

ข้อเสนอในการปรับปรุงราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ไพฑูริย์ ช่างเรียน

คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ได้จัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงงานของราชการบริหารทั้งสองส่วน เพื่อให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามหลักของการบริหารราชการ โดยมีผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยเข้าพิจารณาพร้อมด้วย รายงานดังกล่าวเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้น ซึ่งจะนำเข้าสู่สมัชชาในการจัดประชุมใหญ่ของคณะปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 20 — 22 มกราคม 2527

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจ และแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และให้มีการกระจายอำนาจไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในราชการบริหารทั้ง 2 ส่วนดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้นและที่สำคัญที่สุดก็คือเพื่อให้กลไกของรัฐในส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับใช้ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประสิทธิผล

การปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีจุดมุ่งหมายดังนี้

1) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหาทางเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เพียงพอที่ทำให้บริการของรัฐไปสู่ประชาชนโดยรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึงทุกพื้นที่

2) ส่งเสริมการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากการบริหารส่วนกลางไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการของจังหวัด โดยการเสนอความคิดเห็น เสนอความต้องการ และร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ

4) เสริมสร้างระบบในการติดต่อประสานงาน ประสานแผนและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมีหน่วยงานอยู่ในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากจะให้มีประสิทธิภาพ และเป็นประสิทธิผลแล้ว ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับนโยบายของชาติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาดังนี้

1. แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 63 รัฐพึงปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขรวมตลอดทั้งการปกครองท้องถิ่น

รัฐพึงส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง
ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องการปกครองท้องถิ่น

มาตรา 180 การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน
ท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย

มาตรา 181 การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภา
ท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจหน้าที่
ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร
ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้
เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 182 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือก
ตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระ
ทำได้ เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะต้อง
มีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการ
เลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง
และลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็น
สมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมี
คุณสมบัติตามมาตรา 94 (1) และ (2)
ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตาม
 มาตรา^๕นี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่า
 ด้วยการ^๕นั้น

มาตรา 183 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
 ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็น
 หลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้
 เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติ
 แห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง
 ตามมาตรา^๕นี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย
 ว่าด้วยการ^๕นั้น

๓. นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อ
 วันที่ 20 พฤษภาคม 2528 ในส่วนที่เกี่ยวกับ
 นโยบายทางการเมืองและการบริหาร ดังนี้

ข้อ 3 จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ
 และรับใช้ประชาชน โดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของ
 รัฐบาลและความต้องการของประชาชน
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้
 สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน จะมอบ
 อำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารให้ราชการ
 ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

ข้อ 4

ข้อ 5 จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้
 ประชาชนมีสิทธิและความสามารถในการ
 ปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพื่อให้การปกครอง
 ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่น
 ตามความต้องการของประชาชน และ
 เป็นพื้นฐานที่ดีของการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตย

ก. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ภายใต้การดูแลของราชการบริหาร
 ส่วนภูมิภาค แต่ในลักษณะของการบริหารราชการที่เป็นอยู่ระบบราชการมีการรวมอำนาจ
 เข้าสู่ส่วนกลางสูง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จึงเห็นว่าควรมีการ
 แบ่งปันอำนาจและมอบอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยอาจมีหลักการ
 ไว้ว่าควรมีการรวมอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายไว้ในส่วนกลาง แต่ต้อง
 แบ่งปันอำนาจและมอบอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติไป
 ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน
 และมุ่งให้ความสะดวกแก่ประชาชนเป็นหลัก และเพื่อเป็นองค์กรที่คอยช่วยเหลือราชการ
 บริหารส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วย

ระดับจังหวัด

สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด พอสรุปได้
 ดังนี้ คือ

1. ปัญหาด้านโครงสร้างของจังหวัด

1.1 ปัจจุบันพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดในฐานะภูมิภาค องค์กรการ
 บริหารส่วนจังหวัดในฐานะท้องถิ่นและตำบล เป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดความสับสน

สนและการเข้าซ้อนในการบริหารราชการ หากจะคงหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ก็ควรต้องมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน

1.2 มีหน่วยงานหลายหน่วย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตจังหวัดเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ปฏิบัติงานอย่างเอกเทศทั้งด้านวิชาการ การพัฒนา การบริการสาธารณสุข และอื่น ๆ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบังคับบัญชาหน่วยงานเหล่านั้นได้ ทำให้ยากแก่การควบคุม ดูแล บังคับบัญชา และรับผิดชอบได้ทั่วถึง บางหน่วยงานมีการสั่งราชการก้าวท่ายสายการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และการที่หน่วยงานหลายหน่วยงานไม่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ทำให้ไม่สามารถประสานแผนงาน โครงการของหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับจังหวัดได้

1.3 หน่วยงานที่ปฏิบัติอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกรมต่าง ๆ การปฏิบัติราชการและการประสานงาน มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและกรมต่าง ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและกระทรวงอยู่ในขอบเขตจำกัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำสั่งจากหน่วยเหนือมากหน่วยบางครั้งขัดแย้งกัน หรือไม่กระจ่างชัดพอ ทำให้เกิดปัญหาและเสียเวลาในการหารือ

1.4 จังหวัดต่าง ๆ มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านอาณาเขต ประชากร สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานและระดับของจังหวัด ทำให้ไม่สามารถจัดปัจจัยทางการบริหาร สนับสนุนจังหวัดให้ได้สัดส่วนกับคุณภาพและปริมาณงานของจังหวัด

1.5 หน่วยงานทางวิชาการที่ทำหน้าที่แนะนำ ปรีกษา ช่วยเหลือในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการวางแผนควบคุมติดตามประเมินผลตามแผน ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่และกลไกการบริหารที่ยังไม่เอื้ออำนวย

2. ปัญหาด้านระบบบริหาร

2.1 การมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มี

อำนาจในการปฏิบัติงานและวินัยสั่งการได้อย่างแท้จริง ในอันที่จะตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.2 การมอบอำนาจจากส่วนราชการในส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไม่สอดคล้องเป็นแนวเดียวกันและไม่เท่าเทียมกัน

2.3 ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะได้มีข้อกำหนดให้มีการมอบอำนาจบางประการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่บางส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามและบางครั้งมีการมอบอำนาจอย่างมีเงื่อนไขซึ่งทำให้การปฏิบัติงานการวินัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในขอบเขตจำกัดและเกิดความสับสนได้ง่าย

2.4 อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะปกครองบังคับบัญชาส่วนราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่บังเกิดผลสูงสุด

3. ปัญหาด้านการวางแผนการงบประมาณและการประสานงาน

3.1 จังหวัดไม่สามารถวางแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วางเป้าหมายและแนวทางไว้อย่างกว้าง ๆ เกินไป

3.2 จังหวัดไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยในการวางแผนและการบริหารแผนเป็นการล่วงหน้าเพียงพอ ทำให้การวางแผนที่มีประสิทธิภาพกระทำได้ยาก

3.3 การยอมรับในเรื่องการวางแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคยังอยู่ในขอบเขตจำกัด บางหน่วยงานมีแผนงาน งบประมาณของตนเอง ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับแผนงานรวมของจังหวัด และความต้องการของประชาชนในจังหวัด

3.4 จังหวัดยังไม่สามารถจัดทำงบประมาณของจังหวัดเองได้ นอกจากนั้นในด้านการบริหารงบประมาณ ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังเกิดความสับสนในการบริหารงาน เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจ และขีดจำกัดด้านความสามารถของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองงานด้านการงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัด

3.5 จังหวัดยังขาดศูนย์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักในการวางแผน
จังหวัด

3.6 โครงสร้างและกลไกการบริหารในจังหวัดไม่เอื้ออำนวยต่อการ
ประสานงานและการตรวจสอบติดตามประเมินผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาด้านระเบียบปฏิบัติ การสั่งราชการ และการรายงานผล

4.1 ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนดมีเป็นจำนวนมาก
และบางระเบียบเข้าใจยาก ตลอดจนมีวิธีการแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดความยุ่งยาก
สับสนในการปฏิบัติงาน

4.2 จังหวัดต้องรับการสั่งราชการของหน่วยงานในส่วนกลางหลาย
หน่วย ซึ่งบางครั้งก็เป็นการสั่งราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถ ความเป็นไปได้
ในทันระยะเวลาและปริมาณงานและทรัพยากรที่มีอยู่ในระดับจังหวัด

4.3 จังหวัดรับภาระในเรื่องรายงานผลให้หน่วยงานในส่วนกลางหลาย
หน่วยหลายระดับด้วยกัน และนอกจากนี้ระบบการรายงานยังไม่รัดกุม ทำให้สิ้นเปลือง
เวลาหรือไม่มีเวลาในการรวบรวมข้อมูลอย่างเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงโครงสร้างของจังหวัด

1.1 ให้มีการกำหนดประเภทของหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด และ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองบังคับบัญชา กำกับดูแล ให้คุณ ให้โทษ รับทราบแผนงาน
หรือผลงานและต้องประสานงานกับ หน่วยงานประเภทต่าง ๆ โดยจะต้องมีการจัดกลุ่มให้
หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีกิจกรรมอยู่ในจังหวัด ต้องอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งดังนี้

(1) หน่วยงานประเภท ก. ได้แก่หน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นราชการ
บริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย ซึ่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองบังคับบัญชา
โดยเด็ดขาดและแท้จริง

* (2) หน่วยงานประเภท ข. ได้แก่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานประเภทที่ต้องมีการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) หน่วยงานประเภท ค. ได้แก่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่มิได้ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในพื้นที่นั้น หากแต่เป็นหน่วยงานวิชาการหรือค้ำเทคนิค อาจมีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นหรือไม่ก็ตาม หากไปตั้งที่ทำการหรือปฏิบัติการในจังหวัดใด ๆ ต้องแจ้งและรายงานการปฏิบัติงาน เช่น การลงมือปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่นั้น ๆ ทราบทุกครั้ง

1.2 ควรมีการกำหนดนโยบายในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานเป็นอิสระจากจังหวัดขึ้นตรงต่อหน่วยต้นสังกัด หรือหน่วยงานวิชาการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แน่ชัด เนื่องจากปรากฏว่าจำนวนหน่วยงานดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

1.3 ให้มีศูนย์รวมการปฏิบัติงานในค้ำงบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ ฯลฯ ไว้ที่จังหวัด หากมีเหตุผลและความจำเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสืบเปลี่ยนบุคลากรวัสดุอุปกรณ์ระหว่างหน่วยงานในสังกัดจังหวัดได้

2. การปรับปรุงระบบบริหาร

2.1 ในระยะยาวควรมอบอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาในการบริหารงานค้ำการงบประมาณการบริหารบุคคลและอื่น ๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีโดยแท้จริง การมอบและให้อำนาจให้กระทำโดยเท่าเทียมกันทุกกระทรวงทบวง กรม

*อย่างไรก็ตามในระยะยาวแล้ว หน่วยงานประเภท ข. นั้น ควรจะต้องมีการยกเลิกไปในที่สุด โดยปรับให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา เช่นเดียวกับหน่วยงานประเภท ค. หน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ควรเป็นหน่วยงานทางค้ำเทคนิคเท่านั้น

2.2 กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการปกครองอย่างแท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย
 - (2) เห็นสมควรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรคัดเลือกจากข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยและอาจมาจากส่วนราชการอื่นก็ได้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลจากส่วนราชการอื่น นอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ควรเปิดโอกาสให้มีการโอนย้ายสับเปลี่ยนระหว่างข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยไปยังส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย
 - (3) ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือก ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รองปลัดกระทรวงมหาดไทยทุกท่าน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาวินิจฉัยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติต่อไป
 - (4) ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงมีสิทธิเสนอความดีความชอบประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้น
 - (5) ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง เข้ามาดำรงตำแหน่งในส่วนกลางของทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้ในระดับเทียบเท่าหรือสูงกว่าตำแหน่งเดิมได้
- สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นดังนี้

(1) ต้องเป็นข้าราชการระดับไม่ต่ำกว่าระดับ 9 ยกเว้นผู้มาจากส่วนราชการอื่น นอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย จะต้องแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ไม่ต่ำกว่า 1 ปี จึงมีสิทธิได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

(2) เคยดำรงตำแหน่งนายอำเภอ หรือปลัดจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้ว หรือเคยดำรงตำแหน่งในราชการส่วนภูมิภาคมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(3) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

(4) เป็นผู้ที่ผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือปริญญาตรีของวิทยาลัยการปกครอง

(5) ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด เป็นผู้รับรองความสามารถและความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด

องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี 2 ทางเลือก คือ

ทางเลือกที่ 1 ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการ ฯ เดิม คณะกรรมการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ควรจะมีองค์ประกอบดังนี้ คือมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทน ก.พ. ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทางเลือกที่ 2 ตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย เสนอให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รองปลัดกระทรวงมหาดไทยทุกท่านเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการ

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น
กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือก
เสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
พิจารณาอนุมัติต่อไป

2.3 ในการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณ ควรให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัด

(1) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณได้ตามสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ให้อยู่ภายในระเบียบที่ทางราชการวางไว้ ระเบียบเช่นว่านี้จะ
ต้องไม่กำหนดในรายละเอียดมากเกินไป

(2) ให้มีการทบทวนการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณโดย
เฉพาะอย่างยิ่งการอนุมัติสั่งซื้อ สั่งจ้าง ตามสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ การทบทวน
ให้ทำเป็นระยะ ๆ หรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจของประเทศ

(3) เงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่กระทรวง ทบวง กรม อุดหนุนไป
ยังจังหวัดควรเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถจัดสรรเงินให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาโครงการ
และความจำเป็นก่อนหลังได้

(4) กำหนดระเบียบปฏิบัติทางด้านการบริหารงบประมาณขึ้นใช้เพียง
ระบบเดียว และให้สามารถใช้ครอบคลุมทุกหน่วยงานทั้งหน่วยงานในราชการบริหารส่วน
กลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3. การปรับปรุงด้านการวางแผนและประสานงาน

3.1 ให้กำหนดหน้าที่ในการทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับ
นโยบายของรัฐบาล

3.2 สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ข้อมูล เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลสำหรับวางแผนพัฒนาจังหวัด

3.3 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมของทุกแผนการและหน่วยงาน แผนกของทุกแผนกจะตั้งสนับสนุนและสอดคล้องแผนรวมของจังหวัด

3.4 กำหนดให้จังหวัดมีบทบาทในการจัดท่างบประมาณของจังหวัดมากขึ้น และในระยะยาวควรส่งเสริมให้จังหวัดสามารถจัดท่างบประมาณของตนเองได้บ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนจังหวัด สำหรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่กระทรวง ทบวง กรม อุดหนุนไปยังจังหวัด ควรเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถจัดสรรเงินให้สอดคล้องกับแผนจังหวัดได้

4. การปรับปรุงด้านการสังราชการ การรายงาน และระเบียบปฏิบัติ

4.1 การสังราชการของส่วนกลาง ควรคำนึงถึงขีดความสามารถและภาวะจำกัดต่าง ๆ ของจังหวัด ในกรณีที่มีการสังราชการที่เป็นการมอบหมายภาระกิจเพิ่มเติมจากเดิม ควรเพิ่มปัจจัยทางการบริหารและมอบอำนาจควบคู่ไปด้วย

4.2 กำหนดขอบเขต ชนิด ประเภท ระยะเวลาความสำคัญและระดับขั้นของการรายงานของจังหวัดไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ไว้อย่างแน่ชัด และให้รายงานเท่าที่จำเป็น และใช้ประโยชน์ได้จริง ๆ เพื่อลดภารกิจและการสิ้นเปลืองในต่าง ๆ ของจังหวัด

4.3 การสังราชการไปยังจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานนโยบาย งานตามแผนงานโครงการหรืองานที่มีปัญหา ควรสังราชการไปในนามของรัฐบาล สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงเท่านั้น การสังราชการของกรมต่าง ๆ ควรกระทำในขอบเขตจำกัด และควรส่งในงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

4.4 ประมวลระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานประเภทต่าง ๆ ที่จังหวัดจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติจัดทำให้แน่ชัด เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติราชการและป้องกันความบกพร่องผิดพลาดต่าง ๆ

แนวการดำเนินการ

1. การปรับปรุงโครงสร้างของจังหวัด

ในข้อเสนอแนะ 1.1, ข้อ 1.2 และข้อ 1.3 ควรดำเนินการดังนี้

(1) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม รับหลักการ
ไปปฏิบัติ

(2) ให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับส่วน
ราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา ปรับปรุงส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะดังกล่าวให้แล้วเสร็จใน 3 เดือน

2. การปรับปรุงระบบบริหาร

ข้อ 2.1 ให้ดำเนินการโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ
ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

ข้อ 2.2 ให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการ และมอบให้ กระทรวงมหาดไทย
วางระเบียบปฏิบัติต่อไป

ข้อ 2.3 ให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการ และมอบให้สำนักงานประมาณ
แก้ไข กฎหมายระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

3. การปรับปรุงด้านการวางแผนและประสานงาน

ข้อ 3.1 ข้อ 3.2 ข้อ 3.3 และข้อ 3.4 ให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการและ
มอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนัก
นโยบายและแผนมหาดไทยรับไปพิจารณาเพื่อวางแนวทางปฏิบัติต่อไป

4. การปรับปรุงด้านการสั่งราชการ การรายงานและระเบียบปฏิบัติ

ข้อ 4.1 ข้อ 4.2 ข้อ 4.3 และข้อ 4.4 ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วน
ราชการต่างๆ ยึดปฏิบัติพร้อมทั้งแก้ไขระเบียบและคำสั่งต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ
ดังกล่าวต่อไป

* เพื่อให้มีการนำไปสู่การปฏิบัติจริงที่ได้ผลให้เสนอคณะรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ ที่รับไปปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงทุกๆ เรื่อง ต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จแล้วรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ทราบภายในระยะเวลา 3 เดือน

ระดับอำเภอ

การปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดจะมีผลกระทบให้ต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการในระดับอำเภอได้สอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการเชื่อมโยงกันระหว่างจังหวัด และหน่วยการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ตำบลและหมู่บ้านในขณะเดียวกันก็เพื่อส่งเสริมให้อำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การปรับปรุงโครงสร้าง

1.1 กำหนดประเภทของหน่วยราชการที่ไปตั้งและไปปฏิบัติงานในเขตท้องที่อำเภอเป็น 3 ประเภท โดยมีหลักการในการกำหนดและขอบเขตการควบคุมบังคับบัญชาเช่นเดียวกับจังหวัด

1.2 ให้นำหน่วยงานที่นายอำเภอปกครองบังคับบัญชาโดยเด็ดขาด จัดตั้งสำนักงานอยู่ที่ทำการอำเภอหรือภายในเขตที่ทำการอำเภอเพื่อการประสานงานและประหยัดงบประมาณตลอดจนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

1.3 ให้มีสำนักงานอำเภอขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังในด้านการวางแผนพัฒนาอำเภอ และเป็นหน่วยงานกลางประสานงานระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ รวมตลอดทั้งความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน โดยใช้ตัวราคากลางที่มีอยู่ไปพลางก่อน

2. การปรับปรุงระบบบริหาร

2.1 การมอบอำนาจให้ทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี กล่าวคืออำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้นหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น ปัจจุบันตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 53 และข้อ 61 มิได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี สามารถมอบอำนาจให้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแล้วแต่กรณีได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติให้มากขึ้น

2.2 การทำนิติกรรม สัญญา และข้อผูกพันทางกฎหมายต่างๆ ให้อำเภอ เป็นผู้กระทำได้ตามที่จังหวัดมอบหมาย

2.3 ให้อำเภอมอบและให้อำนาจแก่สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามความเหมาะสม

2.4 เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานให้แก่อำเภอโดยเพิ่มเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณให้อำเภออย่างเพียงพอที่จะสามารถดำเนินงานตามโครงการต่างๆ และมอบให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็วและ ได้ผลอย่างแท้จริง รวมทั้งให้อำเภอเป็นศูนย์รวมงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องจักรกล และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ สำหรับสนับสนุนงานและโครงการแก่ตำบลและหมู่บ้าน

2.5 โดยที่ปริมาณงานและคุณภาพงานทางบ้านช่างเทคนิคของอำเภอ มีสูงขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถจัดช่างให้แก่อำเภอได้ เพราะในระดับจังหวัดยังขาดแคลนอยู่ ดังนั้นจึงให้รวมกันอยู่ที่จังหวัดและให้ปฏิบัติงานแก่อำเภอด้วย โดยอาจกำหนดให้มีเทคนิค ประจำอยู่ที่จังหวัด 3-5 อัตรา

ง. การปรับปรุงด้านการวางแผน

3.1 ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งเป็นแผนรวมของทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในอำเภอ และแผนพัฒนาตำบล โดยให้กระทรวง ทบวง กรม จัดสรรงบประมาณให้จังหวัดโดยแยกตามแผนของจังหวัด และมีการปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้ด้วย

3.2 ให้อำเภอร่วมกับสภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน ชน และจัดสรรงบประมาณต่างๆ ตามลำดับความสำคัญและจำเป็นของโครงการต่างๆ

3.3 ให้สำนักงานอำเภอเป็นศูนย์ข้อมูลรวมของอำเภอ

แนวการดำเนินการ

1. การปรับปรุงโครงสร้าง

ข้อ 1.1 ข้อ 1.2 และข้อ 1.3 ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้ส่วนราชการต่างๆ ยึดถือปฏิบัติและมอบให้ฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย แก้ไขระเบียบบริหารราชการในระดับอำเภอให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวต่อไป

2. การปรับปรุงระบบบริหาร

ข้อ 2.1 ดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีรับหลักการ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

ข้อ 2.2 ข้อ 2.3 ข้อ 2.4 และข้อ 2.5 ให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้ฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและกระทรวงมหาดไทยแก้ไขระเบียบและคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ง. การปรับปรุงด้านการวางแผน

ข้อ 3.1 ข้อ 3.2 และข้อ 3.3 ดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในหลักการและมอบให้ฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และกระทรวงมหาดไทยดำเนินการวางระเบียบปฏิบัติให้เหมาะสมต่อไป

สภาตำบล

รูปแบบการปกครองของตำบลเดิมได้อาศัยพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ได้มีการกำหนดให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราความทุกข์สุขของราษฎร ตามพื้นที่ต่าง ๆ สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นผู้ที่ราษฎรมีความเคารพนับถือและเลือกเป็นหัวหน้าปกครองตำบลและหมู่บ้านของตน ซึ่งนอกจากจะเป็นผู้นำบริการของรัฐ ชาวสาร คำสั่งของทางราชการไปสู่ราษฎรแล้ว ยังเป็นผู้นำความต้องการและข่าวสารของราษฎรมาสู่ทางราชการ กล่าวคือ เป็นผู้ประสานความประสงค์และผลประโยชน์ของฝ่ายราชการและราษฎรเข้าด้วยกันนั่นเอง

ปัจจุบันตำบลจัดรูปการปกครองในลักษณะที่เรียกว่าสภาตำบล ตามประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และมีการบริหารที่กำหนดให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย

ปัญหา

การปกครองท้องที่ตามที่ได้ใช้กันอยู่ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย การปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น เป็นการกำหนดลักษณะการปกครองรูปแบบเดิมที่ได้ผลดี และสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยมานานแล้ว อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับสภาตำบล และในส่วนที่สัมพันธ์กับลักษณะการปกครองท้องที่นั้นอาจสรุปได้ว่าปัญหาที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) ปัญหาระหว่างความสัมพันธ์ของสภาตำบลและข้าราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นนั้นก็โดยเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารงานของตำบลให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องที่นั้น แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ในหลายพื้นที่นายอำเภอยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานของตำบล ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจการดำเนินงานของสภาตำบล นอกจากนั้นพนักงานและเจ้าหน้าที่ในท้องที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ

2) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ หรือที่เข้าใจในระบบการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในรูปของสภาตำบล

3) ปัญหาเรื่องรายได้และงบประมาณของสภาตำบล จะเห็นได้ว่าตำบลยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับที่มาของรายได้ ซึ่งเป็นผลมาจากฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยังยากจนทำให้ไม่มีอิสระในการบริหารงานคลังและงบประมาณตำบล ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

4) ปัญหาเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่ไม่แน่นอน และมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรูปแบบของสภาตำบลอยู่เสมอ ทำให้ลักษณะการบริหารต่างมีรูปแบบไม่แน่นอนและไม่สามารถตั้งเป้าหมายในการพัฒนาได้

ข้อเสนอแนะ

โดยที่ตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาผลเมืองในระบบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงสภาตำบลดังนี้

ก) เพื่อที่จะได้มีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการในรูปของสภาตำบลที่มีอยู่

ข) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการปกครองตำบลให้สนองความต้องการของประชาชนและเสริมสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปอื่น ๆ ด้วย

ค) เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐให้มากยิ่งขึ้นในขณะเดียวกันก็ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้อิสระแก่สภาตำบล อย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบ

เกี่ยวกับการปรับปรุงสภาตำบลนั้น เนื่องจากรูปแบบของสภาตำบลเดิมที่ใช้ยังมีลักษณะที่ดีและสอดคล้องกับสังคมไทยมานาน แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินงานได้ผลดียิ่งขึ้นเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 เสียใหม่ โดยให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและขยายหน้าที่และความรับผิดชอบ

ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ให้ครอบคลุมถึงหน้าที่ในด้านบริการงานบางส่วนของการบริหาร ส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อให้มีการคล่องตัวและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นดังนี้

๑. โครงสร้าง

๑.๑ คณะกรรมการสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นั้น ให้คงไว้ตามเดิม คือ ประกอบด้วย

- กำนัน (ประธาน)
- ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล (ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหาร ส่วนท้องถิ่นในตำบลนั้น) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น หมู่บ้านละหนึ่งหรือ สองคนตามสัดส่วนจำนวนประชาชนในหมู่บ้านตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด) หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้น เป็นผู้เลือก มีวาระ 4 ปี

๑.๒ ให้มีเลขาธิการสภาตำบล โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยให้เลขาธิการสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและ จัดการประชุมของสภาตำบล

๑.๓ ให้มีคณะที่ปรึกษาสภาตำบล ประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นอยู่แล้ว โดยมีปลัดอำเภอเป็นหัวหน้า คณะที่ปรึกษา

๑.๔ ให้มีที่ทำการสภาตำบลเพื่อเป็นที่บริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ ของสภาตำบลที่ทำการสภาตำบลให้จัดไว้ในสถานที่อันเหมาะสมเป็นศูนย์กลางและสะดวก ในการติดต่อ

๑.๕ ให้ที่ทำการสภาตำบลแบ่งส่วนราชการออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ตาม ปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในที่ทำการสภาตำบลคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของฝ่ายขึ้นตรงต่อปลัดตำบล

1.6 ให้มีคณะผู้บริหารงานสภาตำบล ประกอบด้วย

- กำนัน (หัวหน้าคณะผู้บริหารงาน)
- ให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเลือกกันเองเป็นคณะผู้บริหารงาน จำนวน 2 คน
- ให้กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นเลือกกันเป็นคณะผู้บริหารงาน จำนวน 2—3 คน

1.7 ให้คณะผู้บริหารงานสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งคณะผู้บริหารงาน

คราวละ 2 ปี

1.8 ให้มีปลัดตำบลคนหนึ่งทำหน้าที่บริหารกิจการของสภาตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและมติของคณะกรรมการสภาตำบล และจะมีผู้ช่วยปลัดตำบลจำนวนไม่เกินสองคนทำหน้าที่ช่วยเหลือปลัดตำบล บริหารกิจการของสภาตำบลตามที่ปลัดตำบลมอบหมาย

- ปลัดตำบล ผู้ช่วยปลัดตำบล หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงานในที่ทำการสภาตำบลให้นายอำเภอพิจารณาแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานในอำเภอนั้น
- ให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งถอดถอน ปลัดตำบล ผู้ช่วยปลัดตำบล หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงานในที่ทำการสภาตำบล

1.9 ปลัดตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาตำบล
- (2) บริหารกิจการตามนโยบายและแผน ของคณะกรรมการสภาตำบลตามมาตรา 21 (1)
- (3) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ และข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาตำบล

- (4) ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ
- (5) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการของสภาตำบลพร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอคณะกรรมการสภาตำบล
- (6) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อคณะกรรมการสภาตำบล
- (7) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมาย

2. ฐานะทางกฎหมายของสภาตำบล

2.1 ให้ยกเลิกสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

2.2 ให้สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นสภาตำบลที่ปรับปรุงใหม่ทั้งหมด

2.3 สภาตำบลอาจยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้หากมีรายได้พอที่จะบริหารงานของตนเอง โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางมากนัก ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3. อำนาจหน้าที่

3.1 สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- (2) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ ผู้บริหารงานสภาตำบลให้เป็นไปตามมติสภาตำบล
- (3) จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

- (4) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล
- (6) ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในตำบลเกี่ยวกับความแย้ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรม เมื่อได้ดำเนินการอย่างใดแล้ว ให้รายงานให้นายอำเภอทราบ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย
- (7) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (8) ดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (9) บริการประชาชนในเรื่องการทะเบียน การเก็บภาษีอากร การเก็บค่าธรรมเนียม การสาธารณสุข การศึกษา และสาธารณูปโภค
- (10) สนับสนุนโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ตามที่ทางราชการจะเข้ามาปฏิบัติงานในตำบล
- (11) หน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.2 บริการประชาชนในเรื่องการทะเบียน การเก็บภาษีอากร การเก็บค่าธรรมเนียม การสาธารณสุข การศึกษาและสาธารณูปโภค

3.3 สนับสนุนโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ตามที่ทางราชการจะเข้าปฏิบัติงานในตำบล

3.4 หน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย

4. รายได้

สภาตำบลมีและอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- (3) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- (4) เงินอาคารการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่ในนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น
- (6) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์
- (7) รายได้อื่นใดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้

5. การควบคุมดูแลสภาพตำบลโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

5.1 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลและผู้บริหารงานสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและมีอำนาจเพิกถอนมติหรือสั่งให้ระงับการดำเนินการใดๆ ของกรรมการสภาตำบลหรือผู้บริหารงานสภาตำบล ซึ่งเห็นว่าจะเป็นผลเสียแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ถ้าคณะกรรมการสภาตำบลหรือผู้บริหารงานสภาตำบลไม่เห็นด้วย อาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของนายอำเภอ

การวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถือเป็นที่สุด

5.2 ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่า คณะกรรมการสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมด้วยหลักฐาน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้ยุบคณะกรรมการสภาตำบลหรือดำเนินการตามมาตรา 15 (6) หรือมาตรา 16 แล้วแต่กรณีได้

แนวการดำเนินการ

เกี่ยวกับการปรับปรุงสภาตำบลนั้น เห็นควรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการ และมอบให้ฝ่ายกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ ฯ และกระทรวง

มหาดไทยแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ตลอดจนวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน

อนึ่ง หากมีมติเห็นชอบครบตามหลักการดังกล่าว เพื่อให้การนำไปสู่การปฏิบัติตามบริการดังกล่าวได้ผลดี จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดขอบเขตเฉพาะการตั้งนี้

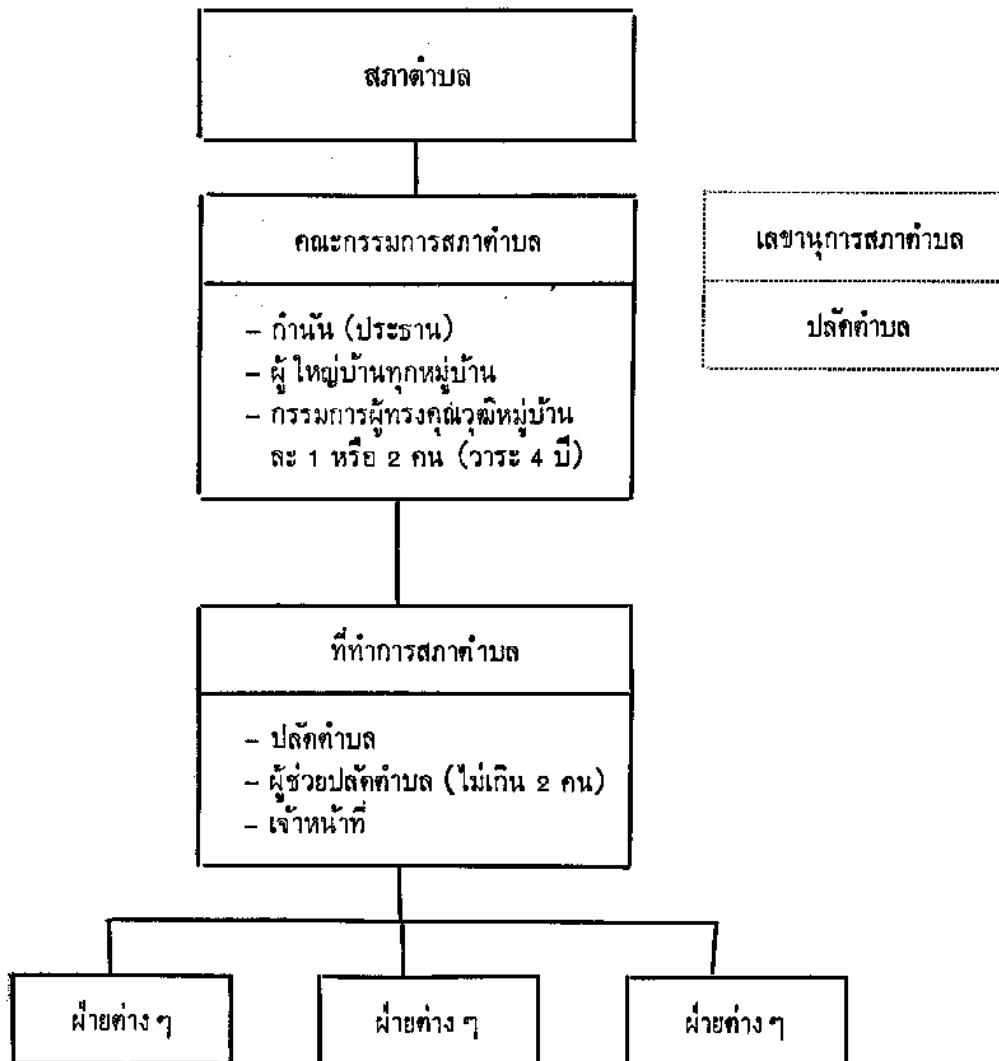
1. กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดวาระตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

2. ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดตำบล ผู้ช่วยปลัดตำบล หรือเจ้าหน้าที่อื่น ให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ทำการสภาตำบลตามความเหมาะสมให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวัน นับวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งปลัดตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งเป็นเลขานุการสภาตำบลอยู่แล้ว ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบลต่อไป

3. ในระหว่างที่ยังไม่กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นาระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับ โดยอนุโลมไปพลางก่อนจนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งออกใช้ตามพระราชบัญญัตินี้

โครงสร้างสภาตำบลตามร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยสภาตำบล พ.ศ.....



- * ปลัดตำบล ผู้ช่วยปลัดตำบล หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในที่ทำการสภาตำบล ให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากราชการพลเรือนในอำเภอนั้น
- * สภาตำบลอาจยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้หากมีรายได้พอที่จะบริหารงานของตนเอง โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางมากนัก ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

หมู่บ้าน

ปัญหา รูปแบบหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งรูปแบบการบริหารของหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 1 นาย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้คัดเลือก 1 นาย และหากเป็นหมู่บ้านในพื้นที่แทรกซึมก็จะมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอีก 1 นาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 2 นาย ซึ่งก็เป็นรูปการปกครองที่ดีและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่ผ่านมา โดยประชาชนในท้องที่ได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองด้วยตนเอง เป็นการปูพื้นฐานการปกครองทางประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถควบคุมดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการอย่างได้ผลดีและประหยัดค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันสถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ความเปลี่ยนแปลงนี้มีผลให้เกิดความต้องการในด้านประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหมู่บ้านในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งความต้องการดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรจนก่อให้เกิดจุดอ่อนหลายประการในการดำเนินงานในระดับหมู่บ้าน ทั้งด้านหมู่บ้านเอง และด้านส่วนราชการระดับต่าง ๆ ที่ลงไปดำเนินการในหมู่บ้านซึ่งมีสาเหตุมาจาก

1. การดำเนินงานของหมู่บ้านในปัจจุบันขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว ซึ่งมีผลให้การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างขาดความรอบคอบรัดกุมเท่าที่ควร เพราะขาดข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย คณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ตรี อันประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครองและกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คนนั้น ในทางปฏิบัติบางหมู่บ้านไม่ได้มีการจัดตั้งหรือมีการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด การดำเนินงานใด ๆ ของหมู่บ้าน จึง อยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว

2. กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นรับ ผิดชอบดำเนินงานของหมู่บ้านเข้าช้อนกันหลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการหมู่บ้านป่าไม้ ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ ซึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลเกี่ยวกับผู้ที่เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การจัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านเข้าช้อนกันเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสน ก้าวถอยหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน

3. รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่มีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีการจัดตั้งหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไม่ได้มีการสนับสนุนส่งเสริมเท่าที่ควรและต่อเนื่อง ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอตลอดปี การดำเนินการส่วนใหญ่เป็นไป ในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

การที่จะปรับปรุงหมู่บ้านให้เป็นหน่วยการปกครองที่มีคุณภาพ สามารถดำเนินการพัฒนาประชาธิปไตยโดยในทางปฏิบัติและสามารถพัฒนาชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถนำบริการของรัฐและเอกชนไปดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในหมู่บ้านได้อย่างถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์นั้น จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในท่านต่าง ๆ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้การรับผิดชอบ ในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม

2. ปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ และยกเลิกคณะกรรมการ

รูปอื่น ๆ ให้เหลือเพียงคณะกรรมการหมู่บ้านคณะเดียวกัน โดยกำหนดให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

2.1 ยึดรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก

2.2 ปรับปรุงโดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับรูปแบบของหมู่บ้าน อพป. เพื่อความสะดวกในกรณีที่มีการยกฐานะเป็นหมู่บ้าน อพป.

2.3 คณะกรรมการหมู่บ้านที่ปรับปรุงใหม่ให้ประกอบด้วย

- ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน
- ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการ
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 7 คนขึ้นไป
- ให้เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน 1 คน และ เลขานุการ 1 คน ทั้งนี้โดยอาจมีผู้ช่วยเลขานุการอีก 1 คน ก็ได้
- ให้นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านโดยแต่งตั้งจาก
 - 1) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ
 - 2) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในระดับตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจประจำตำบล พัฒนาการประจำตำบล เกษตรตำบล ฯลฯ
 - 3) หัวหน้ากลุ่มต่างๆ ในหมู่บ้าน เช่น กลุ่มผู้เลี้ยงสุกร กลุ่มผู้ปลูกพืชไร่ ฯลฯ
 - 4) ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
 - 5) ครูประชาบาลที่สอนในหมู่บ้านนั้น 1 คน

— ให้คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน รูปแบบพิเศษอื่น ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นคณะทำงานในคณะกรรมการหมู่บ้าน และอาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นคณะกรรมการหรือที่ปรึกษากลุ่ม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ควรกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบโครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในเขตพื้นที่ของหมู่บ้าน
- 2) กำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณหรือเงินอุดหนุนพิเศษ
- 3) กำหนดโครงการ และแผนงานที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
- 4) ช่วยผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น
- 5) จัดหารายได้อื่นจากท้องถิ่นมาใช้จ่ายในกิจกรรมและโครงการที่หมู่บ้านต้องการ
- 6) บริหารโครงการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ
- 7) ให้คณะกรรมการหมู่บ้านแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานได้ตามความจำเป็น
- 8) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อนึ่ง การดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ควรจะผ่านไปที่คณะกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งมีเพียงชุดเดียว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และในระยะยาวเมื่อมีการขยายการจัดตั้งหมู่บ้าน อพป. เข้าไปในพื้นที่หมู่บ้าน รูปแบบที่เสนอแนะก็สามารถจะปรับเข้ากับหมู่บ้าน อพป. ได้เป็นอย่างดี โดยจะเน้นหนักด้านการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้น

3. รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการพัฒนาและส่งเสริมหน่วยการปกครองระดับหมู่บ้าน โดยเน้นถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญของคณะกรรมการหมู่บ้าน รวมถึงตลอดถึงการพิจารณาให้เงินช่วยเหลือแก่หมู่บ้านเพิ่มขึ้นด้วย

แนวการดำเนินการ

โดยที่เรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการและส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแล้ว เพื่อให้มีการดำเนินการโดยเร็วจึงเห็นว่าควรเสนอคณะรัฐมนตรีให้มอบให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฯ แก่ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ตลอดจนวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติ

ข. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับหลัก และจุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มุ่งให้มีการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตลอดจนปรับฐานะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเองได้ในรูปที่เรียกว่า Local Self Government ทั้งนี้ โดยมุ่งประโยชน์ของประชาชนและเอกภาพของรัฐ เป็นประการสำคัญ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้คงรูปเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยมีหลักการดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เกี่ยวกับการสิ้นสุดของการเป็นสมาชิกสภาจังหวัด โดยเพิ่มเติมว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม”

3. ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนของปวงชนที่อยู่ในชนบทอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นผู้แทนที่อยู่ในเขตชุมชนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. ให้มีสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการเดิม หน้าที่ของสภาจังหวัด คือ

(1) แจกความต้องการ ปัญหาข้อขัดข้องของประชาชนต่อจังหวัด

(2) ให้คำแนะนำปรึกษาและช่วยเหลือจังหวัด ในกิจการและการบริหารงานของจังหวัด

เทศบาล

ปัญหา รูปแบบการบริหารเทศบาลในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้

1. การดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลยังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เพราะเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะขาดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อบริหารงานเทศบาลนั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องรายได้ของเทศบาล ซึ่งยังไม่เพียงพอและต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารงานของเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

3. ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนประชากรและความหนาแน่นโดยเฉลี่ยไว้สูงเกินไป กว่าจะมีการจัดระเบียบวางผังเมือง อาจจะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมและยากแก่การวางผังเมือง

4. การกำหนดรูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบเดียวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ในทางปฏิบัติจะไม่สอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันมาก ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานซึ่งยากที่จะแก้ไข

5. อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของเทศบาล ยังไม่ครบถ้วนทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักการของรูปแบบการบริหารงานเทศบาลตามหลักสากลโดยทั่วไป นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บางส่วนยังเหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้องกับการบริหารเทศบาลในนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่นการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดให้แน่ชัดว่า ส่วนใดจะบังคับใช้โดยกฎหมายอาญา และส่วนใดจะบังคับใช้โดยเทศบัญญัติ

6. การกำหนดอำนาจของเทศบาลไม่สอดคล้องกับหน้าที่การปฏิบัติงาน และการกำหนดโทษผู้กระทำความผิดอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก นอกจากนี้เทศบาลยังไม่มีอำนาจจับกุมและเปรียบเทียบคดีความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ของตนได้เอง

7. การควบคุมดูแลเทศบาลยังมีลักษณะล้าสมัยกันอยู่ และมีลักษณะรวมอำนาจจากส่วนกลางมากเกินไป เช่น การพิจารณาคำร้องและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

8. การกำหนดจำนวนเทศมนตรีมากเกินไป ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่คล่องตัวและไม่เป็นการประหยัดเงินงบประมาณ

9. ชั่วณและกำลังใจของพนักงานเทศบาลไม่ดีพอ เมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

10. การกำหนดระดับของเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครนั้นแท้จริงแล้วในทางปฏิบัติไม่ได้มีการยกกระดับเทศบาลกันแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ ควรกำหนดให้ผู้บริหารสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานของเทศบาลไปพลางก่อนเพื่อแก้ปัญหาทางปฏิบัติให้เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถดำเนินการต่อเนื่องไปได้

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนประชากร ซึ่งเดิมมีราษฎรในพื้นที่ 10,000 คน ควบลดลงเหลือเพียง 7,000 คน และในเรื่องความหนาแน่นของประชากรจากเดิม 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ให้ลดลงเหลือไม่ต่ำกว่า 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปได้ง่ายขึ้น

3. กำหนดให้มีการพัฒนารายได้ของเทศบาลโดย

3.1 การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีการค้า และภาษีเสริมค่าประปา และค่าไฟฟ้า ฯลฯ ทั้งนี้ตามเอกสารภาคผนวก ก. ดังแนบท้าย

3.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่น

4. รูปแบบของเทศบาลควรกำหนดเป็น 4 รูปแบบ ตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่นดังนี้

- 1) รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา
- 2) รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา
- 3) รูปแบบผู้จัดการบริหารงานเทศบาล (City Manager) ตัวอย่างเมืองพัทยา
- 4) รูปแบบพิเศษ เช่น กทม.

สำหรับรูปแบบที่ 2 ให้แยกออกเป็นรูปย่อย 2 รูปแบบ ดังนี้

- ก. รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาที่มีลักษณะ Strong Mayor
- ข. รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาที่มีลักษณะ Weak Mayor

ส่วนแนวทางการเลือกรูปแบบเทศบาล กำหนดให้มี 3 แนวทาง คือ

1. ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบเอง ซึ่งแบ่งออกเป็น
 - 1.1 ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเสียงโดยวิธีการลงประชามติหรือการออกเสียงทั่วไป

- 1.2 ใช้เสียงสภาท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้เลือก
- 1.3 ให้ประชาชนตั้งกรรมการเป็นผู้พิจารณาเลือกรูปแบบ
- 1.4 ประชาชนตั้งกรรมการให้เป็นผู้เลือกรูปแบบโดยหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงหรือการกำหนดรูปแบบของเทศบาลจะกระทำโดย ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียง และถือจำนวนคะแนนเสียง 2/3 เป็นเกณฑ์ในการตัดสิน

2. กระทรวงมหาดไทยในนามของราชการบริหารส่วนกลางและในฐานะรับผิดชอบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายเลือกรูปแบบให้
3. กระทรวงมหาดไทยในนามของราชการบริหารส่วนกลางและประชาชนร่วมกันเป็นฝ่ายเลือกรูปแบบการปกครอง

5. กำหนดแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น งานใดควรเป็นของส่วนกลาง งานใดเป็นของท้องถิ่น เช่น งานสาธารณสุข การศึกษาเบื้องต้นควรเป็นของเทศบาล แต่การรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลเป็นของส่วนกลาง หรือภูมิภาคดำเนินการ

กำหนดเพิ่มเติมให้เทศบาลมีอำนาจจับกุมและเปรียบเทียบคดีความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตนได้เอง ทั้งนี้เพื่อจะได้สอดคล้องกับการปรับปรุงงานของตำรวจที่จะปลดถ่ายงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของตำรวจให้เป็นของหน่วยที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนั้นบางอย่างตามกฎหมายอื่น เช่น การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน การแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านก็ให้มอบเป็นหน้าที่ของเทศบาลด้วย โดยระบุให้ชัดเจนว่าหน้าที่อะไรบ้างที่ทุกเทศบาลต้องจัดหาและหน้าที่อะไรบ้างที่เลือกทำได้

สำหรับโทษปรับ ผู้ละเมิดเทศบัญญัติควรกำหนดให้มีโทษจำคุก และเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นให้จำคุกไม่เกินกว่า 6 เดือน และปรับไม่เกิน 10,000 บาท เช่นเดียวกับ พรบ. ระเบียบการบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพราะกฎหมายปัจจุบันกำหนดโทษปรับ

ได้เพียงอย่างเดียว โดยกำหนดไว้ไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเป็นลหุโทษ ควรกำหนดโทษผู้ละเมิดเทศบัญญัติเพิ่มขึ้น จะทำให้ประชาชนเคารพปฏิบัติตามเทศบัญญัติอย่างเคร่งครัดกว่าเดิม

6. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ควรกำหนดเป็น 3 ส่วนดังนี้

6.1 หน้าที่เทศบาลต้องทำ

- 1) จัดให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งจัดให้มีพนักงานรักษาความเรียบร้อยของเทศบาลเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามเทศบัญญัติและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- 2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการขจัดน้ำเสีย
- 3) จัดระเบียบการจอกยานยนต์และการจราจร
- 4) จัดให้มีและบำรุงรักษาไฟฟ้าหรือแสงสว่างสาธารณะ
- 5) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ
- 6) จัดให้มีการเก็บขน กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 7) ควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
- 8) จัดการมีน้ำสะอาดหรือกิจการประปา
- 9) จัดให้มีบริการสาธารณสุข บำบัดและระงับโรคติดต่อรวมทั้งการให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 10) ให้ราษฎรได้รับการศึกษา
- 11) ดำเนินการผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 12) ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

- 13) จัดให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 14) ทำหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งอาศัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมาย บัญญัติว่าให้เป็นหน้าที่เทศบาล

6.2 หน้าที่เทศบาลอาจต้องทำ

- 1) จัดให้มีและควบคุมตลาดสด ท่าเทียบเรือ และสถานที่จอดรถ
- 2) จัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนกิจสถาน
- 3) จัดให้มีและควบคุมโรงฆ่าสัตว์
- 4) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 5) จัดให้มีและส่งเสริมการกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรมและการศาสนา
- 6) ให้มีและบำรุงศูนย์สาธารณสุขและหรือโรงพยาบาล
- 7) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก พร้อมทั้งการวางแผนครอบครัว
- 8) ส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 9) จัดให้มีและบำรุงสวนสัตว์
- 10) จัดให้มีและบำรุงสถานนันทนาการ
- 11) ให้มีเทศพาณิชย์

6.3 กิจการอื่น ๆ

กิจการอื่นที่เทศบาลเห็นว่ามีความจำเป็น หรือสมควรปฏิบัติเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติเป็นการเฉพาะราย

7. การควบคุมเทศบาล ควรให้เทศบาลขึ้นโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด ไม่ใช่ขึ้นกับนายอำเภอ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบล เพราะปัจจุบันมีความลึกลับกันอยู่

นอกจากนี้การพิจารณาคำร้องและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะวินิจฉัยชี้ขาดไม่ต้องส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป เพื่อกระจายอำนาจในการควบคุมเทศบาลให้แก่จังหวัด

8. กำหนดให้จำนวนเทศมนตรีลดลงเหลือไม่เกินสองคน (ไม่รวมนายกเทศมนตรี) เนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรไม่มากนัก การลดจำนวนเทศมนตรีลง จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดงบประมาณของเทศบาลสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น

อนึ่ง สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลกำหนดให้มีตั้งแต่ 9—17 คน โดยถือเกณฑ์จำนวนประชากรห้าพันคนต่อสมาชิกสภาเทศบาลหนึ่งคน

9. ให้เปลี่ยนคำว่า “พนักงานเทศบาล” ทุกแห่งเป็น “ข้าราชการเทศบาล” เพื่อช่วยลบลบคดียให้พนักงานเทศบาลมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการทั่วไป และเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจแก่พนักงานเทศบาล

10. ยกเลิกการแบ่งระดับเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เพราะในทางปฏิบัติไม่เคยมีการยกระดับกันเลย โดยให้แบ่งเทศบาลออกเป็นชั้น ๆ ตามรายได้และจำนวนประชากร เช่นเกี่ยวกับการแบ่งระดับอำเภอ

นอกจากนี้การขยายเขตและการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ให้คำนึงถึงเรื่องรายได้และความหนาแน่นเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ไม่ใช่เน้นหนักเรื่องขั้นตอนดังที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน ซึ่งยุ่งยากมาก

11. เมื่อได้มีการยกฐานะชุมชนหรือท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้วให้กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น เมื่อครบ 6 เดือน นับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะชุมชนหรือท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว

12. ในการขยายเขตเทศบาล ให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สรรพากรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาล หมกอำนาจอหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อครบ 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล

13. อายุของสภาเทศบาลและวาระของสมาชิกสภาเทศบาลแต่เดิมกำหนดไว้ 5 ปี ให้ลดเหลือ 4 ปี

14. กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มเติมให้มีข้อห้ามดังที่บัญญัติไว้ในกรณีคุณสมบัติของคณะเทศมนตรีในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 46 (3)

อนึ่ง เมื่อมีการปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้วก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงในคำนำรายได้อื่นๆ ของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารราชการได้อย่างมีอิสระในลักษณะการปกครองตนเอง จำเป็นต้องมีรายได้ที่เพียงพอสมกับที่จะต้องปกครองตัวเอง

เมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเมืองพัทยา ไว้ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมกิจการท้องถิ่น เนื่องจากพัทยาคือแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ และรายได้จากการท่องเที่ยวก็มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและราษฎรในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบในเรื่องนี้ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อปรับปรุงการบริหารงานในระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากในปัจจุบัน การบริหารงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาลและสุขาภิบาลได้

รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะรูปสุขาภิบาลเดิม ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่

3. เพื่อพัฒนาระบบบริหารท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ การที่จะนำรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วมาใช้กับเมืองพัทยาอาจไม่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองพัทยา จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “ระบบผู้จัดการเทศบาล” (City Manager)

อย่างไรก็ตามจากการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา พบว่า รูปแบบการบริหารเมืองพัทยายังมีปัญหาคอขวด ข้อขัดข้องต่าง ๆ ทั้งทางด้านการบริหารและการประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาความสัมพันธ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางการบริหารของเมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา เป็นผู้แทนและผู้นำเมืองพัทยาในงานพิธีต่าง ๆ และตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

2. การกำหนดคุณสมบัติของปลัดเมืองพัทยา โดยกำหนดคุณสมบัติไว้สูงเกินไปจนยากต่อการสรรหาผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างปลัดเมืองพัทยากับข้าราชการประจำไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะปลัดเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งตามวาระทำให้ระบบราชการเมืองพัทยาไม่มีผู้นำทางการบริหารสูงสุดของข้าราชการประจำที่จะสามารถทำให้งานต่อเนื่องกันโดยไม่ติดขัด

3. ปัญหาการคลัง และรายได้ของเมืองพัทยา ซึ่งไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ และเป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งเพราะในปัจจุบันสังคมและสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงจนใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานครแล้ว ดังนั้นกฎหมายในด้านการกำหนดรายได้ของเมืองพัทยาจึงควรแก้ไขให้เมืองพัทยาสามารถจัดเก็บรายได้ในจำนวนประเภทของภาษีเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันและอัตราภาษีก็ควรกำหนดให้สูงขึ้นและยืดหยุ่นได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารของเมืองพัทยาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิม จึงควรมีการปรับปรุงดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อให้มีการเข้าใจความหมาย และบทบาทของผู้บริหารระดับสูงควรจะมีการเรียกชื่อสำหรับตำแหน่งที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม คือ

เดิม — นายกเมืองพัทยา แก้เป็น — ประธานเมืองพัทยา

เดิม — ปลัดเมืองพัทยา แก้เป็น — ผู้อำนวยการบริหารเมืองพัทยา

2. คุณสมบัติของผู้อำนวยการบริหารเมืองพัทยาและรองผู้อำนวยการบริหารเมืองพัทยา ปรับปรุงใหม่ให้มีคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับระดับของพนักงานเมืองพัทยา และให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ที่มาจากธุรกิจเอกชน

3. กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพัทยาให้มีเช่นเดียวกับคุณสมบัติของคณะเทศมนตรี ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 46 (3) เช่นเดียวกับของสมาชิกสภาเทศบาลที่ปรับปรุงใหม่

4. เพื่อให้สัมพันธ์กับหน่วยงานปกครองตนเอง (Local Self Government) ควรปรับปรุงรายได้ของเมืองพัทยา ให้สามารถจัดการรายได้ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น และให้เมืองพัทยามีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้

5. เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะค่าครองชีพและประเพณีกำหนดค่ารับรองของผู้อำนวยการเมืองพัทยาและรองผู้อำนวยการบริหารเมืองพัทยา ให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง โดยอนุมัติของสภาเมืองพัทยา

6. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น

6.1 ความสัมพันธ์ทางด้านการบริหาร และการควบคุมขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย

การติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่นนอกจากจังหวัดชลบุรี ให้ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 99 และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

6.2 ความสัมพันธ์ด้านการบริหาร และการดำเนินการร่วมกันระหว่างเมืองพัทยากับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา

ก. หน่วยราชการและองค์การรัฐวิสาหกิจ เช่น ตำรวจ ไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยมีสุขของประชาชน ไม่ควรอยู่กับ “สภา” แต่ควรสังกัดอยู่กับองค์การบริหารของเมืองพัทยา

ข. ควรตั้งกรรมการขึ้นในองค์การบริหารของเมืองพัทยา ทำนอง “กรรมการที่ปรึกษา” ของผู้อำนวยการบริหารเมืองพัทยา แล้วเอาบุคคลตามข้อ ก. มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการชุดนี้ และจะได้ประโยชน์ในทางให้เกิดการประสานงานระหว่างเมืองพัทยาและหน่วยงานที่ไม่สังกัดเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตามในระยะยาว ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวกับตำรวจ แต่อาจให้เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายของเมืองพัทยา

สุขาภิบาล

ปัญหา

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 7 กำหนดให้สุขาภิบาลมีกรรมการประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งกับโดยการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สมุห์บัญชีอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล และกรรมการโดยการเลือกตั้งได้แก่ ผู้ที่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้ง มีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดยคณะข้าราชการอำเภอ ประชาชนมีส่วนร่วมและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลได้น้อยมาก จะมีก็เพียงเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนดำเนินงานและร่วมในการร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาล ก็มักจะมีควม

เห็นคล้ายตามความเห็นของประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือนายอำเภอเป็นใหญ่ ตัวแทนของประชาชนจึงเป็นแต่เพียงผู้รับรู้หรือที่ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นการบริหารท้องถิ่นนั้น ยังขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

1. ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งลงและเพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น
2. สุขาภิบาลซึ่งมีฐานะการคลังที่เพียงพอจะบริหารงานประจำของตนเองได้ ให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันให้มากขึ้น

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้ยึดถือหลักทางการบริหารบางประการในการพิจารณาปรับปรุงระบบราชการดังนี้คือ

1. การพิจารณาเพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นถึงแม้ว่าจะคำนึงถึงเรื่องโครงสร้างเป็นสิ่งสำคัญ แต่ก็ได้พิจารณาถึงพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ในองค์กรด้วย เช่น ประธานของอนุกรรมการ และอนุกรรมการบางท่านได้เดินทางไปยังหน่วยงานในต่างจังหวัด เช่น สภากาชาด จังหวัด และเทศบาลเป็นประจำ เพื่อรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งส่งแบบสอบถามเพื่อถามความคิดเห็นในบางเรื่องด้วย
2. คณะอนุกรรมการได้สังเกตเห็นปัญหาซึ่งเกิดจากภายในองค์กรเอง เพราะการปรับปรุงส่วนใหญ่เกี่ยวข้องถึงกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ทางอนุกรรมการจึงได้เชิญ

ข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องเข้ารับการศึกษาหรือตัวทุกคน
ครั้งไป

อย่างไรก็ดีเงื่อนไขแห่งความสำเร็จตามแนวทางการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งต้องการจะให้ประชาชนมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองมากขึ้นนั้น มีแนวโน้มที่ดีขึ้น ที่ทางราชการมีความอ่อนอ่อนผ่อนปรนที่จะให้เป็นเช่นนั้น ดังนั้น จึงอยู่ที่ฝ่ายประชาชนเองจะต้องแสดงให้เห็นความกระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิของตน เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการได้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน