ” ก็คงไม่ผิด



## เชิงอรรถ

- 1 ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “หลักการปกครองท้องถิ่น”, วารสารเทศาภิบาล, ปีที่ 78, ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2528), หน้า 37.
- 2 คณิตี พักเรื่อนดี, “การคลังท้องถิ่น”, นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 25, ฉบับที่ 9 (กันยายน 2528), หน้า 1 - 2
- 3 ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น” (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 111.
- 4 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 98 (27 ธันวาคม 2498), มาตรา 3
- 5 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 18 (9 มีนาคม 2497), มาตรา 4 - 18.
- 6 ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ม่องแก้ว, “ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย” (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 128.
- 7 สะอาด ปายะนันท์, “รายได้ท้องถิ่น”, นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 15 เล่มที่ 7 (กรกฎาคม 2518), หน้า 2 - 4
- 8 คณิตี พักเรื่อนดี, Op. cit p.p. 4 - 7
- 9 สกนธ์ วรัญญูวัฒนา, “ปัญหาการคลังรัฐบาลท้องถิ่นของไทย” : กรณีศึกษาว่าด้วยเทศบาล, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2531), หน้า 122.
- 10 พีระ วชิรธรรมวงศ์, “ความสามารถในการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาล” วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2531, หน้า 85 - 88
- 11 ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “การปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 23, ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2526), หน้า 28.
- 12 เสน่ห์ จัยโต “การคลังท้องถิ่น” เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชาวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531) หน้า 867- 868.
- 13 สงคราม ลิปิสุนทร, “สิทธิการปกครองตนเองของเทศบาล ศึกษาเฉพาะการบริหารงานคลัง”, วิทยานิพนธ์ ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508, หน้า 12.
- 14 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 10 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์



- 2496), มาตรา 66.
- 15 สะอาด ปายะนันท์, “การคลังส่วนท้องถิ่นกับความมั่นคงของชาติ” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2509 - 2510), หน้า 103.
  - 16 จรัส สุวรรณมาลา, รายงานการวิจัยเรื่อง “ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล”, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) หน้า 13 - 14.
  - 17 “Ibid”., หน้า 13 - 15
  - 18 สงคราม ลิปิสุนทร, op.cit p.p 24.
  - 19 พีระ วชิรวรรณวงศ์, op.cit pp 27 - 28
  - 20 สงคราม ลิปิสุนทร Op.cit pp 26.
  - 21 เสน่ห์ จัยโต, Op.cit pp 678
  - 22 พีระ วชิรวรรณวงศ์, Op.Cit p.p 30 - 33
  - 23 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 84 ตอนที่ 114 ฉบับพิเศษ (23 พฤศจิกายน 2510) มาตรา 5,6,9 และ 14.
  - 24 “Ibid”., มาตรา 8.
  - 25 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 77 ตอนที่ 6 (26 มกราคม 2503) มาตรา 6.
  - 26 ชวิชัย สมสมาน, “ความรับผิดชอบทางการเงินของนายอำเภอ”, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506, หน้า 80.
  - 27 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502, Op.Cit มาตรา 7.
  - 28 ประทาน คงฤทธิศึกษากร, Op.Cit p.p 119
  - 29 พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 79 ตอนที่ 18 (27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505), มาตรา 3.
  - 30 พีระ วชิรวรรณวงศ์, Op.Cit p.p 41
  - 31 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษี และภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2517, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 91 ตอนที่ 109 ฉบับพิเศษ (26 มิถุนายน พ.ศ. 2517), มาตรา 5.
  - 32 พีระ วชิรวรรณวงศ์ Op.Cit p.p 43
  - 33 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497, Op.Cit, มาตรา 12 (7), 14
  - 34 ปรีดา นาคเนาทิม “เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1” (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2529) หน้า 142.
  - 35 เสน่ห์ จัยโต, Op.Cit p.p 679

- 36 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 232 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2515, “ราชกิจจานุเบกษา” เล่มที่ 185 ฉบับพิเศษ (6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515) ข้อ 1 (1).
- 37 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497, Op.Cit, มาตรา 14.
- 38 วิรุณ ทิพากร, “ปัญหาเทศบาล” ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานบุคคลและปัญหาการคลังเทศบาล”. วิทยานิพนธ์ ชั้นปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2514 หน้า 93-94
- 39 จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และ ทวี สวนมาลี, “ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล” (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2518) หน้า 37
- 40 พีระ วิชวรธรรมวงศ์, Op.cit pp 92.

# รัฐสภาไทย : ตุลาคม-พฤศจิกายน 2533

โดย งานผลิตเอกสารรัฐสภา

วันจันทร์ที่ 1 ตุลาคม 2533

สมาชิกวุฒิสภาลาออก

นายสวัสดิ์ โชติพานิช ได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา

สรุปผลการประชุมสภาสมัยสามัญประจำปี 2533

การประชุมสภาสมัยสามัญประจำปี พ.ศ. 2533 (1 พฤษภาคม - 29 กรกฎาคม 2533) ที่ผ่านมามีการประชุมสภาทั้งสิ้น 36 ครั้ง เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา 1 ครั้ง การประชุมวุฒิสภา 12 ครั้ง และการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 23 ครั้ง ซึ่งผลการประชุมดังกล่าวนี้มีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย รวม 47 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติรับรองฐานะขององค์การยางธรรมชาติระหว่างประเทศ พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
2. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
3. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
4. พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานประกันภัยกระทรวงพาณิชย์ไปเป็นของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ และโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ ไปเป็นของกรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
5. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ ในท้องที่ตำบลบึงชำอ้อ อำเภอหนอง



- เสื่อ จังหวัดปทุมธานี ของวัดสังข์กระจาย แขวงวัดท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
6. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ธรณีสงฆ์ ในท้องที่ตำบลศาลาครุ อำเภอหนองเสือ จังหวัด ปทุมธานี ของวัดบางบัวทองและของวัดท่าอิฐ ตำบลท่าอิฐ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  7. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่วัดเมืองเดช พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  8. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหุบ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่วัดป่าพุทธมงคล พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  9. พระราชบัญญัติโอนที่วัด วัดสระฉิมวันต์ ตำบลสันโปลง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  10. พระราชบัญญัติโอนที่วัด วัดศรีชมภู ตำบลสันโปลง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  11. พระราชบัญญัติโอนที่วัด วัดศรีชลธาร ตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  12. พระราชบัญญัติที่ดินที่ธรณีสงฆ์ วัดคุณาธรรม ตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  13. พระราชบัญญัติโอนที่ดินที่ธรณีสงฆ์ วัดโพธิ์ชัย ตำบลหัวไผ่ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  14. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  15. พระราชบัญญัติโอนที่ดินที่ธรณีสงฆ์ วัดใหม่อรุณญิกาวาส ตำบลบ้านอิฐ อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  16. พระราชบัญญัติโอนที่วัด วัดธรรมสังเวช ตำบลหัวไผ่ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัด สิงห์บุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  17. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ธรณีสงฆ์ วัดธรรมสังเวช ตำบลหัวไผ่ อำเภอ



- เมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
18. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ ในท้องที่ตำบลโพธิ์ชัย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ของวัดธรรมสังเวช ตำบลหัวไผ่ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  19. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ วัดทองคั้ง ตำบลบ้านชี อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  20. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ วัดโคก ตำบลบางชะนี อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  21. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลหนองอ้อ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ให้แก่วัดหัวโป่ง และที่ดินสงฆ์ วัดหัวโป่ง ในท้องที่ตำบลหนองอ้อ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  22. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ ในท้องที่ตำบลบ้านใหม่ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของวัดเสนาสนาราม ตำบลหัวรอ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  23. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ ในท้องที่ตำบลไทรน้อย อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของวัดเสนาสนาราม ตำบลหัวรอ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  24. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ ในท้องที่ตำบลมหาพราหมณ์ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ของวัดเสนาสนาราม ตำบลหัวรอ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  26. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ วัดสิงห์สุทาวาส ตำบลบ้านแปง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
  26. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ วัดกระแจะ ตำบลกระแจะ อำเภอบาง



- ไทโร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
27. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด วัดราษฎร์บำรุง ตำบลในเมือง อำเภอเมือง นครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ให้กรมทางหลวง พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
28. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลลี่ อำเภอลี่ จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
29. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นายชาติกร พิริยะกิจ ไพบูลย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม)
30. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายตรงค์ สิงห์โตทอง กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นายนิคม แสสนเจริญ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม)
31. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรัตนนคร พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ และนายจตุร ไกรฤกษ์ เป็นผู้เสนอ พรรคประชากรไทย), (นายสุชน ชามพูนท กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคชาติไทย)
32. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายสุวิทย์ คุณกิตติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นายชาติกร พิริยะกิจไพบูลย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม), (นายนิคม แสสนเจริญ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม), (นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ และนายจตุร ไกรฤกษ์ เป็นผู้เสนอ พรรคประชากรไทย), (นายสุชน ชามพูนท กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคชาติไทย)
33. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายประสาร คำนกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม)
34. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายชวลิต โอสธานุเคราะห์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคกิจสังคม), (นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ), (นางเตือนใจ นุอุปละ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคประชาธิปไตย), (นายเจริญ เขาวนัประยูร กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคเอกภาพ)
35. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.



- 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายวัชร ประภาพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคประชากรไทย), (นายชวลิต สุขสวัสดิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคชาติไทย)
36. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายวัชร ประภาพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคประชากรไทย), (นายชวลิต สุขสวัสดิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคชาติไทย)
37. พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), (นายวัชร ประภาพัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคประชากรไทย), (นายชวลิต สุขสวัสดิ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ พรรคชาติไทย)
38. พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการทหาร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
39. พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
40. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่แขวงแสมดำ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน แขวงหลักสอง เขตหนองแขม แขวงบางแค แขวงบางแคเหนือ แขวงบางไผ่ เขตภาษีเจริญ และแขวงบางเขื่อนกษัตริย์ศึก แขวงบางพรหม แขวงบางระมาด เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 340 สายพระประแดง - บางบัวทอง ตอนบางขุนเทียน - ตลิ่งชัน พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
41. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
42. พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
43. พระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าในงานของศูนย์ฝึกอบรมการไปรษณีย์แห่งเอเชีย และแปซิฟิก พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
44. พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
45. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
46. พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
47. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2515 , พ.ศ. 2533 (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



สำหรับการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด จำนวน 2 ฉบับ คือ

1. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์ตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2533
2. พระราชกำหนดป้องกันใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

ทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ส่วนการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้นได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่อง ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งมาเลเซียว่าด้วยธรรมเนียมและ เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย

**วันพฤหัสบดีที่ 11 ตุลาคม 2533**

**จดทะเบียนตั้ง “พรรคความหวังใหม่”**

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้จดทะเบียนพรรค “ความหวังใหม่” เป็นพรรคการเมือง ลำดับเป็นพรรคที่ 16 โดยมี นายวิระ สุวรรณกุล เป็นหัวหน้าพรรคและนางสาวปราณี มีอุคร เป็นเลขาธิการพรรคต่อมาเมื่อ 16 ตุลาคม 2533 ได้เปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคเป็น พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

**วันศุกร์ที่ 12 ตุลาคม 2533**

**รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นกรณีการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ**

นายไสว พัฒโน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มพรรคฝ่ายค้านมีความเคลื่อนไหวที่จะขอให้เปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะมีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้รัฐบาล หรือสมาชิกสภาขอเปิดการประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ตามบทบัญญัติของมาตรา 118 และมาตรา 119 แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่ายนัก สำหรับในกรณีที่รัฐบาลจะเป็นผู้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อมีเรื่องจำเป็นที่จะต้องหารือรัฐสภา ก็สามารถดำเนินการได้อยู่แล้วตามมาตรา 118 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์ จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากภาวะการณ์ในปัจจุบัน ที่เห็นว่าทางรัฐบาลคงไม่มีความจำเป็นที่จะเปิดประชุมสมัยวิสามัญ เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องน้ำมัน ปัญหาราคาสินค้า ปัญหาอุทกภัย หรือเรื่องอุบัติเหตุจากรถบรรทุกก๊อชระ เบิด รัฐบาลก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าอยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง ส่วนในกรณีที่ขอเปิดประชุม รัฐสภาสมัยวิสามัญตามมาตรา 119 นั้น พรรคฝ่ายค้านอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้



เพราะการขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญจะต้องมีจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือมีจำนวน 208 เสียงแต่สมาชิกกลุ่มพรรคฝ่ายค้านในปัจจุบันมีจำนวน เพียง 111 ท่านเท่านั้น แม้จะมีข่าวว่าสมาชิกวุฒิสภาบางท่านอาจให้การสนับสนุน แต่ก็อาจได้จำนวนไม่ถึง 1 ใน 3 อีกประการหนึ่งเหตุผลต่าง ๆ ที่กลุ่มพรรคฝ่ายค้านจะขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ อาทิ ปัญหา น้ำมัน ปัญหาราคาสินค้า และปัญหาอุบัติเหตุ รัฐบาลก็ได้ดำเนินการแก้ไขอยู่แล้ว จึงเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะขอเปิดการประชุมสมัยวิสามัญแต่อย่างใด

**วันจันทร์ที่ 15 ตุลาคม 2533**

**การประชุมสมัชชาสมาชิกวุฒิสภาแห่งเอเชียว่าด้วยประชากรและการพัฒนา ครั้งที่ 3**

การประชุมสมัชชาสมาชิกวุฒิสภาแห่งเอเชียว่าด้วยประชากรและการพัฒนา ครั้งที่ 3 จะจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ในระหว่างวันที่ 15 - 18 ตุลาคม 2533 นี้ โดยจะมีพิธีเปิดการประชุม ณ ศิริรัฐสภาในวันที่ 15 ตุลาคม ส่วนการประชุมอื่น ๆ จะจัดขึ้นที่โรงแรมดุสิตธานี การประชุมดังกล่าวจะมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจากประเทศต่าง ๆ จาก 26 ประเทศประมาณ 200 คน และมีบุคคลสำคัญขององค์การระหว่างประเทศ เช่น นายทาเคโอะ ฟูกุตะ อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นและประธานประชากรโลกรวมทั้งรัฐมนตรีและประธานรัฐสภาหลายประเทศเข้าร่วมประชุมด้วย

ในการประชุมจะมีการพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการพัฒนาประชากรสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสังคม เรื่องของประชากรและสุขภาพ โดยเฉพาะสุขภาพของมารดาและเด็ก และการวางแผนครอบครัว บทบาทและสถานภาพของสตรีและการให้สวัสดิการแก่เด็กและผู้สูงอายุ

**วันศุกร์ที่ 19 ตุลาคม 2533**

**การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร**

ในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขต 2 แทนตำแหน่งที่ว่างจากการที่ พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2533 โดยได้เปิดรับสมัครรับเลือกตั้งระหว่างวันที่ 15 - 19 ตุลาคม 2533 นั้นปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขต 2 แทนตำแหน่งที่ว่างจำนวน 3 คน คือ

นางกนลา ชันทปราบ ได้หมายเลข 1 สังกัดพรรคประชากรไทย

นายสุเทพ อัดถากร ได้หมายเลข 2 สังกัดพรรคพลังธรรม

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้หมายเลข 3 สังกัดพรรคกิจสังคม



อนึ่ง การเลือกตั้งครั้งนี้จะมีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 25 พฤศจิกายน 2533 สำหรับเขตเลือกตั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยเขตการปกครอง 6 เขต คือ เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ และเขตบางรัก

**วันพฤหัสบดีที่ 1 พฤศจิกายน 2533**

**การสัมมนาเรื่อง “พรรคการเมืองไทยควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลหรือไม่”**

กลุ่มผู้สื่อข่าวประจำรัฐสภาร่วมกับมูลนิธิ ฮันส์ ไชเคิล ได้จัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “พรรคการเมืองไทยควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลหรือไม่” ที่ห้องประชุมงบประมาณดีกรัฐสภาได้มีวัตถุประสงค์ในการสัมมนาครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าการเมืองไทยในปัจจุบันถูกอิทธิพลทางการเงินเข้าครอบงำเป็นอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคการเมืองจึงจำเป็นที่จะต้องแสวงหาเงินสำหรับการเลือกตั้งและการดำเนินการทางการเมือง ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา มีนักการเมืองพรรคหนึ่งออกมาแฉว่า ถูกบีบบังคับให้หาเงินเข้าพรรค ซึ่งการแสวงหาเงินเข้าพรรคอย่างไม่ถูกต้องนั้น ทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องระดมความคิดจากหลาย ๆ ฝ่าย ว่าสมควรแล้วหรือยังที่พรรคการเมืองไทยควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล ทั้งนี้ จะมีการเสนอบทความทางวิชาการโดยนักการเมืองและนักวิชาการ นอกจากนี้ยังมีการเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน รวมทั้งประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสัมมนาด้วย

**วันพุธที่ 7 พฤศจิกายน 2533**

**กลุ่มพรรคฝ่ายค้านขอความร่วมมือจากสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญ**

นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคเอกภาพ ผู้นำของกลุ่มพรรคฝ่ายค้าน ได้แถลงว่า กลุ่มพรรคฝ่ายค้านได้มีการประชุมร่วมกันเพื่อขอเปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญ ซึ่งขณะนี้ได้รวบรวมรายชื่อของพรรคฝ่ายค้านได้ทั้งหมด 111 เสียง ซึ่งจำนวนเสียงไม่เพียงพอที่จะเปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญได้ ยังขาดอีก 97 เสียง ดังนั้นจึงต้องขอความร่วมมือจากสมาชิกวุฒิสภาร่วมเซ็นชื่อด้วย โดยจะมีการปรึกษาหารือกันต่อไป

**วันอาทิตย์ที่ 18 พฤศจิกายน 2533**

**พระราชกำหนดยกเลิก พร.42**

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21



LI RT

ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2525

สำหรับ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ ในการเขียนการพิมพ์และการโฆษณา ไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เป็นเหตุให้มีการรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นอย่างมาก จนเกิดความสับสนในการเสนอข่าวสารบ้านเมืองของหนังสือพิมพ์ทั้งหลายอันอาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยความปลอดภัย และการลงทุนอันเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจดังกล่าวของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

อนึ่ง พระราชกำหนดดังกล่าวลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2533 และมีผลบังคับใช้ในวันถัดจากที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 18 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นไป

วันพฤหัสบดีที่ 22 พฤศจิกายน 2533

ตั้งรัฐมนตรี

เนื่องจากนายมารุต บุณนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ลาออกจากตำแหน่งความเป็นรัฐมนตรีจึงเป็นอันสิ้นสุดลงตามที่ได้ขอลาออก เพื่อความเหมาะสมและให้ได้ประโยชน์แก่ราชการสมควรให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 146 และมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรี ดังนี้

1. ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
2. นายประจวบ ไชยสาส์น พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
3. นายเจริญ คันธวงศ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
4. นายสรอรรถ กลิ่นประทุม พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการและตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. นายสุทัศน์ เงินหมื่น พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข



และตั้งให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๘. นายเอนก ทัฬหสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข  
ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นไป

วันพฤหัสบดีที่ 22 พฤศจิกายน 2533

รายชื่อคณะรัฐมนตรี

ในการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ โดยมีรัฐมนตรีขอลาออก ให้รัฐมนตรีพ้น  
จากตำแหน่งและตั้งรัฐมนตรีบางตำแหน่ง ซึ่งทำให้รัฐบาลชุดปัจจุบัน ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี  
ดังมีรายชื่อ ดังนี้

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	นายกรัฐมนตรี
นายประมวล สภาวสุ	รองนายกรัฐมนตรี
นายทองหยด จิตตวิระ	รองนายกรัฐมนตรี
พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์	รองนายกรัฐมนตรี
พลเอก มานะ รัตนโกเศศ	รองนายกรัฐมนตรี
พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก	รองนายกรัฐมนตรี
นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายกร ทัพพะรังสี	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายประสงค์ บูรณ์พงศ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นางสุพัตรา มาศดิตถ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
พันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายสรอรรถ กลิ่นประทุม	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
นายวีรพงษ์ รามางกูร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
นายนุชน ชามพูนท	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
นายสุบิน ปิ่นขยัน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
นายอำนาจ ชลสุข	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
นายชวน หลีกภัย	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
นายสุทัศน์ เงินหมื่น	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
นายอุดมศักดิ์ ทังทอง	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



LI RT

นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
นายมนตรี พงษ์พานิช	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
นายนิคม แส่นเจริญ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
นายประทวน รมยานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
นายอมเรศ ศิลาอ่อน	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
นายเจีย ก๊กผล	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
นายชูชีพ หาญสวัสดิ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
นายบรรหาร ศิลปอาชา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
นายเสนาะ เทียนทอง	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
นายวัฒนา อิศวเหม	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
พลตำรวจโท จำรัส มังคลารัตน์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
นายเจริญ ก้นขวางค์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
นายใหม่ ศิรินวกุล	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
นายประจวบ ไชยสาส์น	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
นายเอนก ทับสุวรรณ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
นายประยูร สุรนิวงศ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
นายสมาน ภูมมะกาญจนะ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

วันอาทิตย์ที่ 25 พฤศจิกายน 2533

ผลการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขต 2 แทนพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปราบกฏว่า นายสุเทพ อัดถากร ผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 2 สังกัดพรรคพลังธรรม ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



LI RT

พรรคพหุชนกรเขตเลือกตั้งที่ 2 ด้วยคะแนนเสียง 28,792 เสียง ผู้ซึ่งได้รับคะแนนรองลงมาได้แก่  
 หมายเลข 3 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ สังกัดพรรคกิจสังคมได้ 17,643 เสียง และผู้สมัคร  
 หมายเลข 1 นางกนลา ชันทปราบ สังกัดพรรคประชากรไทย ได้คะแนน 12,661 เสียง

การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้ใช้สิทธิจำนวน 58,922 คน คิดเป็นร้อยละ 28.83 ของจำนวน  
 สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 219,602 คน บัตรเสียจำนวน 1,825 บัตร คิดเป็นร้อยละ

มกราคมที่ 30 พฤศจิกายน 2533

ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 6 ประเด็น

ในสภาพปัจจุบันปรากฏว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็น การเลือกตั้งระดับประเทศ  
 ในระดับท้องถิ่นจะมีการใช้เงินในการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ  
 นายกรัฐมนตรีได้แสดงความวิตกว่าในการเลือกตั้งครั้งหน้า จะมีปัญหาในการใช้เงินซื้อคะแนนเสียง  
 ขยายทางแก้ไขโดยได้เสนอต่อที่ประชุมพรรคชาติไทยเพื่อขอความเห็นชอบเกี่ยวกับแนวทาง  
 ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 6 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. การกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน
2. การกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน
3. การกำหนดให้มีการประชุมสภา ฯ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ
4. การแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปีบริบูรณ์เป็น 18 ปีบริบูรณ์
5. ให้องค์กรท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย



ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ เอ็น ที  
๕๑ - ๕๑/๑ ถนน ๒๒ กรกฎาคม ๔ เขตป้อมปราบ ก.ท.ม.  
โทร. ๒๒๔-๖๕๐๗, ๒๒๖-๑๒๔๓ - ๔

---



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand