กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น

สุนทรชัย ชอบยศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2554

กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะ
จากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล :
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น

สุนทรชัย ชอบยศ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.วีระวัฒน์ ปันนิตามัย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร.อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์.....ประธานกรรมการ
(ร.ต.อ.ดร.วิเชียร ตันศิริคงคล)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.วีระวัฒน์ ปันนิตามัย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

เมษายน 2555

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะ จากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น
ชื่อผู้เขียน	นายสุนทรชัย ชอบยศ
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2554

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และเพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึก จากข้าราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนในเทศบาลตำบล 2 แห่งในจังหวัดขอนแก่น

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล คือ 1) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของอปท.ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน ความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ 3) ปัญหาอันเกิดจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนในการหารือกับอปท. 4) ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การใช้อำนาจลงนามเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและการใช้อปท.เป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

ผลกระทบภายในสำหรับฝ่ายบริหาร ด้านโครงสร้างมีการกำหนดคุณวุฒินายกเทศมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ด้านการคลังยังคงมีรายได้จัดเก็บเองจำกัดและยังพึ่งพางบอุดหนุนเป็นหลักและงบประมาณไม่ได้ตามการประมาณการ ด้านการบริหารงานบุคคลก่อให้เกิดการขยายกรอบอัตรากำลังและเป็นการพัฒนาสายงานอาชีพโดยปริยาย ส่วนผลที่เกิดต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นอกจากจำนวนสมาชิกจะลดลงแล้วการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติยังมี

ข้อจำกัดอยู่ โดยเน้นเฉพาะเรื่องที่เป็นการให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเป็นหลัก ทำให้การตรวจสอบไม่ได้เข้มข้นมากนัก ส่วนด้านการกำกับดูแลมีแนวปฏิบัติที่อำนาจกำกับดูแลเทศบาลอยู่ที่ส่วนกลางและระดับจังหวัดเป็นสำคัญโดยมีนายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยเท่านั้น

ทั้งนี้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะก่อให้เกิดผลกระทบใน 4 มิติ คือ มิติการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ พบว่า เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะในระยะแรกต้องพบกับความท้าทายหลายประการ กล่าวคือ มิติการเมืองท้องถิ่น มีการแข่งขันทางการเมืองของเทศบาลตำบลที่รุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังจำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง โดยรวมการมีส่วนร่วมก็ไม่ต่างจากเมื่อครั้งเป็นอบต.และประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวผู้นำหมู่บ้านอยู่มาก ส่วนมิติด้านการจัดบริการสาธารณะบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลไม่ต่างจากอบต.มากนัก เทศบาลตำบลเน้นที่การบริหารทั่วไปและการเคหะและชุมชนเป็นพิเศษ นอกจากนี้การที่ไม่ได้งบตามการประมาณการส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะที่ไม่เป็นไปตามแผนของเทศบาล สำหรับมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ ประเด็นที่ท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชนในการพัฒนา และเกิดความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาลในการทำหน้าที่

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลดังนี้ 1) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะให้ชัดเจนและนักการเมืองไม่ควรนำเรื่องการยกฐานะไปใช้เป็นอำนาจในการต่อรองทางการเมือง 2) อบต.และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะควรการประสานงานกัน เพื่อลดความขัดแย้งหรือความล่าช้าในการดำเนินการ 3) ควรมีการวางแผนการบริหารรองรับการเปลี่ยนแปลงฐานะในระยะยาว 4) การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน 5) การให้ความสำคัญในการสร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลควรพิจารณาดังนี้ 1) เทศบาลตำบลมีความจำเป็นที่ต้องสนใจและแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาชนและองค์กรภาคสังคมมากขึ้น 2) สมาชิกสภาเทศบาลต้องเรียนรู้การทำงานและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน 3) การแสวงหาแหล่งทุนอื่น ๆเพื่อพัฒนาเทศบาลตำบล 4) ผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นต้องผสานพลังเพื่อร่วมกันพัฒนาพื้นที่

ABSTRACT

Title of Thesis	Process And Impact From Tambon Administrative Organization (TAO) To A Sub-District Municipality : A Case Study Of Sub-District Municipality in Khonkaen Province
Author	Mr. Sunthonchai Chopyot
Degree	Master of Public Administration
Year	2011

This qualitative research aims to examine problems of transformation process and to study the impact of transformation from Tambon Administrative Organization to sub-district municipality. Data collection was compiled by using observations and in-depth interviews among central officials, regional officials, local politicians, local officials and people in two sub-district municipalities of Khonkaen province.

The results are as follows: 1) Problem of TAOs and nearby others was the lack of cooperation between TAOs and local governments. 2) Participation problems were to focus the need of politicians more than people and an unclear communication for participation in transformation process. 3) Regional government problem was the unclear practicable guide for consultation. 4) Politics problem was to use power of politicians for seeking political interests and the voice of national politics.

For the internal impact, structural aspect was to specify the mayor's qualifications and position of the counselor. Finance aspects depended on more subsidy budgets than the local revenues and the annual budget. In the human resource management, it increased workforce of sub-district municipality and supported the career development. In the dimension of legislation, it was limited, especially approval by the management. It made the weakness of accountability. Furthermore, supervision aspect was under the supervision of the central and provincial administration.

After initial status change of sub-district municipality meets several challenges. The results revealed that, on local political dimension, the intensity of political competition within sub-district municipalities led to increasing political groupings among local politicians. In the dimension of public participation, people participation was limited to only election voting, the rest was not different from TAO. Local people still strongly believed in community leaders. For public services aspect, the role of sub-district municipality had slightly different from TAO. Particularly, the sub-district municipality prioritized the general administration and housing and community. Financial problems affected on the administration of sub-district municipality because sub-district municipality fell short of revenue. For relationship of community and local leader aspect, it caused challenges of coordination between sub-district municipality, community leaders and community for development. Moreover, it was challenges of the delegation due to electoral divisions of sub-district municipality.

However, researcher has suggestions in the process of the status change as follows: 1) The government should clarify the criteria of status change and politicians shouldn't use power to bargain political interests. 2) TAOs and local governments should coordinate together in order to decrease conflicts and the delay in operation. 3) They should plan and manage for long-term status changes. 4) After status change, they should appropriately consider needs for community. 5) To give priority to build a public forum for public involvement and awareness about the status change.

After changing the status of a municipality should consider the following : 1) Tambon municipalities need to pay attention and cooperate with civil society organizations and the public. 2) Council members must learn working and act as an expectedagentofpeople. 3)Seeking some other funds to run Tambon municipalities is also suggested. 4) Local leaders and local administrators must coordinate together to develop their areas.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณา จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระวัฒน์ ปันนิตามัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี อาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันทรงคุณค่าในการให้คำแนะนำ แนวทางในการศึกษาวิจัยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร. วิเชียร ตันศิริคงคล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างดี จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์

ขอขอบคุณคณะผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานเทศบาลตำบล รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่วิจัยที่ได้สละเวลาและเอื้ออำนวยในการจัดเก็บข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้

ขอกราบขอบพระคุณสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้วิจัยได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญามหาบัณฑิต ด้วยการสนับสนุนทุนส่งเสริมการศึกษาประเภท 1 (Full Scholarship) รวมถึงมูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ-ท่านผู้หญิงแส อัตถากรเพื่อการศึกษาและวิจัย ที่ได้มอบทุนแก่ผู้วิจัยเพื่อการศึกษาครั้งนี้ ขอขอบพระคุณบูรพคณาจารย์แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ถ่ายทอดองค์ความรู้แก่ศิษย์อย่างหาที่สุดมิได้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เจ้าหน้าที่สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี ในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ตามขั้นตอนต่าง ๆ จนเสร็จสิ้น และขอขอบคุณในทุก ๆกำลังใจจากเพื่อน ๆ MPA รุ่น 52 ทุกคน

เหนือสิ่งอื่นใดขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่และคุณยายบัวผัน แสนนาม อันเป็นที่เคารพรักของผู้วิจัยยิ่ง ที่ช่วยผลักดันให้ผู้วิจัยได้มาถึงจุดนี้ ขอบคุณพี่สาว ของผู้วิจัยที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้านอย่างดีที่สุดเสมอมา สุดท้ายขอขอบพระคุณคุณตาผู้ล่วงลับที่เป็นต้นแบบในการดำเนินชีวิตของผู้วิจัยและคอยเฝ้าดูความสำเร็จของผู้วิจัยมาโดยตลอด

คุณค่าและประโยชน์อันพอจะพึงมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบและอุทิศแด่ผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน

สุนทรชัย ชอบยศ

เมษายน 2555

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ (3)

ABSTRACT (5)

กิตติกรรมประกาศ (7)

สารบัญ (8)

สารบัญตาราง (11)

สารบัญภาพ (13)

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ 1

1.2 คำถามในการวิจัย 5

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา 5

1.4 ขอบเขตการศึกษา 5

1.5 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา 7

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 8

1.7 นิยามศัพท์ 8

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 10

2.1 แนวคิดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10

2.1.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 11

2.1.2 การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล 18

2.1.3 วาทกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล 19

2.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 22

2.1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะ 26

2.1.6 การเมืองเรื่องการยกฐานะ 36

2.1.7 การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 40

2.2 แนวคิดว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล 43

2.3 แนวคิดว่าด้วยเทศบาลตำบล 52

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 75

2.5 บริบทของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา 79
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย 86
3.1 วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล 86
3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง 87
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 90
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล 91
บทที่ 4 กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล 93
4.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 93
4.1.1 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง 93
4.1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 96
4.1.3 ปัญหาการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค 103
4.1.4 ปัญหาการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 105
4.1.5 ข้อสังเกตบางประการจากการขอจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบล 111
4.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล 115
4.2.1 ผลกระทบภายในองค์การเทศบาล 115
4.2.2 ผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาล 159
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ 220
5.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 220
5.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล 223
5.3 อภิปรายผลการศึกษา 242
5.4 สรุป 251
5.5 ข้อเสนอแนะ 253

บรรณานุกรม 257
ภาคผนวก 270
ภาคผนวก ก แนวคำถามในการสัมภาษณ์ 271
ภาคผนวก ข หนังสือเลขที่ มท 0809.2/ว 3156 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 275

ประวัติผู้เขียน 279

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1 การเปรียบเทียบการร่างพระราชกฤษฎีกาและประกาศกระทรวง 40
2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล 48
2.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล 51
2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล 61
2.5 การเปรียบเทียบตำแหน่งสายงานผู้บริหารจากพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล 69
2.6 กรอบระดับตำแหน่งพนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บริหารตามขนาดของเทศบาล 70
2.7 การกำกับดูแลเทศบาล 72
2.8 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก ก. 3 ปีย้อนหลัง 82
2.9 งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. 3 ปีย้อนหลัง 84
2.10 ลักษณะโดยรวมของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา 85
3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 90
4.1 จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคมเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ของเทศบาลตำบล ก. 101
4.2 จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคมเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ของเทศบาลตำบล ข. 102
4.3 ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 110
4.4 เปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครนายกอบต.และนายกเทศมนตรี 117
4.5 เปรียบเทียบ โครงสร้างของอบต.และเทศบาลตำบล 118
4.6 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของนายกอบต.กับนายกเทศมนตรี 119
4.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล 121
4.8 รายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล 124
4.9 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปีก่อนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 125
4.10 รายได้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก. 127
4.11 รายได้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข. 129
4.12 การเปรียบเทียบโครงสร้างของอบต.และเทศบาลตำบล 136

4.13 การเปรียบเทียบอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล 137
4.14 การกำกับดูแลทางตรงผ่านการกำกับดูแลตัวบุคคล 146
4.15 การกำกับดูแลองค์กรกรณีการยุบสภาอบต.และเทศบาลตำบล 148
4.16 อำนาจในการกำกับดูแลการกระทำของอบต.และเทศบาลตำบล 153
4.17 ผลการนับคะแนนเลือกตั้งเทศบาลตำบล ก. 162
4.18 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.) 166
4.19 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (เทศบาล) 167
4.20 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.) (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 168
4.21 ภาพรวมการลงคะแนนผู้บริหารและสภาเทศบาลตำบล ข. 170
4.22 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ต้องทำ ระหว่างอบต. กับเทศบาลตำบล 191
4.23 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่อาจทำระหว่างอบต.กับเทศบาลตำบล 193
4.24 แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานเปรียบเทียบระหว่างช่วงที่เป็นอบต. ก. และเป็นเทศบาลตำบล ก. 196
4.25 แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานเปรียบเทียบระหว่างช่วงที่เป็นอบต.และเป็นเทศบาลตำบล ข. 203
4.26 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เทศบาลตำบลและอบต. 206
5.1 สรุปสาระสำคัญของผลกระทบภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้ง 2 กรณีศึกษา 229
5.2 การเปรียบเทียบบทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในเฉพาะส่วนที่ต้องดำเนินการ 238

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

1.1 จำนวนอบต.ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. 2549-2552 3
1.2 ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา 7
2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น 14
2.2 ขั้นตอนการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 25
2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 29
2.4 องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการเมืองท้องถิ่นในทัศนะของ คอฟแมน 37
2.5 จำนวนเทศบาลไทย จากปีพ.ศ. 2529-2552 42
2.6 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล 47
2.7 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น 55
2.8 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล 60
2.9 การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 64
2.10 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536-2552 65
2.11 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 67
4.1 ความสัมพันธ์ทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล 108
4.2 สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้รัฐจัดเก็บแบ่งให้และเงินอุดหนุนของเทศบาลตำบล ก. 155
4.3 สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้รัฐจัดเก็บแบ่งให้และเงินอุดหนุน ของเทศบาลตำบล ข. 156
4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกำนันผู้ใหญ่บ้านสมาชิกสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรี 218

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) อาทิใน มาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น..." อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 4) กล่าวคือ นอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากความพยายามของรัฐบาลหลายยุคด้วยกัน ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและความต้องการให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผ่านการปกครองท้องถิ่น

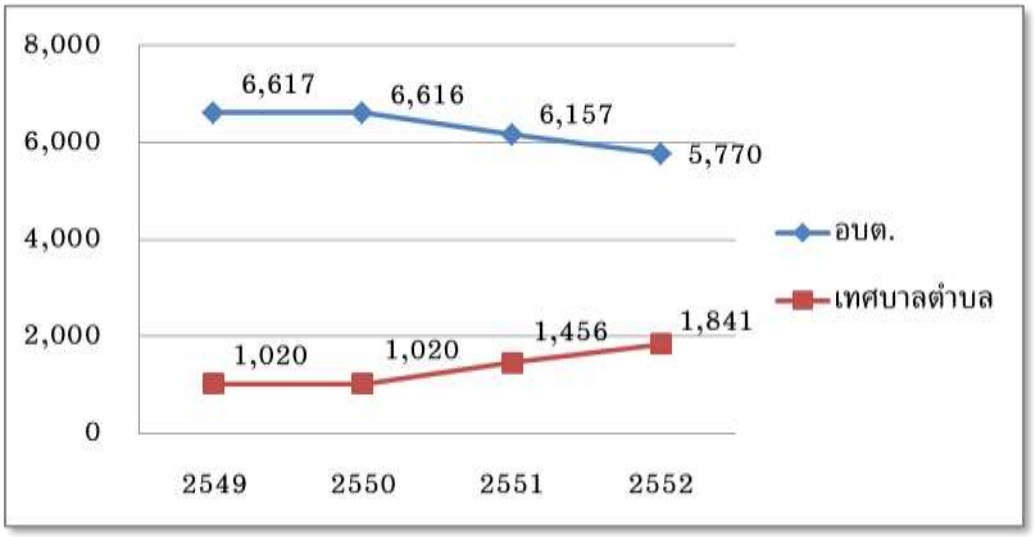
ในปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 4 รูปแบบนั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีสองแห่งนั่นคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งนี้หากพิจารณาความเก่าแก่ของรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน คงเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งเทศบาลในประเทศไทย ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การประดิษฐ์หรือสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมาย ที่แยกตัวออกจากหน่วยธรรมชาติหรือท้องถิ่นธรรมดาและเป็นหน่วยที่แยกตัดขาดออกจากสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม ไม่ใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องหรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์,

2542ข: 38,40; อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547: 54-55) ดังที่มีการอธิบายและขยายความขึ้นมาในภายหลัง ทั้งนี้จุดที่สำคัญของเทศบาลเป็นกิจการที่ประชาชนนั้น ได้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชนหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ประกาศใช้ในปัจจุบันนั้น ได้แบ่งประเภทเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ นั่นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในการก่อกำเนิดเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งแต่ประการใด คงจะเป็นเพราะเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิม ขึ้นเป็นเทศบาลอันเป็นการนำร่องในการใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั้น รัฐบาลคณะราษฎรมีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมีความพยายามปฏิรูปท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ จนได้มีการเริ่มต้นจะยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่งที่มีอยู่แต่เดิมของล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล โดยจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือเทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,800 แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 137) โดยในเรื่องนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า (สันติสุข อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542ข: 40) “เราจะได้ยกตำบลทุก ๆตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น...โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง”

หลายทศวรรษที่ผ่านมามีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบลอาจพบว่าเริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งภายหลังก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือในปี พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (ปี พ.ศ. 2535) และในบางช่วงเวลาก็มิได้มีการจัดตั้งเทศบาลนานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 75) คลื่นลูกที่สอง คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นกาลอวสานรูปแบบสุขาภิบาลในประเทศไทย โดยได้เกิดเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น 1,129 แห่ง โดยมีเทศบาลตำบลถึง 1,031 แห่ง (กรมการปกครอง อ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, 2543: 75) ซึ่งก่อนหน้านี้ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง 149 แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 192) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลเพียง 51 แห่ง และคลื่นลูกที่สาม คือหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่การยกฐานะจากอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นประกาศ

กระทรวงมหาดไทย ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการยกร่างมากกว่า ซึ่งในการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบันก็ยังคงใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 2,006 แห่ง ซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง 1,841 แห่งและหากพิจารณาในความต่อเนื่องระหว่างปี 2543-2551 มีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถึง 485 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551ข: 28) การเพิ่มขึ้นของเทศบาลดังกล่าวนั้นถือเป็นพัฒนาการที่มีความต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัตร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากเทศบาล ก็มีจำนวนมากถึง 5,770 แห่ง (ปี พ.ศ. 2552) ถึงจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังมีจำนวนมากพอสมควร ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 จำนวนอบต.ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. 2549-2552

อย่างไรก็ตามแม้แนวทางในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ค่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะปัญหาในมิติการเมืองระดับชาติ จนทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. 2552 ประสบปัญหาและเกิดความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างมาก แม้เจตนารมณ์ทางกฎหมายจะเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างรวดเร็วก็ตาม กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกและผู้บริหาร หมดวาระในวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 และขอเปลี่ยนแปลงฐานะไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ภายใน 45 วัน (ตามพรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 8) เพราะต้องรอประกาศการ

เปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการดำเนินการที่ล่าช้าและขยายเวลาการเลือกตั้งออกไปถึง 3 ครั้ง (เป็นเวลาถึง 135 วัน) (มติชน, 2552: 10) อันส่งผลต่อการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะอบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติดังกล่าว เพราะรอประกาศในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังมีอีกหลายอบต.ในหลายพื้นที่ขอทำการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารอบต.ไปพลางก่อน เพราะทนรอกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ ซึ่งสร้างความสับสนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่มีการรับสมัคร สมาชิกสภา.อบต.และนายกอบต. กลับได้รับแจ้งจากทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่ากระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติเป็นเทศบาลแล้ว จึงต้องมีการยุติการดำเนินการดังกล่าวและเตรียมดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทน (มติชน, 2552: 8; ปรีชา หยั่งทะเล, 2552: 41)

จะเห็นว่าความล่าช้าที่กระทบต่อการบริหารงานท้องถิ่น จนถึงขั้นมีการรวมตัวกันของอดีตนายกอบต.และปลัดอบต.กว่า 200 แห่ง เพื่อทวงถามความคืบหน้าเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มิติชน, 2552: 8) จากความเคลื่อนไหวของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลดังกล่าว ประกอบกับช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2553 ที่ผ่านมาพบว่ามีความเปลี่ยนแปลงอย่างน่าสนใจกล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 59 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2552, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และในปีงบประมาณ 2553 เพิ่มขึ้นถึง 320 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และหากนับรวมเฉพาะการเปลี่ยนแปลงฐานะของอบต.เป็นเทศบาลตำบลจากปี พ.ศ. 2552-2553 มีเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจำนวนทั้งสิ้น 379 แห่ง แต่การดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงฐานะยังขาดความชัดเจนก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆอยู่มาก อีกทั้งยังมีข้อกังวลจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะ แต่ไม่ได้เป็นเทศบาลแม้จะผ่านประชาคมของประชาชนแล้วก็ตาม

จากที่กล่าวมาการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอบต.ที่อยู่ในชนบท ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างต่อเนื่อง แต่ในระยะหลังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาบางประการได้ ดังนั้นการศึกษาเพื่อทราบถึงปัญหาที่แท้จริงในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่จะตามมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งและจะเป็นประโยชน์เพื่อเตรียมความพร้อมและแนวทางแก้ไขต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในอนาคต เพราะแนวโน้มต่อไปคงจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลได้ยาก อาทิ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่ได้แถลงในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2554 ว่า “ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล”

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้นอกจากจะพิจารณาถึงปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะแล้ว ยังศึกษาผลกระทบทั้งในมิติการบริหารภายในองค์การเทศบาล และมิติภายนอกองค์การ

เทศบาลในสี่มิติคือด้านการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่เป็นอย่างไร โดยเฉพาะเทศบาลตำบลเขตชนบท เมื่อมีการปรับเปลี่ยนฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มีอะไรที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยเฉพาะการดำเนินการตามบทบาทภารกิจในฐานะที่เป็นเทศบาลได้เพียงใด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่หรือไม่ เพราะเทศบาลตำบลถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับความคาดหวังจากประชาชน ถึงศักยภาพในการบริหารงาน อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากรูปแบบหนึ่ง การทราบปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น น่าจะเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลเป็นอย่างไร

1.2.2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

1.3.2 เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะขอนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วย ขอบเขตด้านเนื้อหา ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา รวมทั้งระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ประเด็นต่าง ๆจากการทบทวนวรรณกรรมทำให้ได้ประเด็นและขอบเขตทั้งผลกระทบภายในและผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาล ซึ่งในส่วนที่เป็นผลกระทบภายใน ได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อฝ่ายบริหาร ผลกระทบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และผลกระทบในด้านการกำกับดูแล จะพิจารณาเฉพาะประเด็นหลักที่เห็นว่าเกิดผลกระทบและมีความน่าสนใจภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในส่วนผลกระทบภายนอกก็จะพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ การจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งประเด็นการเมืองท้องถิ่นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นสำคัญ

1.4.2 ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา

1.4.2.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลซึ่งพิจารณาจากตัวแสดงในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นหลัก นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชน ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะผู้มีอำนาจลงนาม

1.4.2.2 ผลกระทบภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1) ผลกระทบภายในหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลหลังมีการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งจะพิจารณาใน 3 มิติหลักภายในองค์การเทศบาล นั่นคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำกับดูแลของเทศบาลตำบล ได้ดังนี้

(1) ศึกษาผลกระทบที่มีต่อฝ่ายบริหารใน 3 ประเด็นหลักดังนี้

(1.1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

(1.2) การบริหารการคลังในเทศบาล

(1.3) การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

(2) ศึกษาผลกระทบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) ศึกษาผลกระทบด้านการกำกับดูแล

2) ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นหลังจากมีการยกฐานะอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งจะเน้นที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

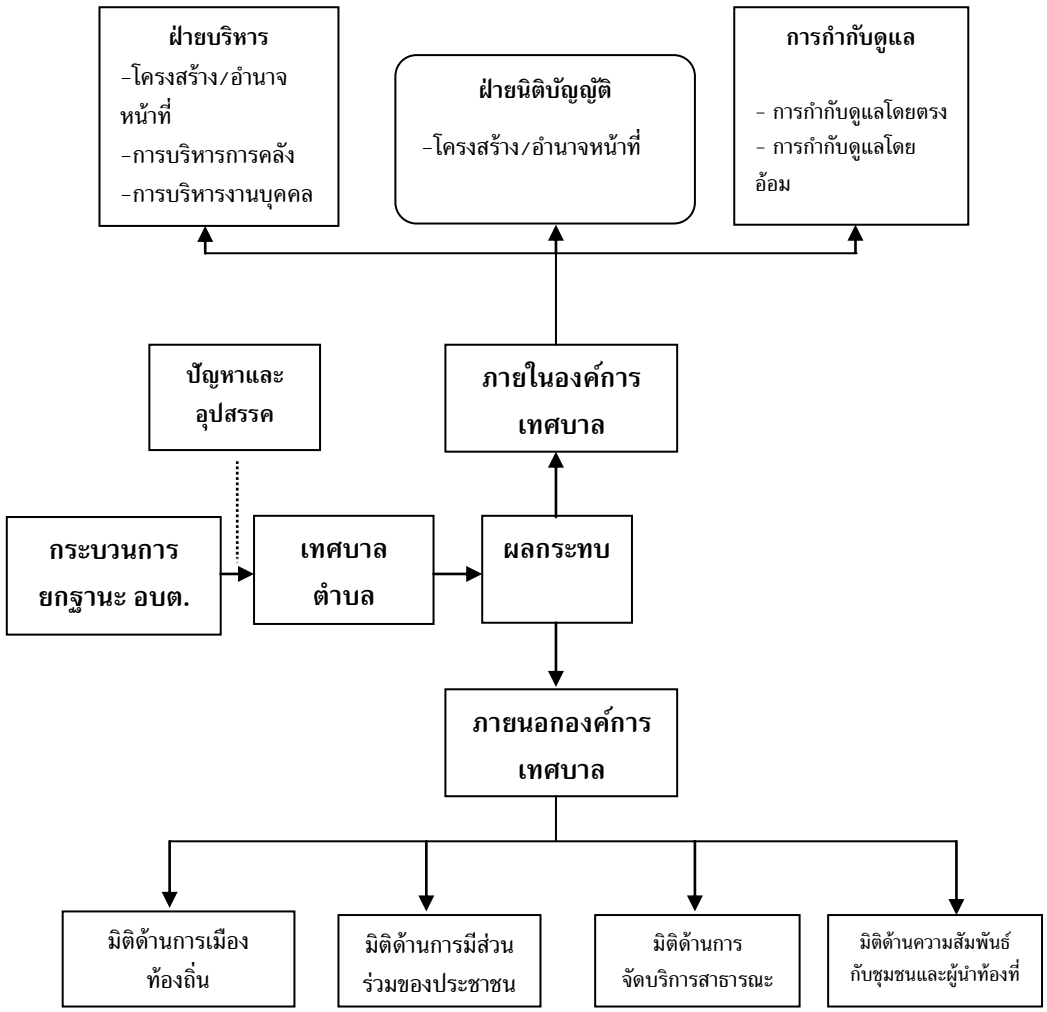
(1) ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น

(2) ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ

(4) ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

ทั้งนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอกรอบประเด็นที่ใช้ในการศึกษาตามภาพที่ 1.2 ดังนี้



ภาพที่ 1.2 ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา

1.5 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะกรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2554 เท่านั้น เนื่องจากมีการเพิ่มขึ้นของเทศบาลจำนวนมากและช่วงเวลาดังกล่าวมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ ประกอบกับระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงฐานะผ่านมาไม่นานนักน่าจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในครั้งนี้

อนึ่งการศึกษานี้อาจสะท้อนหรืออธิบายถึงเฉพาะผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลในระยะแรกเท่านั้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลและนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น

1.6.2 ทำให้ทราบผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ทั้งผลกระทบมิติภายในองค์การเทศบาล ที่เกิดขึ้นหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบล และผลกระทบในมิติภายนอกองค์การเทศบาล ที่เกิดขึ้นหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น ผลกระทบมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะและผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

ซึ่งการได้ทราบผลกระทบดังกล่าว น่าจะเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต อีกทั้งยังจะเป็นประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตอีกด้วย

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 การเปลี่ยนแปลงฐานะ หมายถึง การแปลงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น อนึ่งนอกจากคำว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะที่ใช้เป็นทางการแล้ว ยังมีอีกคำหนึ่งที่ช่วยให้เข้าใจง่ายขึ้นนั่นคือ การยกฐานะอบต.เป็นเทศบาล

1.7.2 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ หมายถึง ปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริง ในกระบวนการดำเนินการตามขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยพิจารณาจากตัวแสดงในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นหลัก นั่นคือ ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการส่วนกลางโดยเฉพาะผู้มีอำนาจลงนาม

1.7.3 ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงฐานะ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงฐานะทั้งมิติภายในองค์การเทศบาลซึ่งจะพิจารณาทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลตำบล เช่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง เป็นต้น ส่วนมิติภายนอกองค์การเทศบาล ก็จะพิจารณาในประเด็นการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดบริการสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน)

1.7.4 การจัดบริการสาธารณะ หมายถึง การที่เทศบาลตำบลมีความสามารถในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

1.7.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจการต่าง ๆของเทศบาลอย่างกว้างขวางไม่เพียงเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น อาจด้วยวิธีการรับรู้ข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินงาน ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบและการตระหนักหรือกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลตำบล

1.7.6 การเมืองท้องถิ่น หมายถึง สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น

1.7.7 ความสัมพันธ์กับชุมชน ในงานวิจัยฉบับนี้หมายถึง สภาพความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลในฐานะหน่วยการปกครองถิ่นที่มีการประสานหรือสร้างความร่วมมือกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและชุมชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น นั้นมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ

2.1 แนวคิดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.1.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- 2.1.2 การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล
- 2.1.3 วาทกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล
- 2.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล
- 2.1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะ
- 2.1.6 การเมืองเรื่องการยกฐานะ
- 2.1.7 การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

2.2 แนวคิดว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 แนวคิดว่าด้วยเทศบาลตำบล

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5 บริบทของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ซึ่งจะขอนำเสนอตามลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเคลื่อนไหวที่เปรียบเสมือนคลื่นที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของเทศบาลโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงฐานะว่า เดิมทีนั้นการเปลี่ยนแปลงฐานะมีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างไรบ้าง รวมถึงวาทกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ

เป็นเทศบาลตำบล ที่ค่อนข้างมีความสับสนและมีการนำเสนอข้อมูลที่หลากหลาย อีกทั้งผู้วิจัยจะนำเสนอขั้นตอนตามตัวบทกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในปัจจุบันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ยังพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะและประเด็นทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และสุดท้ายจะได้กล่าวถึงแนวคิดในการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาที่เป็นอย่างไร ซึ่งจะขอนำเสนอตามลำดับกล่าวคือ

2.1.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นคือประชาธิปไตยท้องถิ่น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519: 6; ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2535: 114; ปธาน สุวรรณมงคล, 2548: 363; สถาบันพระปกเกล้า, 2551ง: 4; วุฒิสาร ตันไชย, 2552: 111; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ก: 2) การจัดตั้งหรือการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงมีความน่าสนใจในการจัดการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่จะช่วยสร้างรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ดังที่ บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522: 13-14) ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 11) ประหยัด หงส์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 107) รวมถึง วุฒิสาร ตันไชย (2547: 1) ที่ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไปในทำนองว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเกิดการจัดตั้งหรือให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งหน่วยในการปกครองตนเอง มีหน้าที่สำคัญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่

อย่างไรก็ตามแนวทางที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 15-17) ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีแนวทางหลัก ๆ 2 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก คือ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่นมีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมันหรือก่อนหน้านั้น ในกรณีประเทศไทยก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government)

แนวทางคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญ แนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น สอดคล้องกับบุญรงค์ นิลวงศ์ (2522: 15-16) รวมถึงประหยัด หงส์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 237) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่นว่า รัฐเท่านั้นที่ก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “Local Government Is a Creature of the State” นั่นเอง

ฉะนั้นการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลย่อมเป็นไปไม่ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นการก่อให้เกิดขึ้นเป็นรัฐซ้อนรัฐ เป็นประเทศซ้อนประเทศขึ้นมา หากท้องถิ่นเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง ปราศจากการควบคุมจากรัฐ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปัตย์” (Sovereignty) ภายในประเทศ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (Autonomy) แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมหรือการมอบอำนาจจากรัฐเท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐ หากไม่มีรัฐก็ไม่สามารถก่อให้เกิดท้องถิ่นได้ เช่นเดียวกับ Wit, Deniel (1967: 3) ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการให้โอกาสกับประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน เชื่อว่าหากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวหาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนภายใต้หลักการปกครองตนเอง (Local-Self Government)

ดังนั้นปรัชญาในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสำคัญที่ต้องมีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาทรูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537: 6-9) ชี้ให้เห็นถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่า มีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและพัฒนารูปแบบ โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวคือ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง ทั้งนี้ขอขยายความเพิ่มเติมดังนี้

ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ด้วยประวัติศาสตร์ซึ่งจะปรากฏในปัจจุบันว่า รัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น อันสืบเนื่องจาก

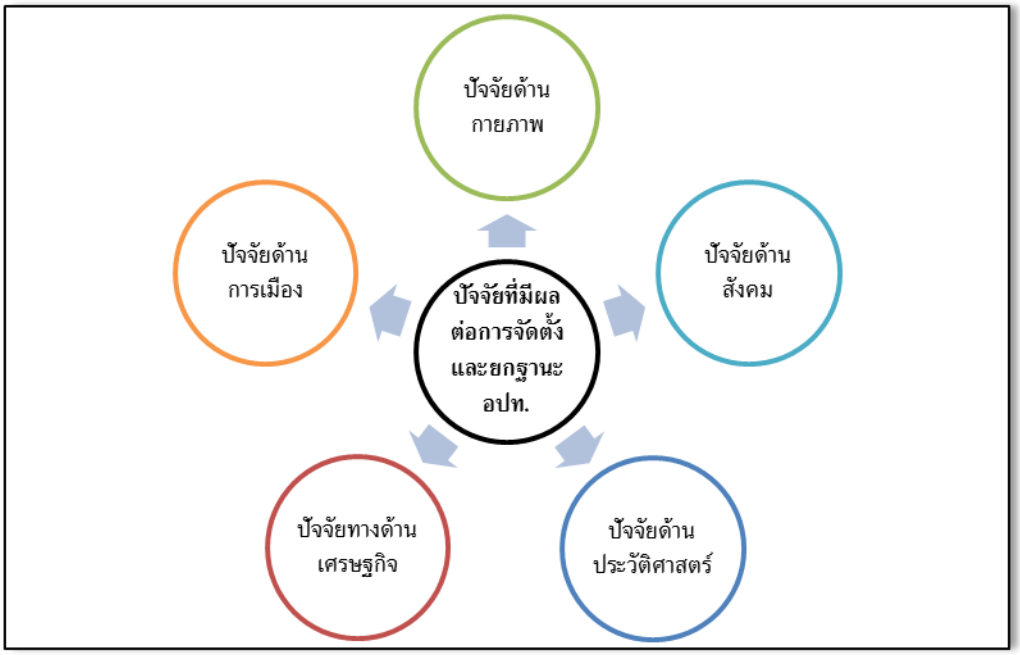
พันธนาการที่เกิดจากการเคยรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง จนธเนศวร์ เจริญเมือง (2551ก: 9) กล่าวว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจที่ล่าช้าเป็นอย่างมาก

ปัจจัยด้านสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาถึง จำนวนประชากร ลักษณะประชากร สภาพพื้นที่และชุมชน ที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จำแนกแจกแจงตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม ซึ่งอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ กล่าวคือ สังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพที่หลากหลายและมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดี สังคมชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็นเมืองและยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้ายคือ สังคมที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากสามกลุ่มที่กล่าวข้างต้นและมีความพิเศษในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมักให้ความสำคัญกับลักษณะของพื้นที่เป็นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ย่อมมีรายได้มากในการพัฒนาท้องถิ่นและความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งสามารถวัดจากรายได้หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ย่อมเกี่ยวพันกับรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจัยด้านกายภาพ คือการกำหนดขนาดของพื้นที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันกล่าวคือ แนวคิดแรก การเสนอให้แบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน แนวคิดที่สองเรื่องความสะดวกในการบริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป แนวคิดที่สามคือการคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ไม่ใหญ่มากเกินไป จนอาจทำให้ประชาชนขาดความผูกพันกับท้องถิ่น แนวคิดที่สี่คือองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

ปัจจัยด้านการเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการที่รัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น หากรัฐยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน (Local-Self Government) ทั้งนี้การให้อิสระแก่การตัดสินใจแก่ท้องถิ่น และการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะที่ต่างกัน ตามสภาพทางการเมือง สังคมและประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐที่จะเข้ามาบริหารประเทศ การเร่งสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องกระทำควบคู่กันไป



ภาพที่ 2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551ก) ได้ให้หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

> ...การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งเป็นเทศบาล...ย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้น ๆมีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปรับปรุงการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะส่งเสริมความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปรับปรุงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม

กล่าวโดยสรุป การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชนจะเห็นได้ว่าแนวคิดการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi-Dimensional)

ซึ่งหมายความว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัยและการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมต่าง ๆ ในทุกมิติและเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่สำคัญคือมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537: 10) ได้สรุปเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงควรคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆนั่นคือ รายได้ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ ทั้งนี้รัฐควรให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) และแนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการบริหารแก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแค่การยกฐานะท้องถิ่นเพื่อเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ต้องให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งท้องถิ่นเองก็พึงสังวรและตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

2.1.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยในการจัดบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากที่สุดในด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล รายะนาคร, 2552: 3) คำกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้เพราะที่ผ่านมาบทบาทและภารกิจของท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ.2550 ได้มีความพยายามในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น อันเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหน่วยปกครองขนาดเล็กโดยเฉพาะเทศบาลตำบล ที่มีส่วนได้รับการถ่ายโอนภารกิจเช่นกัน ซึ่งภายใต้แนวคิดการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนนี้สิ่งที่มีความต้องการให้เกิดขึ้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วโดยผลสัมฤทธิ์สุดท้ายคือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั่นเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2547ก: 5)

แต่อย่างไรก็ตามภายหลังการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากวิเคราะห์ให้ลึกลงไปในรายละเอียดแล้วอาจพบว่าภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นงานลักษณะแม่บ้าน เช่น การจัดเก็บและกำจัดขยะ ทำความสะอาดถนน ซ่อมบำรุงถนนหนทางส่วนงานพัฒนาสำคัญ ๆมักจะเป็นการดำเนินการโดยส่วนกลางและภูมิภาค จึงทำให้ประชาชนมองว่าการจัดบริการของส่วนกลางดีกว่าท้องถิ่นจึงทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากนัก (อรทัย ก๊กผล, 2546: 3) ทั้งนี้หากพิจารณาความหมายของการจัดบริการสาธารณะแล้ว ถวิลวดี บุรีกุล (2548: 875) ได้อธิบายถึง การบริการสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งมีหลายวิธี ไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นการบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่

ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นตน การบริการที่จัดให้คือ การบริการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการ ความปลอดภัย การศึกษา การรักษาวัฒนธรรม การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริการจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึง (จรัส สุวรรณมาลา, 2542: 76) นั่นคือการจัดบริการที่มีต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วยของหน่วยบริการ โดยสามารถรักษาคุณภาพบริการสาธารณะไว้ได้อย่างสม่ำเสมอทุกหน่วยของบริการ โดยหน่วยจัดบริการแต่ละประเภทจะต้องมีจำนวนประชากรเป้าหมายหรือจำนวนชุมชนเป้าหมาย หรือพื้นที่ในการให้บริการเป้าหมายที่เหมาะสมกับบริการประเภทนั้นไม่มากเกินไป (เพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการไม่สามารถรักษาคุณภาพมาตรฐานของการจัดบริการต่อหน่วยสูงเกินไป) และไม่น้อยเกินไป (เพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วยสูงเกินไป) อาจกล่าวได้ว่าจำนวนหน่วยจัดบริการจะต้องมีจำนวนไม่มากจนเกินไปเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรหรือพื้นที่เป้าหมายในการให้บริการ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท.จำนวน 6 ด้าน หรือถือได้ว่าเป็นกรอบสำคัญในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยรวมแล้วมีดังนี้ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปะวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับการจัดบริการสาธารณะข้างต้นมีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นต้นแบบแก่การบริหารจัดการสาธารณะที่ท้องถิ่นอื่น ควรศึกษาเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดทางการคลัง เพื่อสร้างเสริมสมรรถนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนอื่นโดยเฉพาะภาคเอกชน (Private Sector) รวมถึงภาคประชาสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลภายใต้บริบทการกระจายอำนาจด้วย (Vries, Reddy and Haque, 2008: 1) ซึ่งท้องถิ่นทั้งหลายสามารถนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการบริหารจัดการที่ดีหรือการจัดการที่มีธรรมาภิบาล การสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น รวมทั้งการแสวงหา Best Practices ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมากดังที่มีการสนับสนุนการริเริ่มและนวัตกรรมใหม่ ๆจาก

หน่วยงานต่าง ๆ เช่น รางวัลพระปกเกล้าของสถาบันพระปกเกล้า รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้อรทัย ก๊กผล (2546: 12-25) ได้อธิบายว่าภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารถูกท้าทายให้เพิ่มบทบาท ไม่ใช่เป็นเพียงผู้บริหารที่ยึดบทบาทตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้บริหารที่มีความคิดสร้างสรรค์ ทำงานเชิงรุก เพิ่มบทบาทเพื่อให้สอดรับกับสภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งนี้ผู้บริหารและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารขององค์กรอย่างน้อย 4 มิติดังนี้

1) ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือการให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และมุ่งการพัฒนาที่สมดุล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การรักษาระบบนิเวศ

2) ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กรโดยการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ยึดประชาชนเป็นสำคัญเน้นการกระจายอำนาจ และการทำงานเชิงรุกมากกว่าป้องกัน การพัฒนาองค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในและกระบวนการทำงาน การบริหารงานบุคคล และภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น

3) ความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลัง โดยการมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้ได้ตามเป้าหมาย

4) ความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเป้าหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

จากการให้ความเห็นที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่าคำว่าบริการสาธารณะนั้นมีจุดสำคัญดังนี้ ประการแรกต้องเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำโดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดต้องเป็นองค์กรของรัฐ ในทุกระดับรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้วย ประการที่สองการจัดบริการสาธารณะจะต้องจัดทำเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงที่ตัวบุคคลโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ประการที่สามการจัดทำบริการสาธารณะต้องมุ่งประโยชน์ที่ประชาชนหรือสังคมโดยส่วนรวมเป็นหลักโดยไม่มุ่งผลกำไรแต่มุ่งไปที่คุณภาพและประโยชน์ที่ตกกับประชาชนและประการสุดท้ายคือการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกส่วน และต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องการจัดบริการสาธารณะนั้น เป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นใหม่ เป็นที่คาดหวังแก่ประชาชนอย่างมากในการได้รับบริการสาธารณะที่ดีมีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองแก่ความต้องการ

ของประชาชนได้ ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลว่าให้ความสำคัญไปที่การจัดการประเภทใดมากกว่ากัน และนอกจากนี้ยังจะพิจารณาจากมุมมองของประชาชนว่า ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะจากเทศบาลตำบลอย่างไร นั่นคือการที่เทศบาลตำบลมีความสามารถของเทศบาลตำบลในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะพิจารณาจากภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นคือ บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็นสำคัญ

2.1.2 การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล

ในอดีตการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐบาลคณะราษฎรแล้ว มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เกิดการปกครองตนเอง โดยความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นได้ระบุชัดเจนถึงเทศบาลใน 3 รูปแบบคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งได้เริ่มต้นที่จะยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ที่มีอยู่แต่เดิมอันเป็นมรดกของล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจัดตั้งเพิ่มเติมอีกซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะและการจัดตั้งรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,800 แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 137)

ทั้งนี้หากพิจารณาในอดีตกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0413/ว 1408 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ดังนี้ (อ้างถึงในประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529: 4) 1) มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 033113/ 1788 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2535 ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ข้างต้นและใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องของงบประมาณ โดยมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 25) จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ที่มิได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นมีเทศบาลในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

2.1.3 วาทกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในเรื่องหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีนักวิชาการที่กล่าวอ้างถึงว่ามีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งที่ชัดเจน อาทิ งานของ สนิท จรอนันต์ (2549: 38-39) โกวิทย์ พวงงาม (2552: 191) จักษ์ พันธ์ชูเพชร (2551: 226) รวมถึงมานิตย์ จุมปา (2548: 175-176) ที่ได้กล่าวถึงว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) การจัดตั้งเทศบาลกระทำได้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยการจัดตั้งเทศบาลตำบลใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนด คือพื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีจำนวนประชากรจำนวน 7,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรและได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

การใช้แนวทางดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0313/ว2966 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2540 เรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองและยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นเพียงการใช้เทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งมีเกณฑ์ที่พิจารณาสองประการคือ ประการแรก รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สอง คือเรื่องจำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546: 1)

อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า จะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยเพียงใดซึ่งก็ปรากฏใน พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก กล่าวคือ หากย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็พบว่าในหมวดหนึ่งที่ว่าด้วยเทศบาลตำบลมาตรา 4 บัญญัติอย่างชัดเจนว่า “ตำบลใดมีบทพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ให้มีสภาพเป็นทะบวงการเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นจะได้กำหนดเขตต์และนามของเทศบาลไว้ด้วย”

การกล่าวถึงกฎหมายเทศบาลฉบับแรก (พ.ศ. 2476) เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่านับแต่สยามประเทศ ได้เริ่มมีกิจการเทศบาลมาอย่างเป็นทางการนั้น ในด้านหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเทศบาลตำบล ก็มิได้มีความชัดเจนมาตั้งแต่เริ่มต้นจวบจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่ายังคลุมเครือพอสมควร ซึ่งต่างจากเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ว่ากรณีเทศบาลเมืองต้องเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ ส่วนเทศบาลนครนั้นต้องประกอบด้วยประชากรห้าหมื่นคนขึ้นไปจึงจะมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ (คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 50 ปีเทศบาล, 2527: 3) ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงลำดับศักดิ์กฎหมายจากพระราชกฤษฎี เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล

(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 นั่นเอง สอดคล้องกับชูศักดิ์ เที่ยงตรง (2517: 20-21) กล่าวถึงการจัดตั้งเทศบาลว่ามีหลักเกณฑ์ คือ ถ้าท้องถิ่นมีความเจริญพอที่จะตั้งเป็นเทศบาลได้ กล่าวคือ เจริญกว่าสุขาภิบาลและมีพลเมืองหนาแน่น มีรายได้พอที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมายได้ กระทรวงมหาดไทยก็เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งปัจจุบันเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย) ตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดแน่ชัดว่าเทศบาลตำบลจะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยแค่ไหน อันแตกต่างกับการจัดตั้งเทศบาลในรูปแบบอื่น

อย่างไรก็ตามนันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552: 32) ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2552: 84) ประยูร กาญจดุล (2545: 30) และสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547: 6) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด สำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง จำนวนประชากร ความหนาแน่นหรือรายได้ของท้องถิ่นแต่ประการใด ซึ่งนับได้ว่าค่อนข้างจะคลุมเครือมากพอสมควรในเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งแตกต่างจากนักวิชาการกลุ่มแรกที่พยายามนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลโดยมักกล่าวต่อท้ายว่าเทศบาลตำบลเกิดจาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ และมีเกณฑ์ตามที่กล่าวอ้างแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งกับนักวิชาการกลุ่มหลังนี้ เพราะการเปลี่ยนฐานะหรือการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีเกณฑ์อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น และในปัจจุบันก็เป็นเช่นนั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กลับมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.1.2

ทั้งนี้เมื่อมาพิจารณาถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามคู่มือการปฏิบัติงานการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการรวมและยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (มปป: 1) กระทรวงมหาดไทย ที่ใช้ในการเป็นหลักเกณฑ์ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

> มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย การเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมมา ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องทุกฉบับที่ใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานจริงของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้มีกฎหมายฉบับใดเลยแม้แต่น้อย ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในรายละเอียดในการยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งในกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องนั้นเน้นหนักเฉพาะในเรื่องความเหมาะสมที่สมควรจะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

ดังนั้นพอสรุปได้ว่า สำหรับเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะที่นักวิชาการเสนอว่ามีจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร รายได้ ที่กล่าวอ้างถึงนั้น ไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ เพื่อการยก

ฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ยกมานั้นเป็นหลักเกณฑ์สำหรับ การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล แต่วิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเทียบเคียงหลักเกณฑ์เท่านั้น แต่ไม่ได้ยึดเป็นเกณฑ์ตายตัวแต่อย่างใด ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงขอยึดหลักการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ให้คำนึงเพียงว่า มีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มากดังได้นำเสนอแล้วข้างต้น

2.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มปป: 11-12)

2.1.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ผ่านความเห็นชอบ ของอำเภอและจังหวัดตามลำดับมายังกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ทั้งนี้ ต้องมีข้อมูลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามนัย มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 พร้อมทั้งส่งเอกสารประกอบการพิจารณาขอยกฐานะ ดังนี้

1) แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัด ตามลำดับ

2) รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

3) คำบรรยายแนวเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอ... จังหวัด... อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

4) แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องตรวจสอบชื่อสถานที่ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ต่าง ๆ ในกรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยจะต้องให้นายอำเภอแห่งท้องที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทั้งหมด เป็นผู้ลงนาม

รับรองแนวเขตตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.1/ ว 2067 ลงวันที่ 10 กันยายน 2541 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.1/ ว 1048 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545

5) แบบสำรวจความเห็น/รายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

6) กรณีที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลและพร้อมไปกับการเปลี่ยนชื่อ ซึ่งจะขอใช้ชื่อ ไม่ตรงกับชื่อเดิม ให้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาประกอบด้วย โดยถือปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0204/ ว 695 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2520 มาใช้โดยอนุโลม

โดยเอกสารตามข้อ 1) 2) 3) 4) 5) และ 6) จะต้องจัดส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 30 ชุด

2.1.4.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตรวจพิจารณาหลักฐานเอกสารตามข้อ 1 ประกอบ ข้อกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นในการขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ให้ครบถ้วนถูกต้อง

2.1.4.3 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยพร้อมแผนที่ท้าย ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีบัญชา กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลขอเปลี่ยนชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงชื่อจังหวัด อำเภอและตำบล หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน เมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบจึงเสนอต่อ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณา

2.1.4.4 คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จะกำหนดการประชุมตรวจพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยเชิญ ผู้แทนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมชี้แจงด้วย แล้วจึงแจ้งผลให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ ดังนี้

กรณีที่ 1 หากมีรายละเอียดที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมถูกต้องสมบูรณ์ตามความเห็นของที่ประชุมแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรับไปแก้ไขและดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่ประชุมเสียก่อน แล้วจึงนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย อีกครั้งหนึ่ง

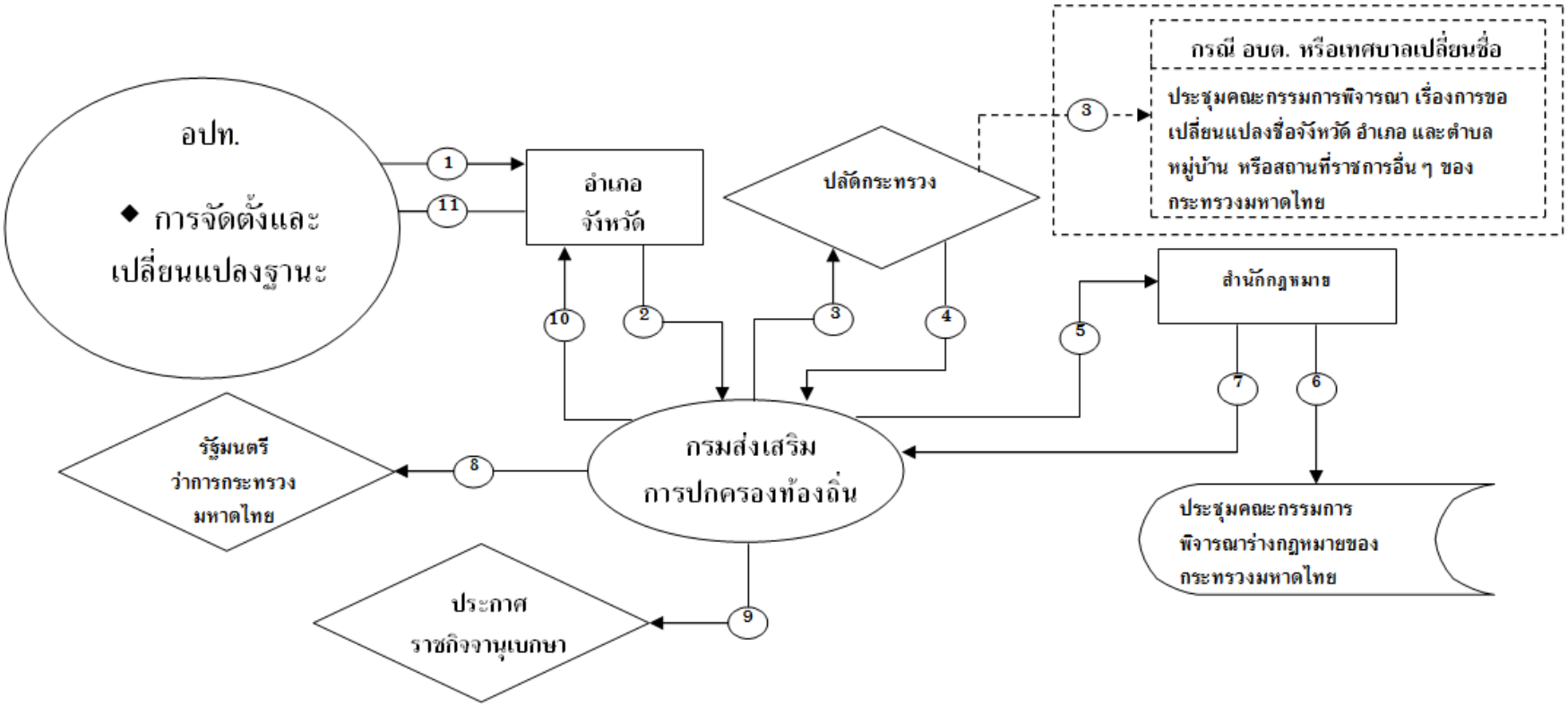
กรณีที่ 2 หากที่ประชุมเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยและแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยตามที่เสนอ จะแจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบมติที่ประชุม และให้พิจารณาดำเนินการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป

2.1.4.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเทศบาลตำบล....พ.ศ. ... เพื่อให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอให้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเทศบาลตำบล... พ.ศ. ...

2.1.4.6 เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

กล่าวโดยสรุปจะเห็นขั้นตอนหลัก ๆในการดำเนินการ เพื่อขอดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ อาจพิจารณาหลักพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยพิจารณาที่การดำเนินการของท้องถิ่นและการขอความร่วมมือท้องถิ่นและท้องที่ใกล้เคียงที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาคและการดำเนินการของราชการส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) อันเป็นเส้นทางของตัวแสดงที่สำคัญในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่มีการวางไว้อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของรัฐที่สถาปนาการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) นั่นเอง



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
แหล่งที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มปป.: 7.

2.1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

หลักเกณฑ์หรือแนวทางหนึ่งในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคือ แบบสำรวจความเห็นหรือรายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะออกมาในหลายรูปแบบแต่รูปแบบที่ถือได้ว่าอยู่กับสังคมไทยมานาน คือ เรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล แต่ภายหลักกระแสการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ได้เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยเป็นเวทีให้ประชาชนเป็นผู้เล่นมากขึ้น แต่ในบางกรณีอาจพบว่าห่างไกลกับเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็นอยู่มาก

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดประชุมประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชนว่าทำไมจึงต้องเปลี่ยนแปลงฐานะหรือมีแนวทางหรือเหตุผลอะไร ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งการที่ประชาชนทราบในข้อเท็จจริง หรือมีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางแล้วจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับที่จะจ่ายภาษีตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่ความเหมาะสมกับจังหวะเวลาและโอกาส ทั้งนี้หากจะพิจารณาในมิติทางกฎหมายโดยเฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 ได้บัญญัติว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญของเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองตนเอง ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การดำเนินการของอบต.เพื่อขอความเห็นของประชาชนนั้นจะดำเนินการในลักษณะที่เรียกกันว่า การประชุมประชาคมหมู่บ้าน-ตำบล

กรณีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะของอบต.เพื่อเป็นเทศบาลตำบลนั้นการประชาคมตำบลนั้นก็จะทำในศูนย์กลางของตำบลโดยเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมมากกว่า เพราะเมื่อพิจารณาสถานที่จัดประชุมประชาคมตำบลแล้วมีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนัก ซึ่งเป็นที่ประชุมสภาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมหมายความว่าเป็นไปได้ยากที่จะให้ประชาชนจำนวนมากทั้งตำบลเข้าร่วมประชุม ซึ่งการประชุมประชาคมในความหมายที่ทำนั้นน่าจะเป็นการเชิญผู้ใหญ่บ้านกำนัน ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน รวมไปถึงตำแหน่งอื่น เช่น ตัวแทนประชาคมจากหมู่บ้านต่าง ๆในพื้นที่เพื่อเข้าร่วมรับทราบแนวทางการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปธาน สุวรรณมงมล (2552: 150) ยังได้กล่าวถึงเรื่องกลไกสำคัญสำหรับประชาสังคมในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการทำประชาคม เป็นการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะผู้ปกครองซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็เป็นพื้นที่ทางการเมืองหนึ่งที่จะให้โอกาส

ประชาชนในการพบปะกับผู้ปกครองท้องถิ่นอีกวาระหนึ่งเช่นกัน ประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมตำบลนั้นมีความรู้สึกร่วมกันประการหนึ่งว่าเป็นคนของพื้นที่หรือตำบลนี้อยู่แล้ว ส่วนการทำอะไรร่วมกันคือการประชุมประชาคมร่วมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นก็คงเป็นธรรมชาติของประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่เห็นว่าน่าจะดีกว่าจากเดิมที่เป็นอยู่เพราะโดยเรื่องเงื่อนไขทางภาษาแล้วคำว่าเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยกฐานะนั้นย่อมทำให้มีอารมณ์หรือความรู้สึกไปในทางบวกเสียมากกว่า

การได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก็คือการแสวงหา การมีส่วนร่วมจากประชาชนซึ่งถือเป็นกระบวนการ เป้าหมาย รวมถึงหัวใจที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นเพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น รวมถึงแสดงความคิดเห็น ความต้องการน่าจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นและยังถือเป็นการปกครองตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519: 95) อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยสะท้อนความเห็นของประชาชนในการปกครองตนเองแต่หากมีข้อจำกัดในด้านนี้ก็เป็นที่น่าเสียดายนักสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการผลักดันและการเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284 และมาตรา 285) มาตรา 285 ที่ว่า

> ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนถิ่น อาทิ การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (มาตรา 56-57)

> มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น...ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

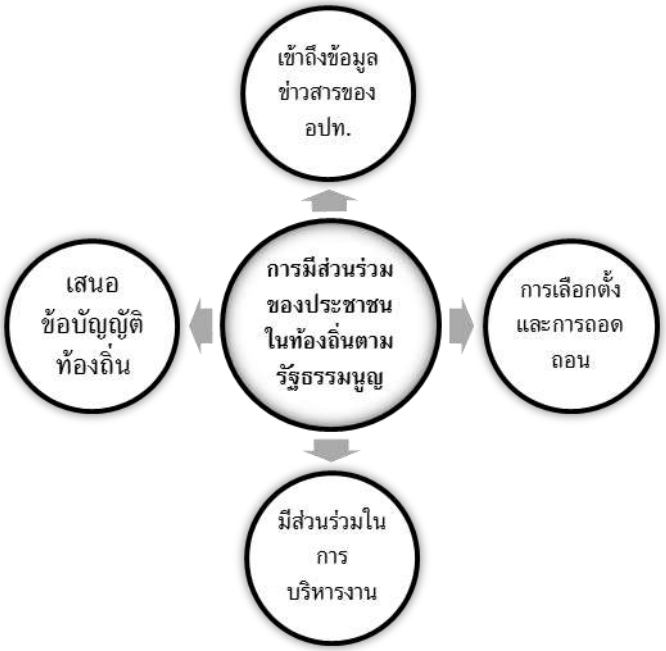
> มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว...

3) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามความในมาตรา 286 ที่ว่า

> มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น (มาตรา 287) “ มาตรา 287 (วรรคหนึ่ง) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย...” ในขณะที่มาตรา 287 วรรคสามบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แต่ในความเป็นจริงยังพบว่าที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนับได้ว่ายังประสบปัญหาอยู่มากหรือหากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมยังเป็นนามธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ระเบียบ กฎหมายหรือการบัญญัติไว้ในเชิงโครงสร้างมากกว่า ที่จะเป็นการสนใจหรือการมีส่วนร่วมที่เห็นท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ของประชาชนและยังห่างจากวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมอยู่มาก ดังที่พระมหาณรงค์ เชื้อบัวเย็น (2553: 84) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542ก: 150) ได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนยังชินกับการสั่งการจากเบื้องบน อันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานของรัฐไทย จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นของรัฐ (Local Government) มากกว่าการปกครองที่เน้นการปกครองตนเอง (Local Self Government) ประกอบกับท้องถิ่นและชาวบ้านเองยังขาดทักษะในการทำงานลักษณะกลุ่มและเครือข่ายทำให้การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นจึงไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนมักถูกโน้มน้าวชักจูงได้ง่าย ประกอบกับประชาชนมักรอรับบริการมากกว่า ส่วนในด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะประชาชนไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นมักตอบสนองแก่นักการเมืองระดับชาติ มากกว่าประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยขาดการสร้างความรัก ความผูกพันและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552ข: 34)

ซึ่งประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้มีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับธเนศวร์ เจริญเมือง (2548: 124) รวมถึงเอกวิทย์ ธีรวิโรจน์ (2553: 120) ที่กล่าวถึงปัญหาประการหนึ่งของเทศบาลว่าคือ ประชาชนขาดความสนใจทางการเมืองอยู่มาก ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล รวมถึงไม่มีบทบาทในการควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเป็นดังนี้จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งประชาชนยังมองว่าการเมืองยังเป็นเรื่องไกลตัวและดูเหมือนว่าประชาชนจะให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่นทั้งที่ท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนก็ตาม นอกจากนี้อลงกรณ์ อรรคแสง (2554: 1781) ยังสะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเพียงมายาคติที่สร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการบดบัง เบี่ยงเบนหักเหความสนใจของประชาชนออกจากอำนาจที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นภาษาแห่งอำนาจ ที่สุดท้ายอำนาจทั้งหลายยังคงอยู่กับข้าราชการและนักการเมืองมากกว่าประชาชน

นอกจากนี้การศึกษาของพรชัย เทพปัญญา (2541: บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล โดยใช้ชุมชนในเทศบาลและสุขาภิบาลอย่างละสองแห่งเป็นกรณีศึกษา ซึ่งพบว่า ประการแรก ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นเพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงตัวแทนในการบริหารงานของรัฐเท่านั้นไม่ใช่ตัวแทนของชุมชน ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองส่วนใหญ่คือการเลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในระดับล่าง เพื่อผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามความประสงค์ของประชาชนมีน้อยมาก ประการที่สามคือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญเข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยส่วนใหญ่มีกลุ่มหลักเพียงกลุ่มเดียว ในขณะที่กลุ่มทางการเมืองในการแข่งขันแทบจะไม่มีความชัดเจน และประการที่สี่พรรคการเมืองในระดับชาติมีความสัมพันธ์น้อยมากกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะพรรคการเมืองไม่ต้องการเสียฐานคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถ้าสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างเปิดเผย

ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ที่มีวิวัฒนาการที่เกิดจากนโยบายของรัฐทั้งการจัดตั้ง ปรับปรุง การแก้ไข ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงผูกพันธ์อยู่กับระบบราชการอยู่มากยิ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ไม่มีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง อีกทั้งไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ตามหลักการปกครองตนเอง (นคร พันธ์สวัสดิ์, 2544: 31) และเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ก็มุ่งที่จะให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนและเปิดโอกาสหรือพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

(สถาบันพระปกเกล้า, 2547ข: 18-19) หากแต่ยังคงพบประเด็นปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการศึกษาวิจัยจำนวนมาก

ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นมากกว่าการที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานเท่านั้น หากแต่เป้าประสงค์สำคัญคือการสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการดูแลชุมชนร่วมกัน อันสะท้อนถึงการดำรงชีวิตตามวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่นอันจะเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย (อรทัย ก๊กผล, 2551: 87-88) อย่างไรก็ตามเรื่องแม้ในทางทฤษฎีอาจปฏิเสธแนวคิดดังที่กล่าวมาได้ยากแต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องพิจารณาทรัพยากรต่าง ๆ (Resource Model of Political Participation) อันเป็นเงื่อนไขหรือข้อพิจารณาที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือเรื่องของเงิน (Time) เวลา (Money) และทักษะของประชาชน (Civic Skills) สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน ก็มีส่วนต่อรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่ต่างกัน ทั้งนี้ในส่วนของทักษะประชาชนนั้นไม่จำกัดเฉพาะเรื่องสถาบันทางการเมืองเท่านั้นอาจรวมไปถึงวิถีชีวิตของประชาชนในที่ทำงาน หรือการปฏิบัติศาสนกิจอื่นด้วย (Brady, Verba and Schlozman, 1995: 271) โดยรวมก็คือการมีส่วนร่วมที่กลายเป็นวัฒนธรรมหรือเป็นหนึ่งในวิถีชีวิตของผู้คนในกิจกรรมต่าง ๆของสังคม ชุมชน ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะเรื่องในทางการเมืองนั่นเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่พบในชนบทมากกว่าเขตเมืองและหากประชาชนไม่รู้สึกถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมก็จะเป็นเพียงในนามเท่านั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถูกครอบงำจากรัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อความชอบธรรมในโครงการที่กำหนดไว้แล้วเท่านั้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2551ก: 99-100) ซึ่งการกระทำลักษณะนี้เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง หากเกิดปรากฏการณ์อย่างนี้ก็เท่ากับว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงแค่เชิงสัญลักษณ์ ที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำบางอย่างหรือการชี้นำจากผู้ที่ได้ประโยชน์ต่าง ๆจากแนวทางที่ได้ เสมือนหนึ่งเป็นการหลอกประชาชนแต่เป็นการหลอกที่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอันตรายมาก

นอกจากนี้ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551ข: 277) ได้ชี้ให้เห็นการมีส่วนร่วมซึ่งมีสองมิติหลักด้วยกันกล่าวคือ มิติแรกพิจารณาเฉพาะการเลือกตั้งและการให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอันเป็นการที่ประชาชนนั้นมอบอำนาจและบทบาทให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะการเลือกตั้งหรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบผู้แทน” “ประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้ง” หรือ “การเลือกตั้งธิปไตย” (Electocracy) และในมิติที่สองคือเน้นการมีส่วนร่วมรอบด้านและต่อเนื่อง ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวจึงเป็นแบบประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งแสดงออกอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

1) การติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองและกิจการสาธารณะทั้งหลาย

2) การเข้าร่วมฟังการปราศัยหาเสียง

3) การเข้าร่วมอภิปรายหรือรับฟังการประชุมทางการเมือง

4) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

5) การช่วยหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครบางคน

6) การลงสมัครรับเลือกตั้ง

7) การซักถามหรือเสนอนโยบายหรือการขอแก้กฎหมายและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร

8) การติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆของผู้แทนและฝ่ายบริหาร เช่น การออกกฎหมาย การคัดค้านกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณและโครงการต่าง ๆ

9) การผลักดันให้มีการยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนโครงการ เรียกร้องให้มีการประชาพิจารณ์หรือถอดถอนผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร

10) การผลักดันให้รัฐส่งเสริมหรือยอมให้มีบทบาททางการเมืองของประชาชนมากขึ้นในระดับท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้โดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่าง เช่น ในการแก้ปัญหาของชุมชนควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ (อรทัย ก๊กผล, 2552: 18–19) ดังนี้ 1) เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ 2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชนมีสาเหตุมาจากอะไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไรและควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง 3) ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไรจะแบ่งงานกันอย่างไรใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใดจะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา 4) ร่วมดำเนินงานประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจเต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง 5) ร่วมกันติดตามประเมินผลตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย 6) ร่วมรับผลประโยชน์ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ ในรูปของเงินวัตถุสิ่งของแต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังที่กล่าวมานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการกล่าวคือการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไข

ปัญหาหรือการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและอิสรภาพที่จะตัดสินใจว่า จะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือการมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า

Del Furia and Wallace-Jones (2000 อ้างถึงใน Lockie, Franetovich, Sharm and Rolfe, 2008) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยมีหลายปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือจำเป็นต้องพิจารณากลุ่มคนที่เข้าร่วมให้มีความหลากหลายเท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้อาจไม่ได้เป็นกลุ่มอิสระหรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ประกอบกับต้องมีความเชื่อมั่นในความสามารถของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบและการตัดสินใจ (Impact Assessment and Decision-Making Processes) อีกทั้งยังต้องให้โอกาสประชาชนในการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ และควรมีความยืดหยุ่น (Flexible) ในการให้ประชาชนเข้าร่วมในการวางแผนและตัดสินใจไม่ใช่เฉพาะเป็นการทำตามระเบียบแบบแผนหรือกฎหมายเท่านั้น ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ เครย์ตัน, เจมส์แอล (2005: 21-24) เป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะช่วยเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจให้ดีขึ้น ลดค่าใช้จ่าย ลดความล่าช้าเมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจ สร้างความน่าเชื่อถือ อีกทั้งยังเป็นการทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น นอกจากจะพิจารณาการแสดงออกของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลแล้วชุมชนเองก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงฐานะด้วย

2.1.5.1 ชุมชนกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ชุมชนถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ หลายทศวรรษที่ผ่านมามีการกล่าวถึงการพัฒนาชุมชนกันอย่างกว้างขวางและในระยะหลังมานี้ โดยเฉพาะช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีความพยายามสร้างชุมชนให้มีการรับรองสถานะตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้นโดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ชุมชน”ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ หากจะกล่าวถึงชุมชนแท้จริงแล้วอาจหมายความรวมถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกันด้วย (ประเวศ วะสี, 2541: 35)

จะเห็นว่าคำว่าร่วมกันนั้นมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความเป็นชุมชน เพราะลักษณะของชุมชนย่อมมีส่วนที่จะต้องดำเนินการร่วมกันอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน แต่ดูเหมือนว่า

ที่ผ่านมาการร่วมกันของชุมชนจะประสบปัญหาโดยเฉพาะกระแสทุนนิยมโลกาภิวัฒน์ได้เข้ามากระทบต่อความเป็นชุมชนดังที่ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544: 197-199) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการพัฒนาที่ขาดมิติทางวัฒนธรรมจะก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชุมชนเมืองและท้องถิ่น ที่ขาดความเป็นชุมชนมากขึ้นเริ่มจากความไม่สนใจในการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชน มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ที่สำคัญคือขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของในสมบัติส่วนรวมของชุมชน และขาดความผูกพันกับท้องถิ่น ดังนั้นการพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงทางเลือกให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินทางเดินของวิถีชีวิตตนเองมากขึ้นอันจะช่วยสร้างสรรค์ต้นทุนทางวัฒนธรรมของสังคมสมัยใหม่

ดังนั้นเมื่อมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นเสมือนหนึ่งเป็นการยกฐานะหน่วยการปกครองที่มีแต่เดิมขึ้นเป็นทางการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นองค์กรใหม่นี้จะต้องแสดงบทบาทในการติดต่อสื่อสารกับชุมชน ต้องเรียนรู้ร่วมกับชุมชนไม่แสดงบทบาทความเป็นหน่วยงานของรัฐแล้วสร้างความเป็นอื่นให้กับชุมชน การกระทำดังกล่าวอาจส่งผลในทางอ้อมต่อการละเลยของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ การเอื้ออาทร การดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีข้อจำกัดเพราะเป็นองค์กรที่เน้นความเป็นทางการและมีความเป็นราชการสูง ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะที่ชุมชนและกำนันผู้ใหญ่บ้านมีจุดแข็งด้านความคล่องตัว ความไม่เป็นทางการและยังกลมกลืนไปกับชุมชน สามารถระดมความร่วมมือจากประชาชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆได้อย่างกว้างขวางสามารถใช้กลไกเชิงสังคมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชนได้อย่างไม่มีข้อจำกัด แต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่ขาดทรัพยากรในการดำเนินงานและอำนาจตามกฎหมาย (จรัส สุวรรณมาลา, 2547: 5)

นอกจากนี้การเคลื่อนตัวของการเมืองแบบตัวแทนสู่การเมืองแบบสมาคมหรือที่จรัส สุวรรณมาลา เรียกว่าเป็นการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ Co-optation คือการปรับเปลี่ยนสภาวะการแข่นขันการนำระหว่างองค์กรไปเป็นการร่วมมือสนับสนุนหรือเกื้อกูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนซึ่งการเมืองท้องถิ่นในระบบสมาคมมีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการด้วยกันกล่าวคือ

ประการแรกเป็นระบบการเมืองที่กระจาย ถ่ายโอน-แลกเปลี่ยนอำนาจ บทบาทและทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนส่วนราชการภายใน-ภายนอก/ภายนอกชุมชน

ประการที่สองคือเป็นระบบการเมืองที่ไม่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองใด ๆเพียงแห่งเดียว ในระบบนี้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ศูนย์กลางทางการเมืองแต่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบบการเมืองท้องถิ่น

ประการที่สามเป็นระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างสมดุล ในส่วนที่เป็นทางการคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน

ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการเป็นแกนหลักในการตรากฎหมาย การจัดเวทีประชาคมการสนับสนุนองค์กรชุมชนและส่วนราชการในการจัดบริการสาธารณะ และในส่วนที่ไม่เป็นทางการก็คือเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน เวทีประชาคม ส่วนราชการหน่วยงานภายนอกอื่น ๆรวมทั้งการปฏิบัติการที่ใช้กลไกทางสังคมและอาสาสมัครต่าง ๆในการจัดทำบริการสาธารณะ การทำงานลักษณะการประสานงานกับเครือข่ายและกลไกทางสังคมนั้นถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญขององค์กรที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องแสดงบทบาทในฐานะองค์กรของชุมชน ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สถาบันพระปกเกล้า (2551ข: 4-6) ถือว่าเป็นธรรมชาติขององค์กรปกครองท้องถิ่นนอกจากจะเป็นองค์กรทางการเมืองและองค์กรทางการบริหารหรือราชการ หรือเข้าทำนองที่ประเวศ วะสี (2552: 33) เสนอว่าท้องถิ่นควรเป็นท้องถิ่นแห่งความเป็นประชาสังคม ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอำนาจรัฐอย่างเดียวไม่ได้ต้องมีลักษณะเชิงประชาสังคมคือมีหลายคนหลายฝ่ายมาร่วมดำเนินการบริหารงานของชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มความสามารถก็ควรลดความเป็นราชการลงและเห็นความสำคัญกับการประสานงานกับชุมชนและผู้นำท้องที่มากขึ้น ที่สำคัญคือควรบริหารเชิงพื้นที่ร่วมกันก็น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการร่วมมือกันพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่ต้องปรับบทบาทจากการปกครองท้องถิ่น (Government) ที่เน้นความเป็นสถาบันและมีลักษณะสั่งการหรือประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น (Governance) ที่เน้นภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ความสำคัญกับภาคสังคมหรือการประสานงานกับองค์กรชุมชน (Community Organization) กลุ่มหรือเครือข่ายต่าง ๆที่มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นซึ่งใช้หลักที่เน้นการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) จากฐานรากขึ้นสู่บน (Bottom-up) อันจะทำให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีความรู้สึกผูกพันและหวงแหนท้องถิ่น (Shah, 2006: 2; Saito, 2008: 7; Henry, 2007: 41; Vries, Reddy and Haque, 2008: 1; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553: 44-45 และอุดม ทุมโฆสิต, 2552: 204-208)

กล่าวโดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นรวมถึงการทำงานเน้นการประสานงานกับภาคชุมชนและส่วนอื่น ๆเช่นเดียวกันกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะและกิจกรรมอื่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกระบวนการที่ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงว่าอำนาจเป็นของประชาชนซึ่งการเมืองที่เน้นฐานที่ประชาชนนั้น จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและสามารถปกครองตนเองได้ อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจพิจารณาความหมายที่ง่ายแก่ความเข้าใจซึ่งจะยึดตามความหมายของ ศาสตราจารย์ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551ข: 277) นั่นคือการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจการต่าง ๆของเทศบาลอย่างกว้างขวางไม่เพียงเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น และเพิ่มเติมรายละเอียดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ 1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284 และมาตรา 285) 2) การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนถิ่น อาทิ การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต เป็นต้น (มาตรา 56-57) 3) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286) 4) การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น (มาตรา 287) การรับรู้ข่าวสารของท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือการตระหนักหรือกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นในการประสานกับชุมชนหรือผู้นำท้องที่นั้นก็มีส่วนสำคัญเพราะการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายหรือการให้ความสำคัญกับภาคสังคมจะช่วยให้เกิดการสร้างพื้นที่ทางการเมืองแก่กลุ่มอื่น ๆไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนก็จะเน้นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลตำบลกับกลุ่มองค์กรต่าง ๆโดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่มีบทบาทภารกิจที่มีความเกื้อกูลกันในการปฏิบัติงาน

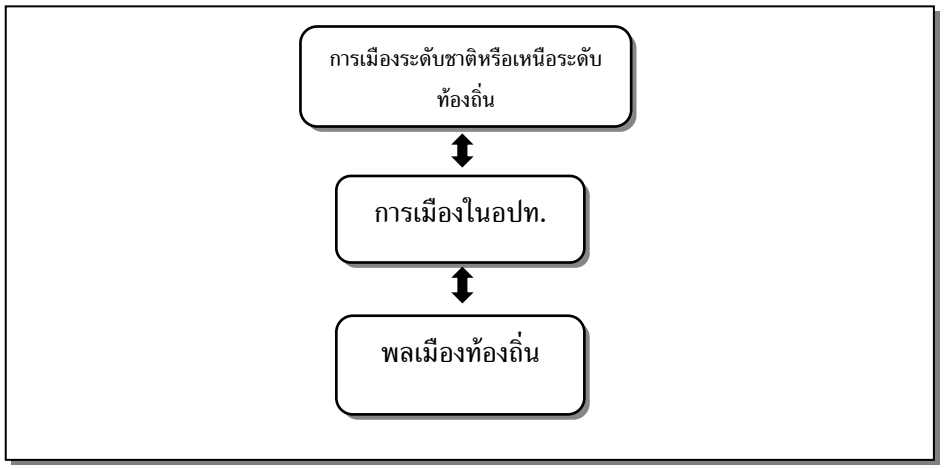
2.1.6 การเมืองเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อพิจารณาวิธีการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในเชิงนิตินัยแล้วหากเป็นไปตามขั้นตอนหรือแนวทางที่เคยมีการกำหนดไว้ ก็น่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ หากแต่ในทางปฏิบัติดังที่ได้พบกับกระแสข่าวจำนวนมาก อาทิ เรื่องของการจ่ายค่าจัดทำเอกสารเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะของท้องถิ่นบางแห่ง รวมทั้งกระแสการทุจริตเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ความพยายามหาที่พึ่งของนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับอำนาจของราชการส่วนกลางที่ยังคงมีเหนือท้องถิ่นอยู่สูงมาก เพราะสามารถชี้ชะตากรรมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆได้ว่าจะมีทิศทางไปทางใด กล่าวคือจะอยู่ในฐานะเดิมคืออบต.หรือจะอยู่ในสถานะใหม่อันเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นปรารถนา

ทั้งนี้การเมืองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารท้องถิ่น เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551: 66-67) เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากข้าราชการส่วนกลางไปสู่นักการเมืองท้องถิ่น แม้จะเป็นกลุ่มทุนหรือผู้นำชุมชนก็สามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน หากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทาง

การเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งจะเห็นในหลาย ๆท้องถิ่น ที่มีกลุ่มตระกูลการเมือง เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอาจมีหลายขอบเขต

นอกจากนี้ อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี (2552: 49) ได้ศึกษาเรื่องการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีโดยได้กำหนดประเด็นศึกษาในส่วนของสภาพการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ประเด็นหลักด้วยกันกล่าวคือ สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และประเด็นสุดท้ายคือผู้บริหารอปท.ที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล ทั้งนี้หากจะกล่าวถึงการเมืองเรื่องการยกฐานะนั้น มีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ อีกทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการเมืองระดับชาติและประชาชนหรือพลเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยดังปรากฏในภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 องค์ประกอบเชิงโครงสร้างของการเมืองท้องถิ่นในทัศนะของ คอฟแมน
แหล่งที่มา: Kaufman (1963 อ้างถึงใน อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 471).

ประเด็นการเมืองระดับชาตินั้นหมายถึงนักการเมืองในระดับชาติที่มีผลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้างนับได้ว่าเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐที่ต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจ การพิจารณายกฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก แต่จะพิจารณากว้าง ๆไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางการคลัง มิติด้านประชากร มิติด้านความสำคัญทางการเมืองความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นและที่สำคัญ

คือ ต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชนซึ่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะโดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล ที่จะพิจารณาตามแต่สมควรแก่กรณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลัก และทั้งนี้ภายหลังจากการได้รับการยกฐานะก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้หากพิจารณาเงื่อนไขทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยในการจัดตั้งและการส่งเสริมการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2546 การเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต.ขึ้นเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 9 บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย”

ซึ่งในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกแก่การจัดทำมากว่าและยังมีความรวดเร็วเนื่องจากขั้นตอนต่าง ๆสิ้นสุดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการง่ายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งพึ่งมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2546 จากเดิมทีที่ในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้หากจะพิจารณาในรายละเอียดของลำดับศักดิ์กฎหมายแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการร่างพระราชกฤษฎีกาและประกาศกระทรวง ซึ่งจะขอกล่าวถึงในรายละเอียดเพื่อให้เห็นความชัดเจนว่าเงื่อนไขทางกฎหมายมีผลอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลของอบต. ดังที่หยุด แสงอุทัย (2548: 79-80) ได้กล่าวถึงพระราชกฤษฎีกา ว่าคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยพระราชกฤษฎีกามีประเภทเดียวนั่นคือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น อาทิ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดได้มีบทบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีไปถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้น ๆแล้วแต่กรณี ทั้งนี้หากพิจารณากระบวนการในการร่างพระราชกฤษฎีกาแล้วจะต้องเริ่มต้นดังนี้ (หยุด แสงอุทัย, 2548: 79-80)

ผู้มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่รัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ ส่วนพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ ทรงตราโดยไม่ขัดต่อกฎหมายผู้เสนอได้แก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องคือเจ้าของเรื่องนั้น โดยสรุปผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาคือ คณะรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาคือ พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้การบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่งในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. 2546 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำคู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าคำนำ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546: คำนำ) ได้แสดงคำปรารภว่า

> ด้วยที่ผ่านมาการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล,เทศบาล) มักดำเนินการไปด้วยความล่าช้า โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น การจัดทำคำบรรยายแนวเขตพร้อมแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ถูกต้อง ขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงาน เช่น สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานกฤษฎีกา รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจในขั้นตอนการจัดตั้งยกฐานะดังกล่าว

จากคำปรารภในคำนำของคู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอที่จะเห็นปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พอสมควร โดยเฉพาะความล่าช้าในการตราพระราชกฤษฎีกา และข้อผิดพลาดทางเทคนิคบางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ รวมถึงลำดับขั้นการติดต่อกับราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากพอสมควรในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อีกทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจส่วนกลางในการให้กำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุบางประการที่กล่าวมานี้เองที่น่าจะเป็นมูลเหตุสำคัญในการเปลี่ยนแปลงระดับศักดิ์ของกฎหมายให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา นั่นคือการตรากฎหมายใหม่นั่นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 พ.ศ. 2546 อันทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวง จึงช่วยเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เกิดความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ประกาศกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งในที่นี้หมายถึงกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเหมือนกับพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องประกาศในราชกิจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบการร่างพระราชกฤษฎีกาและประกาศกระทรวง

ประเด็น	พระราชกฤษฎีกา	ประกาศกระทรวง
ผู้มีอำนาจพิจารณา	คณะรัฐมนตรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ผู้มีอำนาจตรา	พระมหากษัตริย์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การบังคับใช้เป็นกฎหมาย	การประกาศในราชกิจจานุเบกษา	การประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กล่าวโดยสรุปการเมืองท้องถิ่นมีความหมายหรือขอบเขตที่หลากหลาย แต่ในที่นี้ผู้วิจัยขอพิจารณาและปรับปรุงจากงานของอัชกรณ์ วงศ์ปรีดี (2552: 49) โดยจะเน้นประเด็นการเมืองท้องถิ่นในเรื่อง สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบริบททางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งน่าจะพอเป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้

2.1.7 การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีนักวิชาการข้าราชการได้กล่าวถึงอย่างต่อเนื่องอาทิ ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2550: 123) ได้กล่าวถึงว่า สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเน้นการพัฒนาปฏิบัติภารกิจโดยยึดรูปแบบมาตรฐานคือ เทศบาล หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีมาตรฐานเป็นที่พอใจหรือมีมาตรฐานสมควรปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบเทศบาล เป็นต้นว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลจัดบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพภายในสองปี สามารถพัฒนารูปแบบเป็นเทศบาลในทางตรงกันข้าม หากพัฒนาไม่ได้ตามมาตรฐานสมควรมีการปรับควบให้หลาย ๆ อบต.เพื่อแปลงรูป (Transform) สู่รูปแบบเทศบาล ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวต้องการที่จะเห็นความเติบโตของท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล อีกทั้งยังได้กล่าวสนับสนุนการควบรวมอบต.ขึ้นเป็นเทศบาล ในกรณีที่อบต.ยังไม่มีความพร้อมอีกด้วย จึงนับได้ว่าเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอีกทั้งยังสอดคล้องกับสาโรช คชมาตย์ (2541: 23) รองอธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น ได้บรรยายเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งและโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงขั้นตอนในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยจะเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะก้าวเติบโตต่อไปเป็นเทศบาลหรือรวมตัวกับหน่วยปกครองท้องถิ่นใกล้เคียงรูปแบบอื่น เช่นเดียวกับประยูร กาญจนดุล (2544: 47) ได้กล่าว

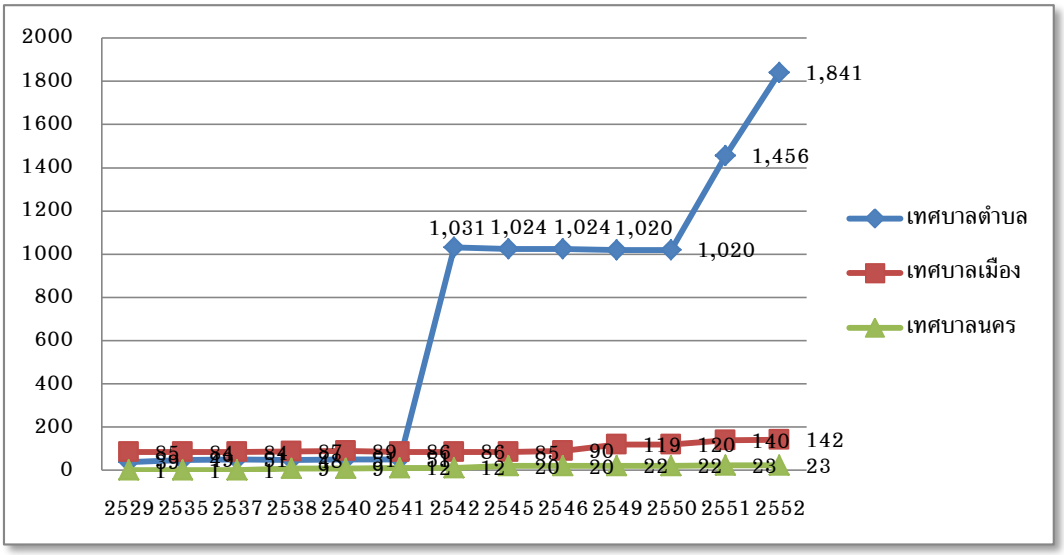
ปาฐกถาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไทย โดยสรุปเห็นว่าควรปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ด้วยการใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียวเป็นหลัก

การจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดและยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่าพลังในการขับเคลื่อนอบต.เป็นเทศบาลยังมีอยู่ในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง จนเกิดการยกฐานะในระยะเวลาต่อมา ทั้งนี้จากการประชุมแกนนำนายก อบต.ทั่วประเทศ ของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มติชน, 2553: 8) มีข้อเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลชนบท) เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ โดยไม่กระทบกับโครงสร้างของสมาชิก อบต.ที่มีอยู่เดิมในแต่ละตำบล เพื่อให้การแบ่งงบประมาณประเภทอุดหนุนมีความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม นายไพร พัฒโน นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) กล่าวว่า (มติชน, 2553: 8) “การยกฐานะ (เป็นเทศบาลชนบท-ผู้วิจัย) เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องปลายเหตุ หากเป็นไปได้อบต.ทั่วประเทศควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดจะเหมาะสมกว่า (เทศบาลชนบท-ผู้วิจัย)” (เทศบาลชนบทเป็นข้อเรียกร้องของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณระหว่างอบต.กับเทศบาล โดยให้เหตุผลว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนควรได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน)

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็มีความสำคัญอยู่มาก เพราะเทศบาลตำบลเป็นรูปแบบที่มีอำนาจหน้าที่ ที่มีความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งถูกท้าทายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอบต.ทั่วประเทศ ในประเด็นความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546: 93) ก็ได้เคยกล่าวให้เห็นเป็นภาพรวมว่าช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมามีการกล่าวถึงเรื่อง การปรับปรุงรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยมีการเสนอหลายแนวคิด เช่น การลดจำนวนอบต. ที่มีอยู่ให้น้อยลงโดยการยุบรวมอบต.เข้ากับอบต.หรือ ข้อเสนอยุบอบต.แล้วยกฐานะเป็นเทศบาล รวมถึงอัชกรณ์ วงศ์ปรีดี (2548: 56) ที่เห็นด้วยกับแนวทางในการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีประสิทธิภาพในการปกครองตนเอง เพื่อรวมตัวกันจัดตั้งเป็นอบต.ขนาดใหญ่หรือการยุบรวมกับเทศบาลข้างเคียงเพื่อให้เกิดความประหยัดและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จากที่กล่าวมาพอจะเห็นว่าแนวคิดเรื่องการยกฐานะมีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็นับได้ว่ายังเป็นอุปสรรคอยู่มาก

สำหรับประเทศไทยนับจากช่วงเวลา พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (ปี พ.ศ. 2535) และในบางช่วงเวลาก็มิได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลย นานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 75) ทั้งนี้ข้อมูลในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งและยกฐานะเทศบาล มีจำนวน 136 แห่ง ทั้งนี้ประกอบไปด้วยเทศบาลนคร 1 แห่ง (เทศบาลนครเชียงใหม่) เทศบาลเมือง 84 แห่ง และเทศบาลตำบล 51 แห่ง ส่วนสุขาภิบาลมี

จำนวนถึง 972 แห่ง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537: 2) จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาสองปี คือในปี พ.ศ. 2535-2537 ได้มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพิ่มขึ้นเพียง 2 แห่งเท่านั้นในปี พ.ศ. 2541 ก่อนมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้นมีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 149 แห่ง (ข้อมูลจากกรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 192) แบ่งเป็นเทศบาลนคร 12 แห่ง เทศบาลเมือง 86 แห่ง และเทศบาลตำบล 51 แห่งและเมื่อพิจารณาเทศบาลตำบล ภายหลังจากรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นอันสิ้นสุดลงและเกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมจำนวน 980 แห่ง (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 248) เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดโดยในปี 2542 มีจึงทำให้ประเทศไทยมีเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น 1,129 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนครจำนวน 12 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 86 แห่ง และเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดถึง 1,031 แห่ง ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 จำนวนเทศบาลไทย จากปีพ.ศ. 2529-2552

ต่อมาในปีงบประมาณ 2552 ได้มีการเปลี่ยนแปลงและยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง (เทศบาลเมืองสำโรงใต้) และได้ทำการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอีกจำนวน 59 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2552 ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ในปีงบประมาณ 2553 ได้ทำการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจำนวนทั้งสิ้น 319 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552 ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่น) ณ ปัจจุบัน (วันที่ 15 ธันวาคม 2552) ประเทศไทยจึงมีเทศบาลจำนวน 2,006 แห่ง ทั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง เทศบาลตำบลมากถึง 1,841 แห่ง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีจำนวนมากถึง 5,770 แห่งเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดความเป็นเมือง (Urbanization) ขยายตัวออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ท้องถิ่นที่เป็นเขตเมือง (Urban Area) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมเกี่ยวพันกับการจัดตั้งและการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพื่อก่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพทางสังคมและสามารถตอบสนองแก่ประชาชนอีกด้วย

2.2 แนวคิดว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต. ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2499 ดำเนินการจัดตั้ง 59 แห่ง ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 ต่อมาปี พ.ศ. 2537 จึงได้จัดตั้งอบต.ขึ้นใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2546: ฌ) องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (หรือตามที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็นอบต.โดยตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่ดูแลประชาชนในเขตชนบท (อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 509) แต่ก็นับได้ว่าอบต.มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 9) และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งอบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (โกวิทย์ พวงงาม, 2547: 1-2)

ปัจจุบันการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ยึดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับด้วยกันดังนี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

2.2.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีมีเพียง 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45) ในการบริหารกิจการสภา องค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา 1 คนและรองประธานสภา 1 คนซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48) ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบดังนี้ (มาตรา 46)

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

ทั้งนี้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในขณะที่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำกิจการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายให้ทำซึ่งหากประธานสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เองได้ ก็ให้รองประธานสภา อบต.ปฏิบัติหน้าที่แทน ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งใด ถ้าไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมในครั้งนั้น (มาตรา 52)

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ (มาตรา 53)

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

2.2.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 58/2) ซึ่งเดิมเคยกำหนดว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้ผู้ที่จะสามารถรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ (มาตรา 58/1)

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ทั้งนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรา 59 ดังต่อไปนี้

กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

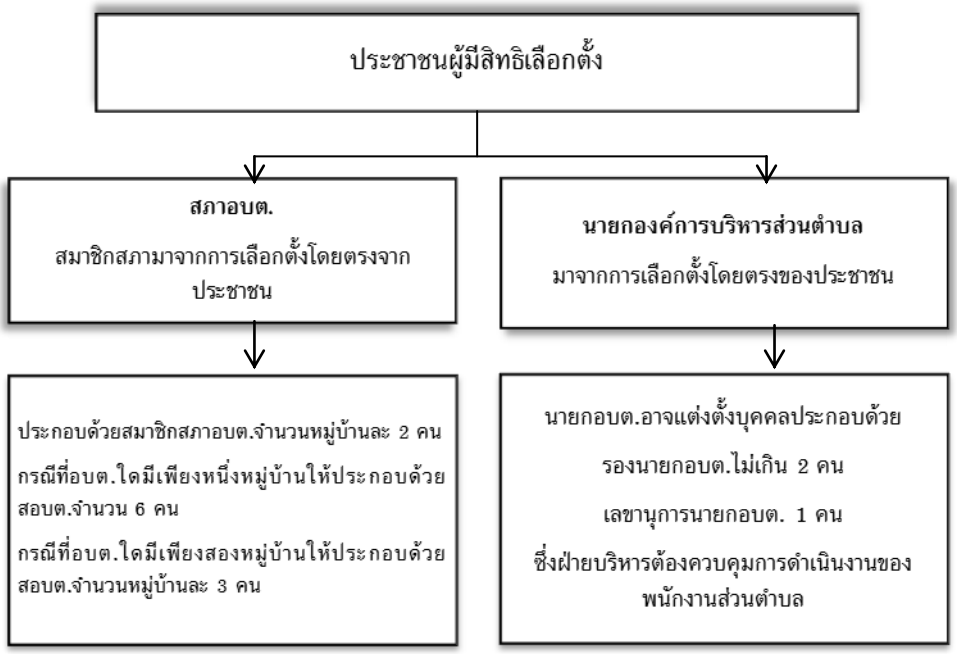
3) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (พรบ.อบต.) และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้นายกอบต.ยังต้องควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 60) ทั้งนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 58/6) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้ล่าช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ (มาตรา 58/5)

จะเห็นได้ว่าอบต. มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และ มีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวันโดยมีปลัดและรองปลัด อบต. เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ของ อบต.แต่ละแห่ง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา ส่วนการโยธา เป็นต้น



ภาพที่ 2.6 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2552.

2.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2546) โดยภาพรวมแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) และดำเนินการดังปรากฏในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

หน้าที่ต้องทำ ตามมาตรา 67	**หน้าที่ที่อาจทำ** ตามมาตรา 68
1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ	6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
	10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
	11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
	12) การท่องเที่ยว
	13) การผังเมือง

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.

2.2.4 การคลังอบต.: รายได้และรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในมาตรา 82 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถกู้เงินได้โดยอาศัย มาตรา 83 ที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลการกู้เงินและจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ในมาตรา 85 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1) เงินเดือน

2) ค่าจ้าง

3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

4) ค่าใช้สอย

5) ค่าวัสดุ

6) ค่าครุภัณฑ์

7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

8) ค่าสาธารณูปโภค

9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.2.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

รูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสองรูปแบบด้วยกัน (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, 2548: 4-5) กล่าวคือ รูปแบบแรกคือ การกำกับดูแลโดยตรง โดยพิจารณาจาก 1) การกำกับดูแลตัวบุคคล เช่น การถอดถอนจากตำแหน่ง 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต อนุมัติ หรือการสั่งเพิกถอนหรือการระงับยับยั้งนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการแทนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้เตือนไว้แล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามองค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประการที่สองคือ การกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งพิจารณาได้จาก 1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และ 2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล สัญญามาตรฐานคือ สัญญาที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกระทำขึ้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนำไปใช้จึงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญา

ทั้งนี้ในส่วนของนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการในการปฏิบัติการ

ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

หากนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน นอกจากนี้ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอต้องดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ทั้งนี้สามารถพิจารณาอำนาจในมิติต่าง ๆสำหรับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแสดงในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 แสดงการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

มิติที่ใช้ในการกำกับ	อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
ตัวบุคคล	1) การสั่งให้นายกอบต. รองนายกอบต. ประธานสภาอบต. หรือรองประธานสภาอบต. พ้นจากตำแหน่ง โดยการเสนอของนายอำเภอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 2) การวินิจฉัยกรณีสงสัยว่านายกอบต. หรือรองนายกอบต. หรือสมาชิกภาพของสภาอบต. สิ้นสุดลงหรือไม่ โดยนายอำเภอเป็นคนวินิจฉัยและถือเป็นที่สิ้นสุด
องค์กร	1) การยุบสภาอบต. กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ซึ่งต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน 2) การยุบสภาอบต.เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาอบต.ครั้งแรกได้หรือไม่อาจเลือกประธานสภาอบต.ได้การจะยุบสภาอบต.ได้ต้องมีการเสนอรายงายจากนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาอบต.
การกระทำ	1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติอบต. 2) อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ อบต.ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว
ทางการคลัง	1) อบต.จะต้องดำเนินการต่าง ๆอาทิ การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลังการบัญชีหรือการเงินอื่น ๆของ อบต.

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.
และวุฒิสาร ตันไชย, 2552.

กล่าวโดยสรุปองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะนิติบุคคล โดยได้รับอำนาจจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ซึ่งได้รัฐกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบ โดย อบต.มีหน้าที่ที่ต้องทำและอาจจะทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดดังที่ได้กล่าวแล้วในรายละเอียดข้างต้น ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆนั้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยที่การกระจายอำนาจนั้นมีส่วนสำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไปในขณะเดียวกันด้วย จึงนับว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีความคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่และทันต่อสถานการณ์ จึงเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง

2.3 แนวคิดว่าด้วยเทศบาลตำบล

2.3.1 ความหมายของเทศบาล

เทศบาลคือหน่วยการบริหารท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยได้บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเทศบาลแบ่งโครงสร้างออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546: 15) ซึ่งภาพลักษณ์ของความเป็นเทศบาลคือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่เจริญในเขตเมือง (Urban) หรือชุมชนเมือง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538: 15; อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 509; กฤษ เพิ่มทันต์จิต, 2552: 37–38; โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 190) ทั้งนี้การปกครองระบบเทศบาลของไทยนับแต่ พ.ศ.2476 นั้นเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (ในขณะนั้นใช้รูปแบบสภา–นายกเทศมนตรี) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้เป็นหลักในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศ การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นลักษณะนี้ ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้เทศบาลเป็นสถาบันขั้นต้นสำหรับประชาชนจะได้มีโอกาสฝึกฝน เพื่อความชำนาญในการปกครองรูปแบบนี้ อันเป็นประโยชน์แก่การปกครองต่อประเทศ (มาลัย หุวะนันท์, 2502: 2)

นอกจากนี้ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 133) กล่าวถึงเทศบาลตำบลว่าเป็นท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา (ปัจจุบันเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย) ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ มีประชากรหนาแน่น และมีรายได้พอสมควร จะเห็นได้ว่าการวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆดังกล่าวทำให้เทศบาลประสบกับปัญหา เป็นอันมากทั้งรายได้ที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของเทศบาลก็ไม่ได้เป็นแบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วน

ร่วมเท่าที่ควร ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ชุบ กาญจนประกร (อ้างถึงในประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2534: 133) ได้วิเคราะห์ว่าการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งเริ่มจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 นั้นมีข้อที่น่าสังเกตสองประการคือ ประการแรก การริเริ่มกฎหมายของเทศบาลในระบบโครงสร้างข้าราชการ เป็นผู้ริเริ่มข้าราชการก็ต้องเป็นผู้ควบคุม ประการที่สองคือ ประชาชนเป็นผู้รับเอาระบบการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการหรือรัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้

เมื่อเป็นดังนี้การควบคุมเทศบาลโดยประชาชน ก็แทบจะไม่ปรากฏคงมีแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นครั้งคราวเท่านั้น แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ทำให้เทศบาลจากเดิมที่เคยใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี เปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือเป็นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) อันเป็นการให้สิทธิและอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มที่

2.3.2 ความเป็นมาของเทศบาลไทย

เทศบาลมีความเป็นมาที่น่าสนใจและยังเป็นที่ถกเถียงของกลุ่มนักวิชาการในประเด็นที่มาของเทศบาลอยู่มากโดยแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า เทศบาลได้พัฒนามาจากสุขาภิบาลและอีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่าเทศบาลคือเทศบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งกลุ่มหลังนี้มองว่าสุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงเพราะสุขาภิบาลไม่เป็นไปตามหลักแห่งการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงกลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบประเภทแรกของไทย (มรุต วันทนากร, 2547: 2-3) ทั้งนี้หากพิจารณาเหตุผลสำคัญในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย มรุต วันทนากร (2547: 3-5) ได้ให้เหตุผลว่ามี 3 สาเหตุด้วยกันคือ ประการแรก การจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตยและมีการจำลองโครงสร้างของการเมืองระดับชาติมาไว้ในเทศบาล โดยเทศบาลเป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ประการที่สอง เทศบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภาระงานของรัฐบาลมีมากอีกทั้งไม่อาจดูแลได้ทั่วถึงและทันต่อสถานการณ์ จึงมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น อีกทั้งยังมีแรงสนับสนุนทางการเมือง เพราะเนื่องจากประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็วและมีทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาลที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในการปกครองตนเอง และประการที่สาม การจัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้กับประชาชนเพราะเนื่องจากในขณะนั้นพึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เพียง 1 ปี ประชาชนก็ยังไม่เข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนัก

ซึ่งจะเห็นว่าการจัดตั้งเทศบาลในช่วงแรกมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองระดับชาติมากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

2.3.3 ประโยชน์ของเทศบาล

เทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมถึงให้บริการประชาชน ในเขตชุมชนเมือง (อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 509) ซึ่งเสรี เวชชาชีวะ (2502: 7) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของเทศบาลว่ามีประโยชน์หลายประการดังนี้

ประการแรก ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง เนื่องจากประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปบริหาร หากบริหารงานไม่ดี ประชาชนสามารถถอดถอนได้ การเลือกตั้งจึงเป็นการคัดกรองคนดีเข้าไปทำงาน หากไม่ดีก็ถอดถอน ทำให้นักการเมืองจำเป็นที่ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะได้มีโอกาสได้รับเลือกต่อไปในอนาคต

ประการที่สองคือ ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายโดยปกติท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลจะมีรายได้ซึ่งสามารถเลี้ยงตนเองได้ ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการและการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดทำก็เอาจากรายได้ท้องถิ่น ได้แก่การจัดเก็บภาษี ราษฎรเป็นผู้เสียภาษีและเป็นเจ้าของท้องถิ่น

ประการที่สามคือ เป็นองค์การสำหรับการศึกษาของราษฎรในท้องถิ่น เพราะราษฎรมีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นต่าง ๆตลอดจนให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้มีความรู้และเกิดความคุ้นเคยในกิจการท้องถิ่น

ประการสุดท้ายคือ เป็นการแบ่งเบาภาระจากการบริหารงานส่วนกลางได้มาก ประเทศที่ไม่ให้อิสระในการปกครองท้องถิ่นย่อมต้องรับภาระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ทั่วท้องอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเป็นภาระหนักและยุ่งยากมาก การดำเนินการอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่รู้สภาพปัญหาในพื้นที่ ผู้ที่รู้ดีคือบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่น ดังนั้นหากมีการจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาลก็เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐและเกิดการบริหารที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อีกด้วย เช่นเดียวกับบุญรงค์ นิลวงศ์ (2522: 179-180) กล่าวถึงว่าเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ประการแรก เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองสามารถดำเนินการใด ๆให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สอง เพื่อให้เทศบาลเป็นหน่วยงานแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะในกิจการบางอย่างที่รัฐไม่อาจจัดบริการประชาชนได้ทั่วถึงและรวดเร็ว และประการที่สาม เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เนื่องจากเทศบาลเป็นระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเมื่อท้องถิ่นมั่นคง ชาติก็มั่นคงด้วย

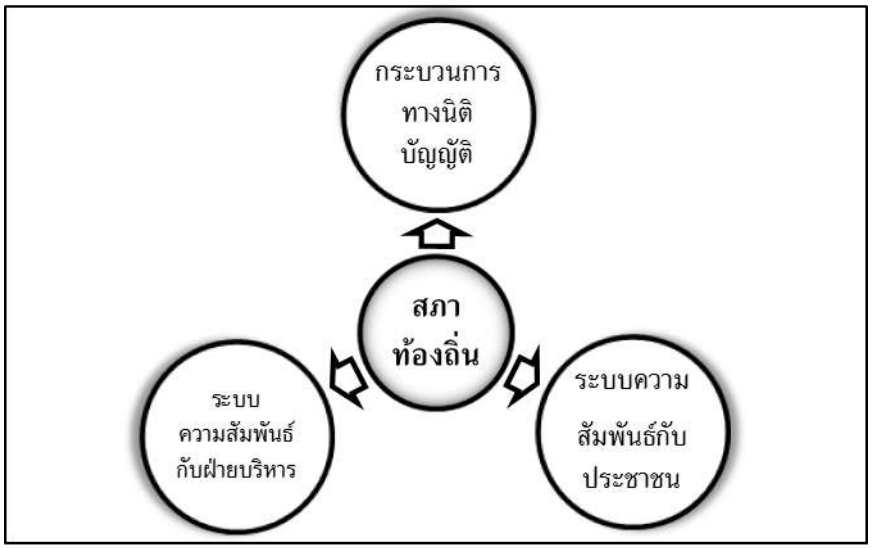
2.3.4 โครงสร้างของเทศบาลตำบล

องค์การเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.4.1 สภาเทศบาลตำบล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาลประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาเทศบาลนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างน้อยสามประการด้วยกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและมีความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอีกด้วย อาจพิจารณาได้จากภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น
แหล่งที่มา: สถาบันพระปกเกล้า, 2551ค: 12.

ทั้งนี้หากพิจารณาในรายละเอียดเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2551ค: 12-17) สามารถขยายความเพิ่มเติมได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ คือการเสนอพิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถแยกข้อบัญญัติออกได้เป็นสองลักษณะ

คือ ข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและข้อบัญญัติอื่น ๆ เรียกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการดำเนินการตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด ส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ๆจะเป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทและต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถจะเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ จึงได้แก่ การเสนอร่างข้อบัญญัติ การพิจารณากลั่นกรอง ร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นและการให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติ

2) บทบาทในระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารนั้นสามารถพิจารณาได้สองประการด้วยกันกล่าวคือ ประการแรกการควบคุมการบริหารงาน ซึ่งประกอบด้วย

(1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งอปท.ได้กำหนดให้ก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้าสู่ตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม โดยไม่มีการลงมติ อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

(2) การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษาพิจารณาแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุลไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต

(4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ - คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหาหรือ

การกระทำกิจกรรมต่าง ๆสภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญคือกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่าง ๆอาทิ การสอบสวน การศึกษาเรื่องต่าง ๆซึ่งอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่นและสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลอื่น ๆเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ประการที่สองการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะแบ่งออกเป็น สองส่วนคือฝ่ายบริหารและสภา ซึ่งแต่ละส่วนก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้

ประการที่สามการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็น สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการหรือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวงทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อนหรือในเรื่องของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนเป็นต้น

3) บทบาทในระบบความสัมพันธ์กับประชาชน สภาท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นพื้นที่หรือเวทีในการสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในฐานะที่สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรศูนย์รวมสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นบทบาทหนึ่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือการสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและความคิดเห็นของตนเองในฐานะตัวแทน ของประชาชนในท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้สภาท้องถิ่นยังเป็นจุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสื่อสารกับประชาชนซึ่งสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินการจะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแสดงบทบาทในความสัมพันธ์กับประชาชนซึ่งเป็นที่คาดหวังจากประชาชนว่า ตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่นจะสามารถสะท้อนปัญหาและกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นหรือสนับสนุนสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวมของการพัฒนาท้องถิ่น

ในการพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผลกระทบภายในต่อสภาท้องถิ่นการศึกษาครั้งนี้จะเน้นศึกษาถึงความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้แสดงบทบาทด้านนิติบัญญัติคือการเสนอพิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและในประเด็นบทบาทในระบบความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารก็เป็นบทบาทหนึ่งที่มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาในฐานะต้องทำหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ในส่วนของบทบาทของสภาท้องถิ่นในระบบความสัมพันธ์กับประชาชนที่ช่วยสะท้อนปัญหา ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญนั้นจะได้กล่าวถึงในประเด็นด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ซึ่งเป็นประเด็นที่จะช่วยให้เห็นถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

2.3.4.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งนี้สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย เกิดพลวัตรทางการกระจายอำนาจที่สำคัญภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การตรากฎหมายอนุบัญญัติหลายฉบับนอกจากนี้ยังมีแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่ออนุวัตรตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อีกทั้งยังมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน อันเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดียวทั่วประเทศ คือ ผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive System) (Achakorn Wongpreedee and Chandra Mahakanjana, 2011: 66) ซึ่งครอบคลุมท้องถิ่นทุกประเภททุกองค์กรปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ 2546 อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 สำหรับกรุงเทพมหานครมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเมื่อปี พ.ศ. 2528 แล้ว ส่วนเมืองพัทยามีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ทั้งนี้ในส่วนของเทศบาลตำบลนั้นนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

ในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน

ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน

ในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

ทั้งนี้สามารถดูรายละเอียดโครงสร้างของเทศบาลได้ดังปรากฏในภาพที่ 2.8 สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ในมาตรา 48 อัฏฐารส ได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในองค์การเทศบาลไว้กว้าง ๆกล่าวคือ มีสำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้คณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลนั่นคือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 114-115) 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) กองหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย 1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกองดังต่อไปนี้ สำนักหรือกองการคลังสำนักหรือกองการช่าง สำนักหรือกองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักหรือกองการศึกษาสำนักหรือกองวิชาการและแผน สำนักหรือกองการประปา สำนักหรือกองการแพทย์ สำนักหรือกองการช่างสุขาภิบาล สำนักหรือกองสวัสดิการสังคม 2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติมดังนี้

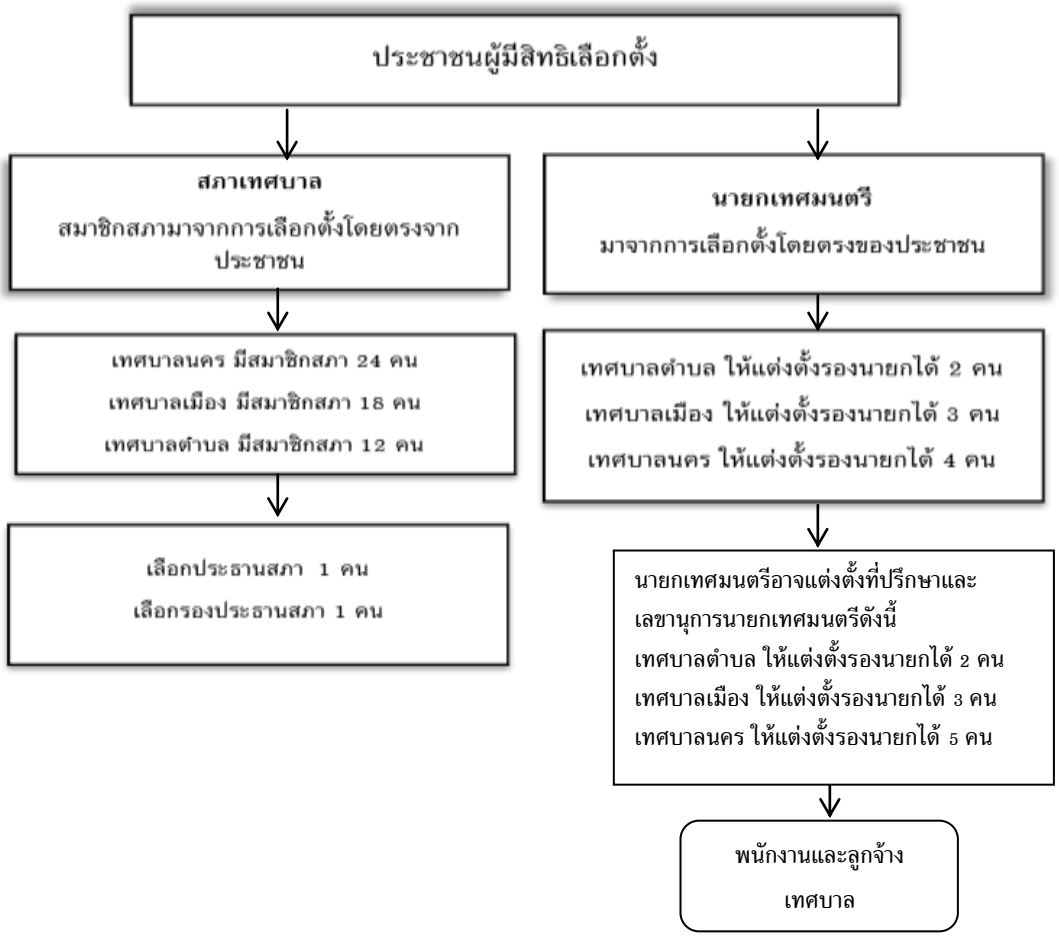
1) เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (สำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด

2) สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

3) สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

4) การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาลโดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

5) การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ



ภาพที่ 2.8 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

2.3.5 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำในเขตเทศบาลดังแสดงในตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ต้องทำ	อำนาจที่อาจจัดทำได้
1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
	4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	
6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	9) เทศพาณิชย์
9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

ทั้งนี้ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงเทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4) การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ

5) การสาธารณูปการ

6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะสถานอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31) กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3.6 การบริหารการคลัง : รายได้-รายจ่ายของเทศบาลตำบล

ในการบริหารงาน งบประมาณนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งผลต่อความสำเร็จของ กิจการโดยเฉพาะเทศบาลตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆทั้งนี้เทศบาลตำบลอาจมีรายได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาลดังต่อไปนี้

1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตามข้อ 6 เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งปัจจุบันกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วนอกจากการที่เทศบาลตำบลจะมีรายได้แล้วก็ต้องมีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งเทศบาลตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

1) เงินเดือน

2) ค่าจ้าง

3) เงินตอบแทนอื่น ๆ

4) ค่าใช้สอย

5) ค่าวัสดุ

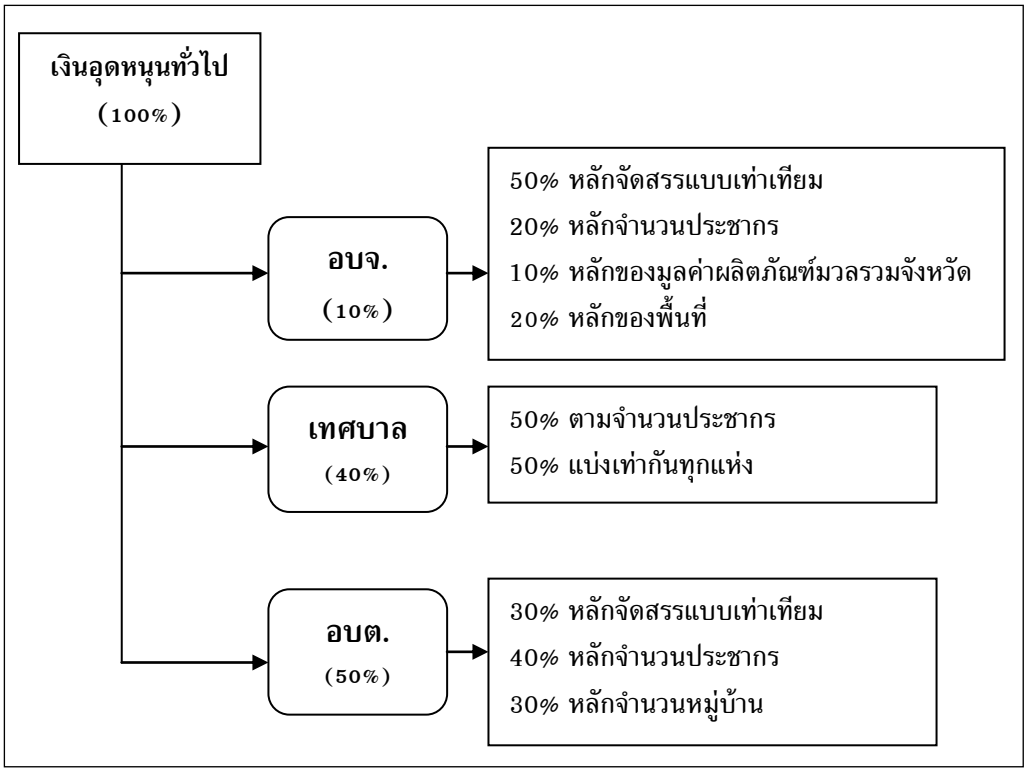
6) ค่าครุภัณฑ์

7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

8) เงินอุดหนุน

9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

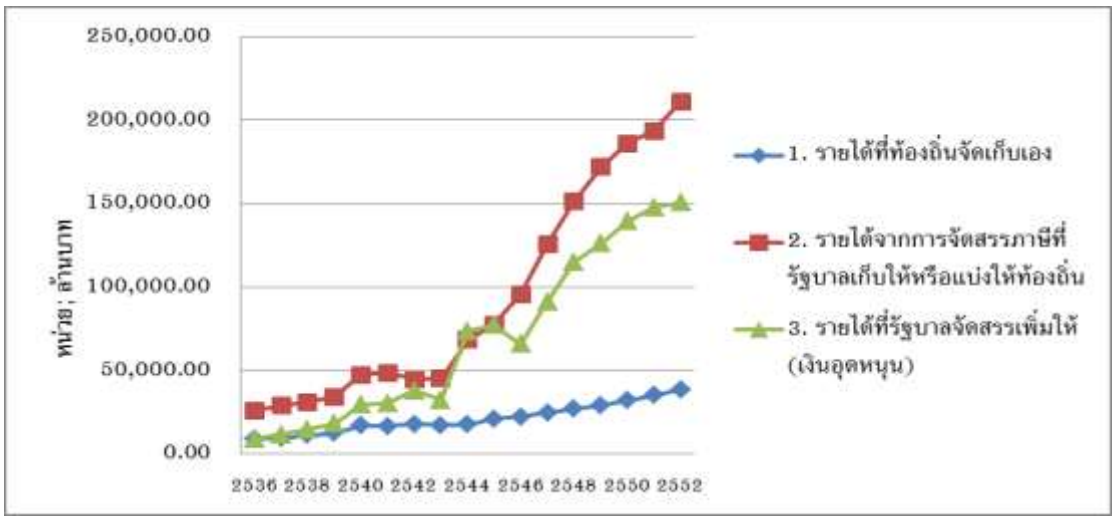
ทั้งนี้ยังรายได้ที่เป็นงบอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในภาพรวมสามารถพิจารณาการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้



ภาพที่ 2.9 การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2552: 71).

ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีรายได้จัดเก็บเองเพียง 38,754.96 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ จำนวน 211,092.79 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.72 ส่วนเงินอุดหนุน มีจำนวน 150,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.6 ซึ่งก็มากพอสมควร แต่เมื่อรวมส่วนที่รัฐมีอำนาจจัดเก็บมีจำนวนมากถึง 361,592.79 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนที่มากถึงร้อยละ 90 อาจกล่าวสรุปได้ว่า ยิ่งมีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากเท่าใดรัฐก็ใช้กลไกทางการคลังเพื่อควบคุมท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์นี้ ยิ่งจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ แทนที่ท้องถิ่นจะมีรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้นเพื่อความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลก็ไม่อาจเลี่ยงได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่อปท.ยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมและเกิดความเหลื่อมล้ำ เพราะอบต.ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว

น้อยเกินไป หากการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ เนื่องจากกติกาในการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนยังคงมีลักษณะที่ไม่เป็นระบบและต้องยอมรับความเป็น อบต.และเทศบาลมีที่มาต่างกัน เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนเทศบาลและอบต. ยังมีอคติที่เอื้อต่อเมืองมากกว่าชนบทอยู่ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553: xxv,177,201; อุดม ทุมโฆสิต, 2550: 291-292)



ภาพที่ 2.10 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536-2552

แหล่งที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ้างถึงใน สุนทรชัย ชอบยศ, 2554: 67).

2.3.7 การบริหารงานบุคคลเทศบาล

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในมาตรา 283 ที่มีเนื้อความที่สะท้อนว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องขอการพัฒนาจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม นอกจากนี้ในมาตรา 288 ยังได้บัญญัติอีกว่า

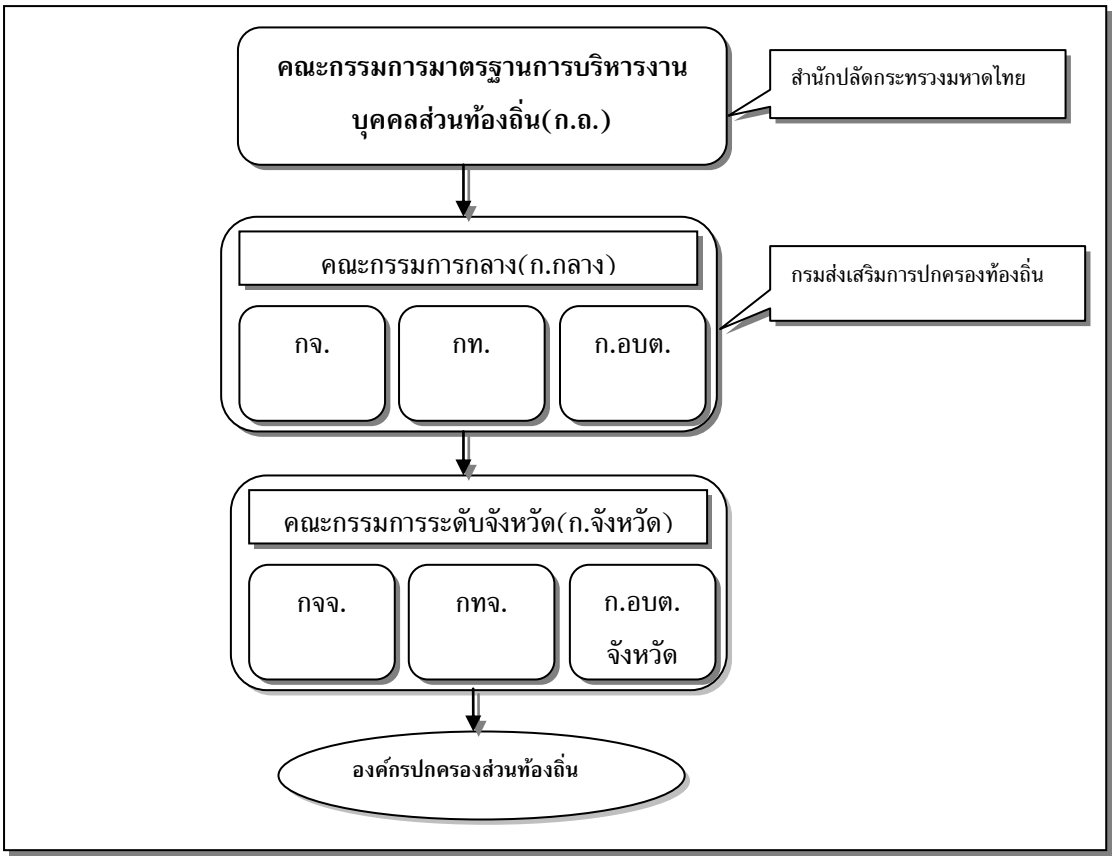
> การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจาก

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน...

โดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นคือ ประการแรกเป็นการเปลี่ยนสถานะของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพนักงานเป็นข้าราชการ ประการที่สองมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองให้การบริหารงานบุคคลดำเนินการด้วยคุณธรรม และประการที่สามมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากเดิม 3 ฝ่ายประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเปลี่ยนเป็น 4 ฝ่าย คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากนี้ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีกฎหมายการบริหารงานบุคคลฉบับใหม่ที่ต้องอนุวัตรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น 3 ระดับด้วยกันกล่าวคือ

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ทั้งนี้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลดังกล่าว สามารถพิจารณาให้เห็นได้ดังภาพที่ 2.11



ภาพที่ 2.11 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2542.

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 288) ได้กำหนดให้เปลี่ยนชื่อ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เปลี่ยนหลักการในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งจาก “ตามความต้องการและความเหมาะสม” เป็น “ตามความเหมาะสมและความจำเป็น” มีการเปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น” เป็น “คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว การบริหารงานบุคคลมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งมีความสอดคล้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอีกด้วย

ในการเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลนั้น อาจพิจารณาจากระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ที่มีการกำหนดแนวทางในการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีการพิจารณาถึงการกำหนดขนาดและปรับระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล เนื่องจากการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้มีประกาศหลักเกณฑ์การปรับระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาลเนื่องจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (พิจารณาเพิ่มเติมจากตารางที่ 2.5)

1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง

2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 20 ล้านบาทให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

3) การกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาลให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม

4) ให้เทศบาลปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปีเดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดทำแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาล

5) การจัดพนักงานลงในกรอบอัตรากำลังของเทศบาลมีแนวทางดังนี้

(1) ตำแหน่งสายงานผู้บริหารให้จัดพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งบริหารเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งบริหาร โดยมีระดับเท่าเดิม ตามตารางเปรียบเทียบตำแหน่งสายงานผู้บริหารจากพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาลภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ 1) ต้องมีคุณวุฒิตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 2) กรณีพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ไม่มีคุณวุฒิตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหัวหน้ากองระดับ 6 หรือหัวหน้าฝ่ายระดับ 6 ของเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ในสายงานเดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคุณวุฒิตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 3) ตำแหน่งใดที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ให้ถือว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานเทศบาล

(2) ตำแหน่งในสายงานผู้ปฏิบัติ ให้จัดพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งสายงานผู้ปฏิบัติเป็นพนักงานเทศบาลในตำแหน่งและสายงานเดิม กรณีที่ไม่สามารถจัดลงในตำแหน่งและสายงานเดิมให้จัดลงในตำแหน่งที่มีคุณวุฒิตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตรงกันกับตำแหน่งเดิมตามแผนอัตรากำลัง

6) กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 20 ล้านบาท แต่มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับ 7 หรือ 8 ให้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้นต่อไป ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไป ต้องปรับระดับตำแหน่งให้เป็นไปตามขนาดของเทศบาล

ตารางที่ 2.5 แสดงการเปรียบเทียบตำแหน่งสายงานผู้บริหารจากพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาล
1) ปลัด อบต. (นักบริหารงาน อบต.8)	1) ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล 8)
2) ปลัด อบต. (นักบริหารงาน อบต.7)	2) ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล 7)
3) รองปลัด อบต. (นักบริหารงาน อบต.7)	3) รองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล 7)
4) ปลัด อบต. รองปลัด 6 (นักบริหารงาน อบต.6)	4) ปลัดเทศบาล หรือรองปลัด 6 (นักบริหารงานเทศบาล 6)
5) ผอ.กองระดับ 7 (นักบริหารงาน...)	5) ผอ.กอง ระดับ 7 (นักบริหารงาน...)
6) หน.ส่วน ระดับ 7 (นักบริหารงาน...)	6) หน.ฝ่าย ระดับ 7 (นักบริหารงาน...)
7) หน.ส่วน ระดับ 6 (นักบริหารงาน...)	7) หน.กอง หน.ฝ่าย ระดับ 6 (นักบริหารงาน...) โดยมีเงื่อนไขว่า 7.1) ต้องมีคุณวุฒิตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 7.2) กรณีพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ไม่มีคุณวุฒิตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหน.กองระดับ 6 หน.ฝ่ายระดับ 6 ของเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ในสายงานเดิมไปพลางก่อน 7.3) กรณีตำแหน่งที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ถือว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่งของพนักงานเทศบาล

แหล่งที่มา: ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.), 2546.

หมายเหตุ: 1) ตำแหน่งที่ 5 ถึงตำแหน่งที่ 7 ให้ดำรงตำแหน่งในสายงานเดิม

2) กรณีที่มีการกำหนดระดับตำแหน่งแล้วไม่ตรงกับระดับตำแหน่งผู้ครองตำแหน่งเดิมให้ผู้ครองตำแหน่งเดิมรักษาการในตำแหน่งนั้นไปก่อนจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งนั้น

นอกจากนี้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้ตราประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเทศบาล (เพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ 20

พฤศจิกายน 2546 อันเป็นการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17(9) ประกอบมาตรา 24 วรรคเจ็ดแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และข้อ 1 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในการประชุมครั้งที่ 8/2546 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2546 ซึ่งเป็นมติที่เห็นชอบให้ปรับปรุงเพิ่มเติมกรอบระดับตำแหน่งพนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บริหารตามขนาดของเทศบาลแนบท้ายประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2545 และให้ถือปฏิบัติตามกรอบระดับตำแหน่งพนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บริหารตามขนาดของเทศบาลดังปรากฏในตารางที่ 2.6 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.6 กรอบระดับตำแหน่งพนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บริหารตามขนาดของเทศบาล

ขนาดของเทศบาล / ระดับตำแหน่ง	ใหญ่ (ขั้น 1 เดิม) จำนวน 48 แห่ง	กลาง (ขั้น 2 -6 เดิม) จำนวน 434 แห่ง		เล็ก (ขั้น 7 เดิม) จำนวน 647 แห่ง
1) ปลัดเทศบาล	10/9	8	7	6 (3-5 เดิม ให้รักษาการในตำแหน่งไปก่อน)
2) รองปลัดเทศบาล	9 หรือ 8 หรือ 7 (จำนวน 2-4 คน โดยมี 7 ไม่เกิน 1 คน)	8 หรือ 7 (จำนวน 2-3 คน)	7 หรือ 6 (จำนวน 1-2)	ไม่มีการกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาล
3) หัวหน้าส่วนราชการระดับสำนักงาน	9	-	-	-
4) หัวหน้าส่วนราชการระดับกองระดับส่วนในสำนักหรือเทียบเท่า	8	8	7	6
5) หัวหน้าฝ่ายในกองหรือเทียบเท่า	7 หรือ 6	7 หรือ 6	7 หรือ 6	-

แหล่งที่มา: ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล, 2546.

หมายเหตุ: 1) ปลัดเทศบาล (3-5) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งไปก่อน เมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับการเลื่อนและแต่งตั้งเป็นปลัดเทศบาล(6) แล้วให้ถือว่าตำแหน่งเทศบาล (3-5) เดิมถูกยกเลิกไป

2) ปลัดเทศบาล (10) ต้องขอความเห็นชอบจาก ก.ท. โดยกำหนดเป็นการเฉพาะแห่ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท. กำหนด

2.3.8 การกำกับดูแลเทศบาลตำบล

การบริหารงานและการกำกับดูแลเทศบาลตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ในส่วนของนายอำเภอก็มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและยังมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆจากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

หากนายอำเภอ เห็นว่านายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอ ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอ นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

นอกจากนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้โดยต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามีการยุบสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายใน 45 วัน ทั้งนี้สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมในการกำกับดูแลเทศบาลตำบล ในตารางที่ 2.7 ดังนี้

ตารางที่ 2.7 แสดงการกำกับดูแลเทศบาล

มิติที่ใช้ในการกำกับ	อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล
ตัวบุคคล	1) หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าบุคคลดังกล่าวปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สิ้นสุด 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วหากมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนฯหรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
องค์กร	1) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้หากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลกรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลหากสภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้

ตารางที่ 2.7 (ต่อ)

มิติที่ใช้ในการกำกับ	อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล
การกระทำ	1) ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีที่เทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา (อำนาจในการให้ความเห็นชอบ ร่างเทศบัญญัติ) 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัด โดยสามารถให้คำแนะนำ ข้อชี้แจง ตักเตือนเทศบาล ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆจากเทศบาลมาตรวจ รวมทั้งสามารถเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ (อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล) 3) เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีดำเนินการอันใดอันอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่เทศบาลและได้ดำเนินการตักเตือนแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอสามารถที่จะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้
การคลัง	1) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาเพื่อให้เทศบาลถือปฏิบัติได้ 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆของเทศบาลปีละครั้งเพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานของเทศบาล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496., 2552. และวุฒิสาร ตันไชย, 2552: 173-17.

อย่างไรก็ตามในประเด็นการกำกับดูแลตัวบุคคลนี้ได้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่ออนุวัตรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีร่างกฎหมายฉบับหนึ่งนั่นคือ ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ... โดยเฉพาะฉบับของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วยโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกำกับดูแล โดยเฉพาะการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องถูกควบคุมจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และยังให้สิทธิผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอปลดผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีสิทธิร้องต่อศาลปกครอง ประเด็นดังกล่าวนี้สร้างความอึดอัดใจให้กับคนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะถือเป็นการเข้ามาควบคุมท้องถิ่นโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่ขัดกับนโยบายการกระจายอำนาจ

นายนพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายท้องถิ่นว่า มีหลายประเด็นที่คณะกรรมการสมาคมอบต.แห่งประเทศไทย ไม่เห็นด้วยกับร่างประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะประเด็นการกำกับดูแล ที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด สอบสวนว่าผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาหรือรองประธานสภากระทำการฝ่าฝืนความไม่สงบ ไม่กระทำตามหน้าที่ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยหน้าที่ ผู้กำกับดูแลสามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยผู้กำกับไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง นั่นหมายความว่าข้อพิพาทจะไม่อยู่ในศาลไทย (ปรีชา หยั่งทะเล, 2553: 41) ซึ่งเป็นเรื่องการพิจารณาถึงมาแห่งอำนาจ ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ข้าราชการทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดล้วนเป็นผู้ที่มาตามระบบราชการคือการสอบแข่งขันตามระบบของข้าราชการพลเรือน ใช้อำนาจในการสอบสวนและพิจารณาว่าผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาหรือรองประธานสภากระทำการฝ่าฝืน ความไม่สงบ ไม่กระทำตามหน้าที่ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ หรือการสั่งให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง แล้วผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่มีสิทธิร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เห็นด้วยโดยเฉพาะเรื่องความเหมาะสมและการใช้อำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ที่สำคัญคือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ ถือเป็นแนวทางที่น่าสนใจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ความสนใจและต่อรองรวมทั้งแสดงความเห็นต่อประเด็นที่จะมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะที่กระทบต่อข้าราชการการเมืองท้องถิ่น นับเป็นการขับเคลื่อนในช่วงที่หน้าต่างนโยบายได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้วิพากษ์วิจารณ์ อันจะเป็นแนวทางที่หลายฝ่ายได้แสดงเจตนารมณ์ และจุดยืนทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการผ่านร่างกฎหมายคือสภานิติบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้านในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อยขอบข่ายส่วนใหญ่จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทั้งนี้ผู้วิจัยพยายามประมวลเพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์ และปัญหาอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537: 101) ได้ทำศึกษาเรื่อง เกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การอำนวยบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น และการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น โดยต้องมีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอและมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐ ทั้งนี้โครงการวิทยาลัยการเมือง ได้เสนอเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงเรื่อง รายได้ เป็นรายได้จริงย้อนหลัง 3 ปีไม่รวมเงินอุดหนุน เรื่องจำนวนประชากร มีจำนวนที่เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และเรื่องขนาดพื้นที่ที่มีขนาดพื้นที่ติดต่อกันคิดเป็นตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้สมพงษ์ ฟุ้งทวีวงศ์ (2542: 104) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลต่อการบริหารงานของเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล : ศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่าคณะผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทั้ง 4 ด้านคือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารพัสดุอยู่ในระดับที่ไม่รุนแรงมากนัก เนื่องจากลักษณะสุขาภิบาลและเทศบาลมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพียงเปลี่ยนสถานะตามกฎหมายและผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นกรรมการสุขาภิบาลมาก่อน ปัญหาจึงไม่รุนแรงมากนักหากผู้บริหารได้ศึกษาและทำความเข้าใจในบทบาทของเทศบาล

ในงานศึกษาของนคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544: 150-162) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ และวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลและเพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยงานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการ

นำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติได้แก่ โครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ ความเพียงพอของทรัพยากรและความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯไปปฏิบัติ 2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาและการเมืองอยู่ในระดับน้อย ปัจจัยที่มีต่อการมีส่วนร่วมคืออาชีพของประชาชน การดำรงตำแหน่งในชุมชน การเป็นสมาชิกในกลุ่มชุมชน และทัศนคติต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล 3) ระดับความความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลอยู่ในระดับน้อย 4) ปัญหาและอุปสรรคคือ มีกลุ่มการเมืองเดียวทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เข้มแข็ง การขาดแคลนบุคลากรและอาคารสำนักงาน การบริหารงบประมาณเทศบาล อีกทั้งยังพบว่าเทศบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

วิโรจน์ ไชยมาลา (2545: 81) ได้ศึกษาปัญหาการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาจังหวัดลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั่วไป ศึกษาสภาพปัญหาหลักในการดำเนินการในด้านต่างๆและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ซึ่งการศึกษาใช้วิธีศึกษาเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจ ผลการศึกษาพบว่า มีความแตกต่างกันในปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่างๆของเทศบาลตำบล กล่าวคือ ด้านอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการจัดการขยะ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลอันเป็นปัญหาในการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักคุณธรรม ปัญหาด้านงบประมาณและการคลังคือปัญหาเรื่องการใช้แผนที่ภาษี ปัญหาด้านการควบคุมจากส่วนกลางและภูมิภาค และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ควรเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทุกระดับ ส่วนข้อเสนอแนะนั้นได้เสนอว่าควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน บริหารงานด้วยความโปร่งใส รัฐควรเน้นความร่วมมือและประสานงานมากกว่าการควบคุม

ชาสันต์ คงเรือง (2544: 139) ศึกษาเรื่องพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลพบว่า ปัญหาการดำเนินการของสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะทางกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด มีหน้าที่มากแต่งบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติปัญหารูปแบบเทศบาล การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาเองไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก นอกจากนี้ประชาชนเองก็ยังขาดการมีส่วนร่วมและความสนใจต่อการเมืองท้องถิ่นอยู่มาก อีกทั้งยังไม่สนใจการติดตามการทำงานของเทศบาลและการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

ธีรเดช สิริอำไพรัตน์ (2551: 139-140) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของคณะผู้บริหารองค์การ

บริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ปกครองท้องที่ และประชาชนที่มีต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลว่าเป็นอย่างไร และยังศึกษาถึงข้อเท็จจริงในด้านปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้ปกครองท้องที่ ที่มีผลต่อการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลว่าเป็นอย่างไร ผลจากการศึกษาพบว่า ทั้งกลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มผู้ปกครองท้องที่ และกลุ่มประชาชน ต่างก็มีความคิดเห็นตรงกันที่ต้องการให้มีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล จากการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ปกครองท้องที่ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งสาเหตุเกิดมาจากการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นไม่ได้ทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์แต่อย่างใด เพราะว่ามีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากผู้ปกครองท้องที่ไปสู่นักการเมืองในองค์กรใหม่คือเทศบาล ซึ่งสถานะของสมาชิกสภาเทศบาลหรือฝ่ายคณะผู้บริหารในเทศบาลมีสถานะที่สูงกว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องที่ไม่ได้ออกมาแสดงอาการต่อต้านหรือคัดค้านในการยกฐานะ ดังนั้นเรื่องปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้ปกครองท้องที่จึงไม่เกิดขึ้น เป็นผลทำให้การยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลจึงราบรื่นไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคแต่อย่างใด

นอกจากนี้ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ (2546: ข-ฉ) แห่งภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาเทศบาลตำบล ที่ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน โดยศึกษาเทศบาลตำบลจำนวน 4 แห่งซึ่งนำเสนอประเด็นปัญหาสำคัญโดยแบ่งออกเป็น 3 มิติหลักด้วยกันกล่าวคือ 1) ปัญหาในมิติทางการเมืองและสังคม เช่น ภาคประชนยังไม่เข้มแข็งพอ 2) ปัญหาในมิติมุมมองเชิงกฎหมาย เช่น ท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระและถูกควบคุมโดยรัฐอยู่มากอีกทั้งกลไกที่ช่วยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และ 3) ปัญหาในมิติทางการบริหารและการคลัง เช่น การจัดรูปแบบเทศบาลที่ใช้รูปแบบเดียวกันทำให้เทศบาลขนาดเล็กไม่สามารถปฏิบัติงานได้ อีกทั้งยังมีข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำและปัญหาทางการคลังที่ไม่มีความสมดุลกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็พิจารณาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้นซึ่งปัจจุบันรูปแบบสุขาภิบาลได้สิ้นสุดลงแล้ว

ส่วนเปรมศักดิ์ กีรานนท์ (2538: 100) ได้ศึกษาเรื่องอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลซึ่งเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคต่าง ๆที่สุขาภิบาลประสบอยู่ ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลหรือไม่ ซึ่งปัญหาต่าง ๆที่เกิด เช่น ปัญหาโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสุขาภิบาล เกณฑ์ในการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการมีส่วนร่วมและการไม่สนใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเปรมศักดิ์ จะเน้นไปที่ปัญหาด้านประชาชนเป็นหลัก เช่น ด้านการศึกษาของประชาชน แต่ก็มีมิติการบริหารเช่นสุขาภิบาลยังใช้เงินอุดหนุนเพื่อการบริหารงานเป็นหลัก

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลโดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการเปลี่ยนแปลงฐานะ รวมทั้งความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าว ส่วนการศึกษาขอบข่ายที่เกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล รวมถึงผลกระทบที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก ส่วนงานของ วิโรจน์ ไชยมาลา (2545) และไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ (2546) นั้นก็เป็นการศึกษาปัญหาในช่วงหลังจากที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล งานของ ธีรเดช สิริอำไพรัตน์ (2551) ก็มุ่งศึกษาประเด็นเรื่องการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยศึกษาความขัดแย้งและโครงสร้างทางอำนาจเฉพาะในกรณีศึกษาซึ่งอธิบายเฉพาะก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะ ส่วนงานของเปรมศักดิ์ กีรานนท์ (2538) ที่ศึกษาอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลโดยศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคต่าง ๆที่สุขาภิบาลประสบอยู่ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลหรือไม่ อันเป็นการศึกษาสุขาภิบาลและยังเป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสุขาภิบาลจากทั่วประเทศ ก็เท่ากับเป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสุขาภิบาลที่เป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งน่าจะเป็นการช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงฐานะได้เตรียมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น และที่สำคัญหากดำเนินการแก้ไขได้ก็จะเป็นเรื่องที่ดีที่ช่วยส่งเสริมให้มีการเพิ่มศักยภาพทางการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาทั้งกระบวนการช่วงขอเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ อันเป็นการศึกษาทั้งผลกระทบภายในองค์การเทศบาลและภายนอกองค์การเทศบาล เพื่อชี้ให้เห็นว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตชนบท อันเป็นการช่วยสร้างความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่วิจัย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการมองภาพรวมในการปกครองท้องถิ่นไทย เพราะเนื่องจากห้วงทศวรรษที่ผ่านมามีการกล่าวถึงเรื่อง การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลอย่างต่อเนื่อง นับได้ว่าประเด็นดังกล่าวกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในประเภทของท้องถิ่นอย่างยิ่งนั่นคือ เทศบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจโดยเฉพาะการทยอยการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.เป็นจำนวนมากซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.ดังที่กล่าวมาส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตชนบทจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วผู้วิจัยพบประเด็นที่มีการศึกษานั่นคือ ด้านการคลังและการบริหาร ด้านการเมืองท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้เสนอประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ มิติความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะว่าเป็นอย่างไร เพราะชุมชนมีความสำคัญ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองท้องที่หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบล เพราะเมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ชุมชนน่าจะเป็นพื้นที่หนึ่งที่น่าจะได้รับผลกระทบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดประเด็นในการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ขึ้นมาประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

ดังนั้นงานวิจัยนี้น่าจะช่วยให้เข้าใจรวมทั้งทราบถึงปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล อันอาจจะนำไปสู่ข้อสนเทศทางวิชาการที่น่าจะเป็นประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะและเทศบาลตำบลที่ยกฐานะใหม่ ทั้งการบริหารงาน รวมทั้งการพัฒนาให้เทศบาลเกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองของประชาชนต่อไป

2.5 บริบทของพื้นที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นเพื่อเป็นการไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ให้ข้อมูลนักวิจัยจึงไม่สามารถ ระบุชื่อเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่นและบุคคลที่ให้ข้อมูลที่เป็นกรณีศึกษาได้ ซึ่งจะขอเรียกชื่อเทศบาลที่ใช้ในการศึกษาว่า เทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ซึ่งข้อมูลพื้นฐานบริบทที่ใช้ในการเป็นดังนี้

2.5.1 เทศบาลตำบล ก.

สภาพทั่วไปของตำบล ก. มีเนื้อที่ทั้งหมด 22,900 ไร่ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงและเป็นเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ทั้งนี้ตำบล ก. ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ในลำดับที่ 202 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ณ วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ปรับขนาดจากอบต.ขนาดเล็กเป็นขนาดกลางเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2551 ตามมติ ก.อบต.จังหวัดขอนแก่น ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2551 ในปี พ.ศ. 2552 องค์การบริหารส่วนตำบล ก. เห็นว่ามีความพร้อมในเรื่องการงบประมาณ ประกอบกับประชาชนมีความต้องการให้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล อันเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ในการส่งเสริมเรื่องการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้ดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ โดยเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งองค์การบริหารส่วน

ตำบล ก. อำเภอ ก. จังหวัดขอนแก่น เป็นเทศบาลตำบล ก. ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2552 โดยเป็นเทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งเทศบาลตำบล ก. มีพื้นที่ 36.64 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 5,990 คน มีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 163 คน ในปัจจุบันทางเทศบาลตำบลก็ได้ดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของเทศบาลตำบล และกำลังดำเนินการสร้างศูนย์ราชการเทศบาลตำบลแห่งใหม่ขึ้น ณ ที่ราชพัสดุโนนโคกน้อย เพื่อบริการประชาชนต่อไป ทั้งนี้เทศบาลตำบล ก. มีระยะทางห่างจากตัวจังหวัดขอนแก่นเป็นระยะทาง 34 กิโลเมตร

2.5.1.1 สภาพทั่วไปของเศรษฐกิจตำบล ก. ยังเป็นชุมชนเกษตรกรรม กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือ การทำนา ทำไร่ คิดเป็นร้อยละ 85 ของประชากรทั้งหมด และมีอาชีพเสริมคือปลูกผัก ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม นอกจากนี้มีการรับจ้างทั่วไปร้อยละ 14 และรับราชการคิดเป็นร้อยละ 1 จึงทำให้การดำเนินการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่เก็บได้ไม่เต็มที่ ทั้งนี้ประชาชนมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อคนต่อปีประมาณ 20,000 บาท (องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2552: 17) หากพิจารณารายได้เป็นรายเดือนก็มีรายได้เฉลี่ยคนละ 1,666 บาท แต่ทางอบต. สามารถเก็บอัตราภาษีได้เกือบทุกหลังคาเรือน คือการกำจัดขยะโดยอบต. ซึ่งได้จัดบริการในทุกครัวเรือนก็ว่าได้ ในขณะเดียวกันการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ในลักษณะอื่น ๆที่มีในตำบลที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. อันจะนำมาซึ่งการจัดบริการสาธารณะที่ดีที่จะต้องยึดหลักความโปร่งใสในการจัดเก็บรายได้ โดยการเก็บรายได้จากสถานประกอบการดังนี้สถานบริการน้ำมัน จำนวน 1 แห่งปั๊มน้ำมันหลอดจำนวน 3 แห่ง ร้านค้าจำนวน 50 แห่ง ร้านเสริมสวยจำนวน 1 แห่งโรงสีจำนวน 23 แห่ง ร้านซ่อมจำนวน 8 แห่ง ร้านรับซื้อของเก่าจำนวน 1 แห่ง

2.5.1.2 ด้านสภาพทางสังคม เนื่องจากสภาพสังคมไทยเคยผูกติดระบบการศึกษาไว้ที่ส่วนกลางโดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโดยตรงถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมามีการกล่าวถึงประเด็นนี้อย่างแพร่หลาย จึงทำให้มีบางโรงเรียนที่พร้อมก็เข้าเป็นโรงเรียนในกำกับของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนโรงเรียนที่ไม่พร้อมก็ชะลอไปก่อนแต่ก็มีในบางกรณีที่ อบต.ได้จัดบริการสาธารณะให้กับโรงเรียนถึงแม้จะไม่ได้อยู่ในกำกับก็ตาม เช่นการส่งเสริมการศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆไม่ว่าจะเป็นการจัดให้ทุนการศึกษา การส่งเสริมให้นักเรียนเล่นกีฬาต้านยาเสพติด ส่งเสริมค่าจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การกีฬา การจัดทุนอาหารกลางวัน ส่งเสริมทุนจัดกิจกรรมวันเด็กแห่งชาติ การดูแลเด็กอนุบาลโดยการบริการนมสำหรับเด็ก ซึ่งเทศบาลตำบล ก. ก็จัดบริการอยู่โดยมีโรงเรียนในพื้นที่บริการคือ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบล ก.จำนวน 1 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 4 แห่ง โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา จำนวน 1 แห่ง

นอกจากนี้เทศบาลตำบล ก. ยังให้ความสำคัญกับการศึกษาและการติดตามข้อมูลข่าวสารของเทศบาลตำบลและของส่วนราชการต่าง ๆพร้อมกับข้อมูลข่าวสารบ้านเมืองด้วยโดยจัดให้มีที่บริการคือที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน/ห้องสมุดประชาชน จำนวน 11 แห่ง ทั่วเขตพื้นที่บริการ

ในด้านการศาสนาประชาชนในเขตเทศบาลตำบลก. ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ในการนี้ก็มีวัดวาอาราม ที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวของประชาชนซึ่งมี วัด/สำนักสงฆ์จำนวน 13 แห่ง ซึ่งทาง อบต.ก็ต้องจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆมากมายโดยเฉพาะเรื่องของการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรมที่สุดคือการจัดโครงการทอดเทียนตำบล ด้านการสาธารณสุขมีสถานีอนามัยตำบลซึ่งปัจจุบันคือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 1 แห่ง สถานพยาบาลเอกชน/คลินิกจำนวน 2 แห่ง ส่วนด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีที่พักสายตรวจ จำนวน 1 แห่งและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จำนวน 84 คน

เขตการปกครอง ตำบล ก. มีจำนวนทั้งสิ้น 10 หมู่บ้านทั้งนี้จะเห็นว่าหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่เนื่องจากมีจำนวนประชากรและมีครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นนั่นคือ หมู่บ้านห้วย (ชื่อสมมุติ) หมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 8 และอีกหมู่บ้านหนึ่งคือบ้านโนน (ชื่อสมมุติ) คือ หมู่ที่ 2 และหมู่ 10 ทั้งนี้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลแล้วก็มีการ จัดเขตเลือกตั้งใหม่จากเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งสองเขต ตามเงื่อนไขของกฎหมาย

2.5.1.3 การเมืองและการบริหารองค์การเทศบาลตำบล ก. ในการบริหารงานของเทศบาลตำบล ก. ก็มีการแบ่งโครงสร้างตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบล ก. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลตำบล ก. โดยอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและอดีตกำนันตำบล ก. ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเมื่อวันอาทิตย์ที่ 9 มกราคม 2553 และรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2553

สำหรับฝ่ายสภาเทศบาลนั้น มีสมาชิกเทศบาลตำบล ก. จำนวนทั้งสิ้น 12 คน ซึ่งมาจาก 2เขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี การได้มาของสมาชิกเทศบาลตำบล ก. นั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในตำบล ในวันอาทิตย์ที่ 9 มกราคม 2553 และรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในวันที่ 27 มกราคม 2553

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ก่อนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในการดำเนินงานเพื่อจัดบริการสาธารณะ การเอื้ออำนวยบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นความเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. 3 ปีย้อนหลังอย่างชัดเจนดังตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก ก. 3 ปีย้อนหลัง

รายการ	ปีงบประมาณ(หน่วย : บาท)		
	2549	2550	2551
1) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน	9,520,900.49	9,080,933.29	9,087,232.78
2) รายได้จริงรวมเงินอุดหนุน	19,672,054.54	17,791,402.29	20,919,384.85
3) รายจ่ายจริง	16,667,763.38	15,347,976.38	20,415,133.53
4) เงินสะสม	na	na	2,610,940.88

แหล่งที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2551: 3.

สำหรับความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น จากสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจำนวนมากในช่วงปีงบประมาณ 2551-2552 นั้นส่วนหนึ่งเป็นความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการ เพราะงบประมาณที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับมักกล่าวว่างบประมาณมีน้อยไม่ค่อยเพียงพอต่อการบริหารจัดการในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตรกรรม เช่น กรณีชุมชนในเทศบาลตำบล ก.ที่ประกอบอาชีพทำนาคิดเป็นร้อยละ 85 ของประชากรทั้งหมด และมีอาชีพเสริมคือ ปลูกผัก ปลูกหม่อนเลี้ยงไหมซึ่งประชาชนมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อคนต่อปีประมาณ 20,000 บาท (องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2552: 17) การที่ประชาชนมีสภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวก็ย่อมส่งผลต่อ ความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน จึงทำให้การดำเนินการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่เก็บได้ไม่เต็มที่นัก ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจึงหวังพึ่งงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารงานในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำและรายได้ของท้องถิ่นไม่อาจเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง กระบวนการในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเป็นความหวังขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการยกฐานะทางการคลังไปในตัวด้วยเช่นกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าความจำเป็นทางการคลังนี้เองที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล อย่างไรก็ตาม สภาพความเป็นชุมชนชนบทสูงซึ่งอาจพิจารณาได้จากการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม การที่ชาวบ้างยังสามารถพึ่งพาอาศัยกันอยู่มากแม้กระทั่งหากครัวเรือนไหนไม่มีข้าวเพียงพอในครัวเรือนก็สามารถหยิบยืมจากเพื่อนบ้านได้ และต้องมีการใช้คือหรืออาจเป็นการขอแรงเพื่อช่วยในกิจกรรมทางการผลิตก็ได้ สภาพการณ์ที่เป็นเช่นนี้วาทกรรมเรื่องความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาทำให้หลายท้องถิ่นแสวงหาวิธีการบางประการ เพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การกระจายอำนาจในห้วงทศวรรษที่ผ่านมามีความสำคัญอย่างมากที่ทำให้ท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเรียนรู้ในระบอบ

ประชาธิปไตยแก่ประชาชน ทั้งนี้ส่วนที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนที่เป็นแรงผลักดันสำคัญในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ คือ เรื่องงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้รายได้ของแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันไปตามสภาพความเจริญของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือพื้นที่ที่มีความเจริญมากหรือเป็นย่านเศรษฐกิจหรือเป็นแหล่งจ้างงานเมืองอุตสาหกรรมหรือเมืองแห่งการท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดเก็บภาษีได้แต่ละประเภทได้มากในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลรายได้ที่จัดเก็บเองก็มีน้อย ดังนั้นความหวังของท้องถิ่นประเภทหลังนี้จึงเน้นที่เงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสำคัญ แต่การที่จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นนั้น หนึ่งในวิธีการดังกล่าวคือ การขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั่นเอง

2.5.2 เทศบาลตำบล ข.

ตำบล ข. มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน เทศบาลตำบล ข. ตั้งอยู่ในเขตอำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น เทศบาลตำบล ข. มีเนื้อที่ 19.89 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,393.75 ไร่ เทศบาลตำบล ข. เป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 27 ตุลาคม 2552) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของที่ว่าการอำเภอพระยืน ประมาณ 10 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดขอนแก่นประมาณ 31 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของตำบล ข. เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีน้ำชีไหลผ่านหลายหมู่บ้านและมีหนองน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งน้ำสำคัญ ซึ่งปัจจุบันใช้เป็นแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคในบ้านพระบาง (ชื่อสมมุติ) บ้านพระหนา (ชื่อสมมุติ) และบ้านหมุน (ชื่อสมมุติ) ในด้านประชากรเทศบาลตำบล ข. มีประชากรจำนวน 3,100 คนและมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 692 คน ถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 8 หมู่บ้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

2.5.2.1 สภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่เทศบาลตำบล ข. นั้นประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและรองลงมาคือรับราชการ ทอเสื่อ ค้าขายพริกป่น เลี้ยงวัว ฯลฯ ทั้งนี้หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลมีธนาคารหมู่บ้าน 2 แห่ง โรงเย็บผ้า 3 แห่ง อู่ซ่อมรถจำนวน 4 แห่ง ปั๊มน้ำมัน จำนวน 2 แห่งร้านเสริมสวยจำนวน 5 แห่ง ร้านขายวัสดุก่อสร้างจำนวน 1 แห่งร้านอาหารจำนวน 7 แห่งร้านขายของชำจำนวน 37 แห่ง และโรงสีข้าวจำนวน 15 แห่ง

2.5.2.2 ด้านสภาพทางสังคม ในส่วนของการศึกษา เทศบาลตำบล ข. มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลจำนวน 2 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษาจำนวน 2 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 1 แห่ง ด้านสถาบันและองค์กรทางศาสนานั้นมีสำนักสงฆ์จำนวน 4 แห่ง โบสถ์จำนวน 2 แห่ง ศาลเจ้าจำนวน 1 แห่ง ด้านขนบธรรมเนียมที่สำคัญนอกจากจะยึดหลักฮีตสิบสอง คองสิบสี่แล้วยังมีงานประเพณีฉลองศาลเจ้าปู่หอคำ ศาลเจ้าปู่บ้านโจดน้อย ศาลเจ้าปู่

บ้านโพธิ์ขุมดิน (ชื่อสมมุติ) ในด้านการสาธารณสุขมีสถานีอนามัยตำบลจำนวน 1 แห่ง ส่วนด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีสถานีตำรวจชุมชน จำนวน 1 แห่งและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จำนวน 82 คน

2.5.2.3 การเมืองและการบริหารองค์การเทศบาลตำบล ข. เทศบาลตำบล ข. ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานว่า “ข.น่าอยู่ชุมชนมีความเข้มแข็ง สิ่งแวดล้อมดีเศรษฐกิจเด่น เน้นการมีส่วน ร่วมของทุกภาคส่วน” ทั้งนี้ในด้านการบริหารองค์การของเทศบาลตำบล ข. ก็มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือมีฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล ตามรูปแบบสภานายกเทศมนตรีเข้มแข็ง

ทั้งนี้ในการบริหารงานขององค์การเทศบาลของเทศบาลตำบล ข. นั้นมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยการตรวจสอบจากสภาเทศบาลและมีปลัดเทศบาลให้การช่วยเหลืองานด้านการบริหารและกิจการสภาซึ่งปลัดเทศบาลจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในเทศบาล

อนึ่งหากพิจารณาถึงงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ก่อนเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่ถือว่ามีความสำคัญในการดำเนินงานเพื่อจัดบริการสาธารณะ การเอื้ออำนวยบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการบริหารด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. 3 ปีย้อนหลังดังปรากฏในตารางที่ 2.9

ตารางที่ 2.9 แสดงงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. 3 ปีย้อนหลัง

รายการ	ปีงบประมาณ(หน่วย : บาท)		
	2549	**2550**	**2551**
1) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน	8,259,739.39	7,913,680.24	7,674,118.91
2) รายได้จริงรวมเงินอุดหนุน	14,129,164.87	16,271,022.32	16,718,630.39
3) รายจ่ายจริง	11,311,874.68	15,240,316.31	14,828,454.25
4) เงินสะสม	na	na	2,025,094.11

แหล่งที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 2551: 3.

จากการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข.นั้น สามารถสรุปเพื่อให้เห็นภาพรวมของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาซึ่งรายละเอียดสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2.10

ตารางที่ 2.10 ลักษณะโดยรวมของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ประเด็น	เทศบาลตำบล ก.	เทศบาลตำบล ข.
1) สภาพพื้นที่	มีพื้นที่ 36.64 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 5,990 คน มีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 163 คนระยะห่างจาก จ.ขอนแก่น 34 กม.	มีพื้นที่ 19.89 ตารางกิโลเมตรมีประชากรจำนวน 3,100 คนและความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 692 คนห่างระยะห่างจากจ.ขอนแก่น 31 กม.
2) จำนวนหมู่บ้าน	10 หมู่บ้าน	8 หมู่บ้าน
3) สภาพปัญหาในพื้นที่	การขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เกษตรกรทำได้เฉพาะนาปี ไม่สามารถเพาะปลูกช่วงหลังการทำนาได้	ปัญหาน้ำท่วมฤดูน้ำหลากเพราะพื้นที่ติดลำน้ำชีทำให้เกษตรกรได้รับปัญหาทุกปี การแก้ไขปัญหาไม่ต่อเนื่องและยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีปัญหาน้ำเพื่อการอุปโภคในบางหมู่บ้านที่น้ำใช้ไม่ค่อยมีคุณภาพ
4) สภาพทางเศรษฐกิจ	ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม	ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม
5) สภาพสังคม	ประชาชนยึดฮีตสิบสอง คองสิบสี่อย่างเหนียวแน่น	ประชาชนยึดฮีตสิบสอง คองสิบสี่อย่างเหนียวแน่น
6) สภาพการเมือง	มีกลุ่มการเมืองเดียวในการแข่งขันเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี	มีกลุ่มการเมืองที่แข่งขันในพื้นที่ถึงสามกลุ่มด้วยกัน
7) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนปีพ.ศ. 2551	9,087,232.78 บาท	7,674,118.91 บาท
8) รายได้รวมเงินอุดหนุนปีพ.ศ. 2551	20,919,384.85 บาท	16,178,630.39 บาท

หมายเหตุ: สภาพสังคมเป็นประเพณีที่สืบทอดมาอย่างยาวนานของชาวอีสาน / ปีของรายได้ พ.ศ. 2551 เพราะเป็นฐานข้อมูลในปีที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะของปีงบประมาณ 2552

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยเน้นศึกษาประเด็นปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลและศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลที่สำคัญจากหลายแหล่งด้วยกัน อาทิ ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆตำรา เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำการศึกษาเพื่อหาคำตอบในเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) รวมทั้งการสังเกตปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบในเขตเทศบาลตำบล ซึ่งวิธีการศึกษาสามารถพิจารณาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งภายในองค์การเทศบาลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภายนอกองค์การเทศบาล โดยใช้การศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลเพื่อประกอบในการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

3.1.1 การค้นคว้าวิจัยผ่านเอกสาร (Documentary Research) อันประกอบไปด้วย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งเอกสารตำรา สิ่งพิมพ์ ข่าวสารต่าง ๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเอกสารอื่น ๆที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษา อาทิ รายงานประจำปีของเทศบาล รายงานหรือสถิติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งข้อมูลในเชิงปฐมภูมิและทุติยภูมิ ทั้งนี้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลดังนี้

3.1.1.1 สืบค้นแหล่งข้อมูลด้านเอกสารซึ่งได้จากการศึกษาในสำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า ห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ฯลฯ

3.1.1.2 ข้อมูลข่าวสาร บทความ ข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีจากการสืบค้นทาง Internet

3.1.1.3 นำข้อมูลดังกล่าวมาสรุป สังเคราะห์และวิเคราะห์

3.1.2 ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการสัมภาษณ์จากฝ่ายบริหาร คือนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งจากประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ รวมถึงผลกระทบในระยะเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลตำบล รวมทั้งการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกับประชาชน ที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในพื้นที่ เพื่อสะท้อนผลกระทบภายนอกหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

1) ติดต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อขอหนังสือแนะนำตัวเพื่อขอข้อมูลจากเทศบาล และประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการสัมภาษณ์

2) ติดต่อกับเทศบาลตำบลที่เป็นกรณีศึกษา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งประชาชนและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการสัมภาษณ์

3) ดำเนินการสัมภาษณ์แบบพบปะหน้า (Face to Face)

4) นำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์และวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป

3.1.3 การสังเกตการณ์ ดูผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในเทศบาลตำบล รวมถึงภายในบริบทชุมชนต่าง ๆ ทั้งในมิติประชาชน การเมืองท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะรวมถึงความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ ของเทศบาลตำบลที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งการสังเกตการณ์นี้จะพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆที่ทำการศึกษา ทั้งนี้ครอบคลุมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดบริการสาธารณะ สภาพทางการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

3.2.1 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ในการตอบคำถามในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกแนวทางกรณีศึกษา โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ในการศึกษาดังนี้ หลักเกณฑ์ประการแรก เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 ฉบับ

แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2553 ที่มีความเปลี่ยนแปลงในจำนวนของเทศบาลอย่างน่าสนใจที่สำคัญคือ จะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพราะพึ่งผ่านการเปลี่ยนแปลงฐานะมาไม่นานนัก หลักเกณฑ์ที่สองเรื่องลักษณะชุมชน ซึ่งพิจารณาจากเทศบาลตำบลในเขตชนบทเท่านั้น สองหลักเกณฑ์นี้น่าจะช่วยทำให้เห็นภาพของเทศบาลตำบลที่อยู่ในชนบทและจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ทั้งนี้ Charas Suwanmala (2007) and Suchitra Punyaratabandhu (2007) (อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553: 5) ได้ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของชุมชนจะส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติและความสนใจของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะ อันจะส่งผลต่อรูปแบบและความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ในการเลือกพื้นที่ผู้วิจัยเลือกกรณีจังหวัดขอนแก่น โดยเป็นพื้นที่ที่ประชาชนเขตรอบนอกเทศบาล (อบต.ช่วงก่อนยกฐานะ) มีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่น (Households Participating in Community Activities) ในระดับกลาง ๆกล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่นมากที่สุดจังหวัดที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือ จังหวัดนครพนม จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดยโสธร (ร้อยละ 100) ส่วนจังหวัดที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือจังหวัดหนองบัวลำภู (ร้อยละ 92.1) (UNDP, 2009: 102, 157) ทั้งนี้จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่เป็นค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมในระดับกลาง ๆ (ร้อยละ 96.0) ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจทางการเมืองในท้องถิ่นและการรับรู้ของประชาชนในระดับหนึ่ง อีกทั้งกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะยังมีเงื่อนไขเรื่องการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงฐานะประกอบกับจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจ เพราะเกิดประเด็นปัญหาและความล่าช้าในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ประกอบกับจังหวัดขอนแก่นมีองค์กรปกครองท้องถิ่นครอบคลุมทุกประเภทยกเว้นท้องถิ่นพิเศษเท่านั้น โดยมีอปท.จำนวนทั้งสิ้นจำนวน 225 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง ทั้งนี้มีเทศบาลตำบล 62 แห่ง ซึ่งในจำนวนเทศบาลตำบล 62 นั้นมีเทศบาลตำบลขนาดเล็กถึง 49 แห่ง และเทศบาลตำบลขนาดกลางเพียง 13 แห่ง (ปีงบประมาณ 2552 จำนวน 6 แห่งและปีงบประมาณ 2553 จำนวน 13 แห่ง) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีมากถึง 158 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมากถึง 156 แห่งและอบต.ขนาดกลางเพียง 2 แห่งเท่านั้น จะพบว่าจังหวัดขอนแก่นยังมีความหลากหลายทางมิติเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นั่นคือมีความเจริญที่กระจุกอยู่ในตัวเมือง ส่วนพื้นที่ห่างไกลกับตัวจังหวัดยังเป็นชนบทและมีทุนทางวัฒนธรรมและทุนชุมชนอยู่สูงมากกว่าในเขตเมือง

ดังนั้นจึงมีเทศบาลที่เข้าข่ายในการเลือกจำนวน 13 แห่ง ทั้งนี้ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ประสานกับเทศบาลและการลงพื้นที่ เพื่อพิจารณาข้อมูลถึงการมีอยู่ของข้อมูล รวมถึงการให้ความร่วมมือของเทศบาลตำบล และในการศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นเพื่อเป็นการไม่ละเมิดต่อผู้ให้ข้อมูลผู้วิจัยจึงไม่

สามารถระบุชื่อเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่นที่เป็นกรณีศึกษาได้ จึงทำให้เลือกเทศบาลตำบลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยเป็นเทศบาลตำบลที่อยู่ในชนบทจำนวน 2 แห่งซึ่งได้รับผลกระทบจากความล่าช้าในการประกาศให้เป็นเทศบาลตำบลดังนี้

3.2.1.1 เทศบาลตำบล ก. เดิมทีนั้นคือองค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอ ก. จังหวัดขอนแก่น เป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 12 ตุลาคม 2552) มีลักษณะเป็นชนบทสูง และมีวัฒนธรรมชุมชนที่เหนียวแน่นสูง ทั้งนี้พิจารณาจากการธำรงรักษา จารีตประเพณีทั้งสิบสองเดือนของชาวอีสานได้เป็นอย่างดี (ฮีตสิบสอง คองสิบสี่) อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ซึ่งเทศบาลตำบล ก. มีพื้นที่ 36.64 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 5,990 คน และความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 163 คน ถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 10 หมู่บ้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552) และมีข้อมูลที่น่าสนใจคือประชาชนเห็นด้วยในการเปลี่ยนแปลงฐานะถึงร้อยละ 100

3.2.1.2 เทศบาลตำบล ข. เดิมคือองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ ข. จังหวัดขอนแก่น เป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 27 ตุลาคม 2552) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของที่ว่าการอำเภอประมาณ 10 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดขอนแก่นประมาณ 31 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของตำบล ข. เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีน้ำชีไหลผ่านหลายหมู่บ้านและมีหนองน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งน้ำสำคัญ โดยเทศบาลตำบล ข. มีพื้นที่ 4.48 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 3,100 คนและความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 692 คนถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 8 หมู่บ้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552)

ดังนั้นการเลือกพื้นที่เทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ในฐานะที่เป็นเทศบาลตำบลที่มีความเป็นชนบท ซึ่งน่าจะช่วยให้เห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การทำความเข้าใจ ในประเด็นปัญหากระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล อีกทั้งยังเป็นสารสนเทศสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ล้วนมีลักษณะเป็นอบต.ขนาดเล็กและค่อนข้างมีความเป็นชนบทนั่นเอง

3.2.2 กลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นงานวิจัยในเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงเน้นการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) อันจะเป็นการตอบโจทย์ในการวิจัย ซึ่งในที่นี้ผู้ที่จะให้ข้อมูลได้ประกอบด้วยสามกลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น อาทิ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลรวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลรวมทั้งพนักงานหรือข้าราชการของเทศบาล

กลุ่มประชาชน ได้แก่ ผู้นำในท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)

กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลาง เพื่อให้เห็นมุมมองในปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน/คน
1) กลุ่มนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่น	
นายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรี	2
ประธานสภาเทศบาล/สมาชิกสภาเทศบาล	8
ปลัดเทศบาล/หัวหน้าส่วนท้องถิ่น	4
2) กลุ่มประชาชน	
ผู้นำท้องที่(กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน)	8
ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล	5
อดีต ส.อบต.	2
3) กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลาง	
ปลัดอำเภอ/นายอำเภอหรือท้องถิ่นอำเภอ/ข้าราชการ ระดับจังหวัด	3
ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	2
รวม	**34**

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในมิติภายในองค์การเทศบาลนั้น ผู้วิจัยจะเน้นศึกษาเอกสารต่าง ๆที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ก็จะมีการสัมภาษณ์ประกอบในบางประเด็น ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ

3.3.1 แบบบันทึกข้อมูลเอกสาร (Documentary) ซึ่งได้จากการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งเอกสารตำรา ข่าวสารต่าง ๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเอกสารอื่น ๆที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษา อาทิ รายงานประจำปีของเทศบาล รายงานหรือสถิติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นต้น

3.3.2 แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi Structured) โดยผู้วิจัยจะวางโครงร่างการสัมภาษณ์ไว้คร่าว ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ ทั้งนี้จะมีการสัมภาษณ์ในประเด็นอื่น ๆ หากประเด็นที่พูดคุยนั้นเป็นประโยชน์ แก่การศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยในแบบสัมภาษณ์จะเน้นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ครอบคลุมทั้งประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเทศบาลและการเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การเทศบาล ซึ่งแบ่งเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

ทั้งนี้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จะสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ตามแบบสัมภาษณ์ ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ ซึ่งดำเนินการดังนี้

1) แนะนำตนเองและชี้แจงรายละเอียด วัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ครั้งนี้

2) ผู้สัมภาษณ์ขออนุญาตบันทึกการสัมภาษณ์

3) ผู้สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์ด้วยประเด็นทั่วไป เพื่อให้เกิดความเป็นกันเองในการสัมภาษณ์

4) ผู้สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ในประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งในขณะสัมภาษณ์ สามารถถามประเด็นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ได้ ถ้าประเด็นนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่ต้องการทราบ ตามความมุ่งหมายของการวิจัยในครั้งนี้

5) เมื่อการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นลง เก็บอุปกรณ์ต่าง ๆ กล่าวขอบคุณและกล่าวอำลา

6) ในขณะสัมภาษณ์มีการสังเกตอากัปกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ด้วย ว่าแสดงออกอย่างไร เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ได้กำหนดประเด็นเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ดังจะได้นำเสนอในภาคผนวก

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งการสังเกตแล้วนั้น จะได้นำข้อมูลที่ได้มาสรุปสังเคราะห์และวิเคราะห์

ตามประเด็นที่ศึกษา ด้วยการสร้างข้อสรุปโดยใช้หลักตรรกวิทยา โดยวิธีการแบบอุปนัย (Induction) (ชาย โพธิสิตา, 2552: 59; สุภางค์ จันทวานิช, 2549: 205, 2552: 17) กล่าวคือ การอ้างเหตุผล หรือการหาข้อสรุป ที่เริ่มต้นด้วยความรู้หรือข้อสังเกต ที่ได้จากการสังเกตคน พฤติกรรม ปรากฏการณ์ ฯลฯ ที่จำเพาะเจาะจงเพียงจำนวนหนึ่งแล้วจึงนำไปสู่การหาข้อสรุปที่อาจเป็นหลักหรือเกณฑ์ทั่วไป ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงพรรณา (Descriptive Analysis) ซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ศึกษาดังนี้

3.4.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ซึ่งพิจารณาจากตัวแสดงสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ราชการส่วนภูมิภาค และการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

3.4.2 ผลกระทบภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะ

3.4.2.1 ผลกระทบภายภายในหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบล ซึ่งจะพิจารณาใน 3 มิติหลักภายในองค์การเทศบาล คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และการกำกับดูแลของเทศบาลตำบลดังนี้

1) ศึกษาผลกระทบที่มีต่อฝ่ายบริหารใน 3 ประเด็นหลักดังนี้
   (1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่
   (2) การบริหารการคลังในเทศบาล
   (3) การบริหารงานบุคคลในเทศบาล
2) ศึกษาผลกระทบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่
3) ด้านการกำกับดูแล

3.4.2.2 ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นหลังจากมีการยกฐานะอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งจะเน้นที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

1) ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น
2) ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
3) ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ
4) ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

บทที่ 4

กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะ จากอบต.เป็นเทศบาลตำบล

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการศึกษา เพื่อตอบคำถามในการวิจัยสองประการกล่าวคือ ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลว่ามีปัญหาลักษณะอย่างไร และภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้วก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง โดยผู้วิจัยจะได้อรรถาธิบายเป็นลำดับดังนี้

4.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ผู้วิจัยจะได้อภิปรายให้เห็นถึงปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่า ในขั้นตอนใดที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จนทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งจากการลงพื้นที่ในการวิจัยเพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและการสัมภาษณ์ข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล พบว่าประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีลักษณะดังนี้

4.1.1 ปัญหาจากอบต.ที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะของตนมีความจำเป็นที่ต้องมีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรใหม่ ความพร้อมดังกล่าว อาจพิจารณาจากความพร้อมด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพร้อมด้านบุคลากรโดยเฉพาะช่วงของการดำเนินการเพื่อขอยกฐานะ ความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะมีความสำคัญมากเพราะเป็นการดำเนินการด้านเทคนิค การจัดการด้านเอกสารเพื่อนำเสนอข้อมูลต่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณา กรณีที่ก่อให้เกิดความล่าช้าแก่การขอดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการจัดทำคำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความสำคัญเพราะเป็นเอกสารที่แสดงแนวเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอันจะเป็นพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ โดยคำบรรยายแนวเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีความถูกต้องตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้จะมีวิธีการเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอและจังหวัดที่จะขอยกฐานะ อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่พบคือ

4.1.1.1 การขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงท้องที่ใกล้เคียงต้องมีการลงนามรับรองแนวเขต ว่าเป็นของท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจริงหรือไม่ การไม่ลงพื้นที่เพื่อดูแนวเขตด้วยกันของพื้นที่ข้างเคียงปล่อยให้พื้นที่ที่มีการขอยกฐานะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว พอถึงเวลามีการรับรองก็ก่อให้เกิดปัญหาในการลงนาม เพื่อรับรองแนวเขตดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> ในส่วนของคำบรรยายแนวเขต ลักษณะปัญหาคือพื้นที่ใกล้เคียงไม่ออกไปดูแนวเขตด้วยกัน พอเวลาจะให้ลงชื่อในแบบคำบรรยายแนวเขต กลับมีปัญหาเรื่องการเซ็นชื่อเพราะมีพื้นที่ข้างเคียงไม่ยอมรับ มีการแก้ไข 3-4 ครั้ง ...เป็นการแก้ไขเรื่องคำบรรยายซึ่งเป็นการเขียนที่ไม่เป็นภาษาทางกฎหมายเช่นคำว่าจดที่นาอะไรอย่างนี้ เราต้องยอมรับและแก้ไขเพราะต้องการเป็นเทศบาลตำบล

กรณีเทศบาลตำบล ก. ก็ต้องผสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ข้างเคียงแต่อาจมีข้อดีอยู่ประการหนึ่งที่อบต.ข้างเคียงก็ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นเดียวกันจึงทำให้การขอความร่วมมือง่ายขึ้นเพราะทั้งสองท้องถิ่นต้องมีการรับรองแนวเขตอันเป็นการรับรอง เพื่อให้การยอมรับแนวเขตในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะทำให้มีการอำนวยความสะดวกต่อกัน เข้าทำนองต่างช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อได้รับการยกฐานะไปพร้อมกัน ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ก. (2554) ที่ว่า “การขอความช่วยเหลือกับอบต.ข้างเคียงไม่มีปัญหาเพราะเขาก็ขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกัน ก็เลยมีการร่วมกันพิจารณาแนวเขตการประสานงานก็ผ่านไปด้วยดี”

ดังนั้นเมื่อคำบรรยายแนวเขตมีความสำคัญต่อการพิจารณา เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะแล้วศิลปะในการประสานงานกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง รวมถึง

ข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอำเภอ ก็มีความสำคัญยิ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหา ในทางตรงข้ามหากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีการประสานงานกันที่ดีหรือไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะเป็นปัญหาต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวคือการฉุดรั้งในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลจากพื้นที่ใกล้เคียงอันทำให้ขั้นตอนในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไป ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานของอบต.ที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

4.1.1.2 แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่

เรื่องแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญและเป็นประเด็นที่ต้องมีความชัดเจนในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น การดำเนินการที่มักเป็นปัญหาของเรื่องนี้คือ แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่ ดังที่ข้าราชการระดับจังหวัด (2555) ที่ปฏิบัติงานด้านการยกฐานะเทศบาลตำบลท่านหนึ่งได้สะท้อนปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่า ประเด็นส่วนหนึ่งที่ถือว่าสำคัญมากในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะคือเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขตของเทศบาลตำบลดังคำกล่าวที่ว่า

> การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นปัญหาที่มีความสำคัญคือ ปัญหาเรื่องการกำหนดแนวเขตถ้าไม่ผ่านการรับรองแนวเขตจาก ท้องถิ่นข้างเคียง เรื่องการยกฐานะก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีการยึดถือแนวเขตคนละฉบับเป็นฉบับก่อนที่จะมีท้องถิ่นเกิดขึ้นอันเป็นเขตตำบลตามท้องที่นั้นๆ สภาพแนวเขตอาจเป็นสัญลักษณ์ทางธรรมชาติที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทำให้ไม่สามารถระบุแนวเขตได้ชัดเจน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(1) (2555) ที่เป็นผู้ดูแลเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่พบสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปัญหาในการยกฐานะซึ่งได้สะท้อนให้เห็นไปในทำนองเดียวกันว่าประเด็นปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นโดยทั่วไปเป็นเรื่องแผนที่และคำบรรยายแนวเขตดังคำกล่าวที่ว่า

> แนวเขตการปกครองที่เป็นปัญหาค่อนข้างมากเพราะว่าเขตตำบล พูดง่ายๆว่าถูกบังคับด้วยกฎหมายค่อนข้างที่จะล้าสมัย เราเอาเขตท้องถิ่นประเภท อบต.ไปผูกติดกับกฎหมายท้องที่ ซึ่งกฎหมายท้องที่ประกาศไว้แค่ไหน ก็จะเป็นไปได้แค่นั้น เช่น ปี 2541 ทำแนวเขตไว้เท่าใด เมื่อจะขอยกฐานะในปี 2555 ก็ต้องย้อนกลับ

> ไปดูรายละเอียดในปี 2541 ซึ่งอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง...อาจเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง กล่าวคือในเขตอำนาจความเป็นจริงประชาชนเข้าใจว่าตนอยู่ในเขตพื้นที่หนึ่ง แต่พอจะขอยกฐานะมาดูแนวเขตแล้วไม่ได้เป็นไปตามความเข้าใจของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น หากดำเนินการประกาศแนวเขตนั้นไปประชาชนที่เคยอยู่ภายในพื้นที่ปกครองก็จะไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งเพราะยึดตามแนวเขตใหม่

ทั้งนี้การพิจารณาเรื่องแนวเขตมีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นแหล่งรายได้ในการจัดเก็บภาษีได้เช่นกัน มีบางพื้นที่ที่ขัดแย้งกันเพราะแนวเขตเนื่องจากจุดเชื่อมโยงเขตการปกครองอาจมีแหล่งทรัพยากรเกิดขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามกรณีเทศบาลตำบล ก. แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องแนวเขตแต่เนื่องจากพื้นที่ข้างเคียงก็ขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกันจึงทำให้ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนกันเพื่อเป็นเทศบาลปัญหาเลยลดระดับลงโดยอัตโนมัติ

4.1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะ

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็มีความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่พบคือ

4.1.2.1 การยกฐานะ : ความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน

เนื่องจากการดำเนินการเพื่อขอความเห็นกับประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกันกล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่นำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอบต. ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการนำเจ้าหน้าที่ออกพบปะกับประชาชนตามหมู่บ้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดประชุมประชาคมในระดับตำบล ซึ่งพบว่าการนำเสนอข้อมูลของการออกประชาคมครั้งนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะพยายามเสนอประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นส่วนที่ดีของการเป็นเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการเลี่ยงที่จะกล่าวถึงประเด็นที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชนในอันที่จะไม่เห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้ต้องการให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงอันจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกล่าวอ้างที่มีความสำคัญในเวทีประชาคมมีสองประเด็นหลัก ๆด้วยกัน กล่าวคือ

ประเด็นแรกเป็นเรื่องของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีการกล่าวถึงในทำนองว่าหากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะทำให้มีรายได้โดยเฉพาะ

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ดังที่ปรากฏในการสนทนากับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(1) (2554) “การประชาคมชาวบ้านไม่รู้อะไรหรอก บอกแค่เพียงว่าต้องการได้งบประมาณมากขึ้น ผมเป็นคนคัดค้านว่าจะไม่เอาเทศบาล แต่ชาวบ้านอยากได้เป็นเทศบาล งบประมาณจะเพิ่มเป็นสามสิบล้าน สมาชิกเองไม่รู้ว่าเงินจะมาอย่างไร...”

ส่วนในประเด็นที่สองนั้นจะมีการกล่าวถึงกันมากอันเป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นแรก คือเรื่องของการพัฒนาในพื้นที่จะดีขึ้นรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้การกล่าวถึงในประเด็นทั้งสองนั้นไม่ได้กล่าวถึงในรายละเอียดว่าการจัดเก็บภาษีในอนาคตของประชาชนในเขตเทศบาลจะเป็นอย่างไร การประมาณการรายได้ของทางองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็มีความสำคัญที่จะสามารถเป็นตัวพยากรณ์รายได้ในอนาคตของอบต.หากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพราะสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ก็มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล เพราะหากรายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่สามารถเพียงพอต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจพิจารณาให้ผ่านเป็นเทศบาลได้เช่นกัน แต่ในเนื้อแท้ของการประชาคมหมู่บ้านและตำบลแล้ว ความชัดเจนเรื่องที่มาที่ไปของภาษีและผลกระทบอื่น ๆที่จะตามมาภายหลังการเป็นเทศบาลตำบล ประชาชนโดยทั่วไปยังมีข้อจำกัดในข้อมูลส่วนนี้อยู่มาก แต่ที่รู้กันโดยทั่วไปคือสองประเด็นหลัก ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั่นเอง

การประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบลเสมือนหนึ่ง เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดก็อาจพบว่ายังคงมีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบื้องบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเท่านั้น แม้ในทางทฤษฎีต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญอันเป็นเจตจำนงสูงสุดทางการเมืองคือ การให้ประชาชนทำหน้าที่ในการปกครองตนเอง แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกอบต. และปลัดอบต.เอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิตินัยและพฤตินัยที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ อีกทั้งยังคงมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอยู่มาก ในบางกรณีหากประชาชนไม่เข้ามาร่วมก็จะดำเนินการขั้นสุดท้ายคือการขอลายมือชื่อจากประชาชนโดยเดินตามครัวเรือน เพื่อให้ลงชื่อในแบบลงชื่อดังคำกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(1) (2554) ท่านหนึ่ง ที่กล่าวว่า “กระบวนการประชาคมประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วม แต่เห็นจะเป็นการล่ารายชื่อ ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่คนส่วนมากก็เห็นด้วยกับการยกฐานะ” ซึ่งก็เป็นวิธีการหนึ่ง เพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากประชาชน หากแต่มีข้อพิจารณาว่าประชาชนเองอาจลงชื่อโดยปราศจากการพิจารณาไตร่ตรอง หรืออาจไม่ทราบรายละเอียดว่าลงชื่อเรื่องอะไร จะมีผลกระทบอย่างไรหรืออาจทราบเพียงคร่าว ๆว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อให้อบต.

ยกฐานะเป็นเทศบาล แต่โดยรายละเอียดเนื้อหาสาระที่แท้จริงอาจไม่ได้รับทราบในส่วนที่ประชาชนควรรู้และนำไปใช้ในการตัดสินใจ

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล นั้นเป็นผลพวงมาจาก ความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมาจากกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชาคมหมู่บ้านหรือการประชาคมตำบล ที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่สำคัญควรจะเป็นเจตนารมณ์ที่มาจากความต้องการของประชาชนในการกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งโดยหลักการแล้วประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางการปกครองตนเอง มิใช่แต่เพียงการส่งผ่านให้ผู้แทนในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเพียงเท่านั้น ข้าราชการส่วนกลาง(2) (2555) ที่ทำงานด้านการยกฐานะของท้องถิ่นได้สะท้อนปัญหาอีกประการหนึ่งที่ค่อนข้างสอดคล้องกับประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ของตน ดังคำกล่าวที่ว่า “...รายงานการประชุมที่ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชน อาจเป็นปัญหาเพราะประชาชนเข้าร่วมน้อย ทั้งนี้การยกฐานะต้องมีเจตนารมณ์ของประชาชน ความเห็นของสภาท้องถิ่นจึงจะทำการยกฐานะได้” นอกจากนี้ในการพิจารณาเอกสารทางจังหวัดยังต้องดูความสมเหตุสมผลของการยกฐานะและจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโดยรวมว่าสามารถสะท้อนเจตนารมณ์คนส่วนใหญ่ของตำบลได้จริงหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการพิจารณาประกอบการยกฐานะ

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับเอกสารการพิจารณาเพื่อขอยกฐานะที่เทศบาลตำบล ก.ส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณา เพราะเมื่อพิจารณาการตอบกลับให้ดำเนินการทำเอกสารใหม่จะเป็นเรื่องการลงลายมือชื่อของประชาชนซึ่งอาจเป็นการเขียนเอาเอง เพราะลายมือชื่อเป็นลายมือเดียวกัน นั่นหมายความว่า สุ่มเสี่ยงว่าอบต.อาจไม่ได้เข้าหาประชาชนอย่างแท้จริง หรืออาจเป็นการปลอมลายเซ็น ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าเป็นความลักลั่นในความต้องการทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการให้ยกฐานะมากกว่าความต้องการที่จะสะท้อนข้อเท็จจริงของการปกครองรูปแบบเทศบาลแก่ประชาชนอย่างจริงใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจอย่างอิสระและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้มูลเหตุที่ต้องมีการเร่งดำเนินการเพื่อเป็นเทศบาลตำบลเพราะฝ่ายบริหารท้องถิ่นค่อนข้างที่จะมีส่วนสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ฝ่ายการเมืองเองก็เล็งเห็นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายอย่างเต็มที่ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวนี้ก็เป็นผลสะท้อนกลับของแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม ซึ่งเมื่อรัฐกำหนดเองว่าเป็นผู้มีอำนาจในการให้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เมื่อเป็นดังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำต้องขอให้รัฐรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์การเทศบาล ด้วย

วิธีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล แต่ทั้งนี้การที่รัฐจะประกาศหรือรับรองให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ก็จำต้องพิจารณาความเหมาะสมขององค์การที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะว่าจะสามารถดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะก็มีส่วนสำคัญในการพิจารณาจากรัฐเพราะการมีฐานะทางการคลังที่ดีจะช่วยให้เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะใหม่ ๆ มีงบประมาณในการพัฒนาเชิงพื้นที่และบริการประชาชนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้หากเทศบาลตำบลมีงบประมาณจำกัดก็จะเป็นปัญหาทางการบริหารจัดการ ดังความเห็นของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่กล่าวว่า

> งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการยกฐานะเป็นเทศบาล นโยบายผู้บริหารมีส่วนในการผลักดันอย่างมากทั้งที่พื้นที่อาจไม่เหมาะสมนัก แม้ในปัจจุบันรถประจำของสำนักงานเทศบาลเองยังไม่มีเลย การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นนโยบายของผู้บริหารเพราะเขามองว่าเทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะในพื้นที่ข้างเคียงมีงบประมาณเยอะ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ดูข้อเท็จจริงว่าก่อนหน้านี้เทศบาลเหล่านั้นมีงบประมาณเท่าไหร่ เทศบาลของเราพอยกขึ้นมาน่าจะเหมือนกับเทศบาลตำบลข้างเคียง แต่พอยกฐานะขึ้นมาในปีแรกเรื่องของงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รถดับเพลิง รถบรรทุกน้ำแก้ไขภัยแล้งเราก็ต้องการได้เหมือนกับเทศบาลอื่น ๆแต่ก็ไม่ได้ตามที่วางแผนไว้ เมื่อเป็นนโยบายของฝ่ายบริหารเราเป็นข้าราชการก็ต้องสนอง มีการจัดทำเวทีประชาคมให้ มีการบอกกล่าวชาวบ้านว่าเมื่อเป็นเทศบาลแล้วท้องถิ่นเราจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ชาวบ้านก็เชื่อว่าเช่นนั้น...

นอกจากนี้ในประเด็นที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) สะท้อนออกมานี้ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความพยายามที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนั้นมาจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะด้วยการบริหารงานที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถึงแม้ว่าข้าราชการประจำจะยังคงพิจารณาว่าองค์กรท้องถิ่นของตนยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือปัญหาในด้านอื่น ๆก็ตาม

4.1.2.2 อบต.รับรู้ข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะไม่ทั่วถึง

การมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการแสดงถึงความเห็นของประชาชนในการรับรู้ในการเปลี่ยนแปลงฐานะและที่สำคัญคือเสมือนหนึ่งกลไกที่

สำคัญที่ต้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องรับฟังประชาชนหรือการแสดงความต้องการของประชาชน แต่การแสดงความเห็นของประชาชนจะเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดกฎหมายไม่ได้ระบุเอาไว้ชัดเจน ขอแต่เพียงว่าให้มีการประชุมประชาคม เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการยกฐานะเป็นเทศบาลเป็นเจตจำนงที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ดังที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ได้กล่าวว่า

> เรื่องการประชาคมไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ ประชาชนก็เข้าร่วมไม่มากนัก ก็นึกว่าเราประชาสัมพันธ์น้อยเกินไปหรือชาวบ้านติดภารกิจ หรือชาวบ้านไม่เข้าใจกันแน่ เมื่อไม่ได้กำหนดเปอร์เซ็นต์ก็เอาเท่าที่มี แต่พอส่งเรื่องไปที่จังหวัด ก็มีความพยายามในการตรวจสอบการประชุมประชาคมโดยเฉพาะเรื่องการเซ็นชื่อของชาวบ้าน เฉพาะเรื่องลายมือชื่อก็มีการตีกลับหลายรอบพอสมควร

การที่ปลัดเทศบาลตำบล ข.ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ นับว่าเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อนในแนวทางปฏิบัติจนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ นั่นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในตัวกลไกของภาครัฐเองในการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง เพราะเมื่อได้สนทนากับข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(2) (2555) พบว่าในทางปฏิบัติแล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทั่วไปภายในว่า ประชาชนต้องเห็นด้วยกับการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของประชาชนในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

> ที่เป็นปัญหาส่วนหนึ่งคือการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะการยกฐานะก็ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นต้องสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนว่าเห็นควรจะยกฐานะหรือไม่ อย่างน้อยประชาชนต้องเข้าร่วมไม่น้อยกว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ใช้กันภายในยังไม่ถือเป็นระเบียบรองรับเป็นการประสานกันภายในแล้วแต่รัฐมนตรีในแต่ละช่วง ที่ผ่านมาเคยมีการกำหนดว่าอย่างต่ำต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ของประชากร การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญว่าอบต.ได้ไปสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนมาแล้ว เกิดปัญหาในบางแห่งไม่ทำการสำรวจจริงหรือไม่ทำการประชาคมทำแต่เอกสารมาให้ บางแห่งก็เคยมีการฟ้องร้องกันโดยเฉพาะกลุ่มคนที่เสียประโยชน์จากการยกฐานะ

ในกรณีของเทศบาลตำบล ก. นั้นก็มีการดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมาย เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการจัดเวทีประชุมประชาคม ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าประชาชนที่เข้าร่วมแม้จะมีเพียง 1,256 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 28.48 ของทั้งตำบล ซึ่งหากคิดบนพื้นฐานทั่วไปคือประชาชนเข้าร่วมไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (แสดงในตารางที่ 4.1) แต่ทั้งนี้กลับพบว่าประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประชาคมเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีมติเป็นเอกฉันท์ กล่าวคือประชาชนเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลร้อยละ 100 นั่นเอง

ตารางที่ 4.1 จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคมเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นตำบล ของเทศบาลตำบล ก.

วันที่ออกดำเนินการ	จุดดำเนินการ	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	จำนวนผู้เข้าร่วม
1 ตุลาคม 2551	หมู่ 3 ศาลาประชาคม	332	85
2 ตุลาคม 2551	หมู่ 5 ศาลาประชาคม	348	85
4 ตุลาคม 2551	หมู่ 2,10 ศาลาประชาคมหมู่ 2	921	247
5 ตุลาคม 2551	หมู่ 4 ศาลาประชาคม	374	83
6 ตุลาคม 2551	หมู่ 7 ศาลาประชาคม	478	133
8 ตุลาคม 2551	หมู่ 9 ศาลาประชาคม	133	80
9 ตุลาคม 2551	หมู่ 6,8 ศาลาประชาคมหมู่ 8	1,295	410
13 ตุลาคม 2551	หมู่ 1 ศาลาประชาคม	529	133
รวม		**4,410(100)**	**1,256(28.48)**

หมายเหตุ: จำนวนผู้เข้าร่วมพิจารณาจากจำนวนการลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. ก.

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ของเทศบาลตำบล ข. นั้นในภาพรวมมีประชาชนเข้าร่วมลงชื่อเพียง 1,098 คน จากประชาชน 4,197 คน ซึ่งประชาชนที่เข้าร่วมคิดเป็นร้อยละ 26.16 ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของประชาชนในพื้นที่ แต่ก็ถือว่าเป็นไปตามหลักปฏิบัติภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.2) แต่ทั้งนี้ในภาพรวมประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประชาคมเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลถึงร้อยละ 90.89

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคมเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ของเทศบาลตำบล ข.

วันที่ออกดำเนินการ	จุดดำเนินการ	จำนวนประชากร	จำนวนผู้เข้าร่วม
10 พ.ย. 2551	หมู่ 1,2 ศาลาการเปรียญ	1,990	547
11 พ.ย. 2551	หมู่ 3,8 ศาลากลางบ้าน	1,238	269
12 พ.ย. 2551	หมู่ 5 ศาลากลางบ้าน	340	118
13 พ.ย. 2551	หมู่ 4,6,7 ศาลากลางบ้าน	629	137
รวม		**4,197(100)**	**1,098(26.16)**

นอกจากนี้กำนันตำบล ข. ในฐานะเป็นผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในชุมชนอีกทั้งยังเป็นผู้ติดตามความเคลื่อนไหวขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ทราบเรื่องการดำเนินการของทางจังหวัดที่มีการตรวจสอบและส่งเอกสารกลับคืน แต่ประเด็นปัญหาคือเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุมประชาคม ที่ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือมากนักแต่อย่างไรก็ตามทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถจัดทำเอกสาร เพื่อส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ ดังที่กำนันตำบล ข. (2554) ได้กล่าวว่า

> การประชาคมตำบลและหมู่บ้าน ส.อบต.และทางอบต.ก็มีการทำประชาคมสัญจร โดยมีการเชิญประชาชนทั้ง 8 หมู่บ้าน ไปรวมกันที่บ้านใหญ่ มีการยกมือครั้งเดียวและมีการออกทำประชาคมตามหมู่บ้านต่าง ๆด้วย แต่ก็มีการตีกลับเรื่องจากทางจังหวัดบ่อยมาก โดยเฉพาะเรื่องจำนวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือ ต้องทำเรื่องสองสามครั้งถึงจะผ่าน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น เป็นเพียงระดับการขอความเห็นจากประชาชน ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นการมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ข้อมูล ความรู้สึก ความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจของประชาชน ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในการให้ข้อมูลและรับข้อมูลการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเพียงความเห็นเท่านั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นหน่วยงานของภาครัฐโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการลงพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็เพื่อเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือมีการจัด

ประชุมสาธารณะ หรือการประชุมประชาคมหมู่บ้าน จึงเป็นการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นตามตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลที่ผ่านมา แทบจะไม่มีเลยที่ประชาชนจะลุกขึ้นมาเสนอต่ออบต.ว่าประชาชนต้องการมีรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบล แม้แนวทางการปกครองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนเป็นฐานสำคัญในการปกครองตนเอง (Local Self Government) แต่ในทางพฤตินัยที่เกิดขึ้นดูเหมือนว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งในฐานะองค์กรแห่งอำนาจที่มีความเป็นทางการสูง ในขณะที่ลักษณะเฉพาะดังกล่าวแม้จะเป็นผลดีในการบริหารตามอำนาจหน้าที่แต่กลับทำให้ภาคประชาชน ที่ดูเหมือนว่าจะมีความห่างเหินท้องถิ่นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอิงอาศัยและยึดติดกับความเป็นระบบราชการ จนทำให้ประชาชนอาจไม่ได้แสดงเจตนารมณ์ที่แท้จริงได้

4.1.3 ปัญหาการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค

แนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนของข้าราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินตามระบบราชการ อันเป็นระบบที่ถือได้ว่ามีความเป็นทางการสูง และปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางนั้น มีราชการส่วนภูมิภาคที่เปรียบเสมือนหมุดเชื่อม (Linking Pin) การทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก็มีส่วนที่จะต้องดำเนินการประสานงานผ่านกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอำเภอและจังหวัด เพราะโดยทั่วไปแล้วการส่งเอกสารต้องเป็นไปตามโครงสร้างของการบังคับบัญชา แม้จะมีความพยายามให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งในการดำเนินการที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การเห็นชอบต่อเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติตำบล แต่ในส่วนของการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องประสานผ่านอำเภอและจังหวัด เพื่อส่งผ่านเรื่องไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก่อนเรื่องจะส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีการพิจารณาในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการพิจารณาความสมบูรณ์ของเอกสารในเบื้องต้นโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ชี้ให้เห็นว่าเรื่องที่มีการปรึกษาหารือกับทางจังหวัดมีความคาดเคลื่อนระหว่างการหารือแต่ละครั้งแนวทางที่ให้ไม่ค่อยตรงกัน ดังที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ได้กล่าวว่า

> ขั้นตอนการดำเนินการต่อส่วนราชการภูมิภาค ช้ามากการหารือต่อส่วนราชการในแต่ละรอบให้คำแนะนำไม่เหมือนกัน ของอำเภอไม่มีปัญหา ส่วนจังหวัดนั้นมี

> ความยุ่งยากโดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมมีการตรวจเรื่องการลงลายมือชื่อประมาณสามรอบในระดับจังหวัด
>
> ผู้ว่าฯเซ็นให้เราก็เดินทางไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถึง 3 ครั้งเพื่อประสานงาน ส่วนใหญ่จะแก้ไขเรื่องแผนที่แนบท้ายซึ่งจะเป็นเรื่องมาตราส่วน และการเดินทางไปกรุงเทพฯแต่ละทีต้องเสียงบประมาณมากและต้องรอพิจารณาพร้อมกับอบต.ที่ขอยกฐานะในภาคอื่น ๆด้วย

เทศบาลตำบลมีความเข้าใจว่าราชการส่วนภูมิภาคจ้องที่จะจับผิดการดำเนินการ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากมองในรายละเอียดการที่ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในระดับจังหวัดเข้มงวดเพราะต้องการให้เรื่องเมื่อไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วจะได้ไม่เกิดปัญหา แต่พอเรื่องส่งไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วก็มีการแก้ไขรายละเอียดทางเอกสารประกอบการชี้แจงเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลหลายครั้ง ดังนั้นกว่าเอกสารการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลค่อนข้างมีรายละเอียดและถูกตรวจสอบจากหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จนถึงคณะกรรมการพิจารณากฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และสุดท้ายต้องลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะถือว่าเป็นเทศบาลตำบลและชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้ง

อนึ่งปี พ.ศ. 2554 ก็มีการเริ่มดำเนินการของอบต.หลายแห่งในพื้นที่เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และอบต.ต่าง ๆมักจะสอบถามถึงแนวทางในการดำเนินการของเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะซึ่งเทศบาลตำบล ข. ก็ได้ให้คำปรึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ แต่ในปี พ.ศ. 2554 ในการดำเนินงานของจังหวัดเพื่อส่งเรื่องไปกรมการปกครองนั้นต้องมีการจ่ายค่าดำเนินการซึ่งไม่ทราบว่าเป็นระเบียบการใหม่หรืออย่างไร อันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งให้กับทางจังหวัด ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> ปีนี้ (2554) อบต. ที่จะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลโทรมาถามว่าต้องจ่ายเงินให้ทางจังหวัดไหม แต่เราไม่มีค่าใช้จ่าย เลยถามไปว่าจังหวัดขอค่าใช้จ่าย ปีนี้เท่าที่ฟังดูน่าจะมีค่าใช่จ่ายในระดับจังหวัด...เราเป็นราชการส่วนเล็ก อบต.หลายแห่งรวมตัวกันเพื่อร้องขอต่อฝ่ายการเมือง สุดท้ายเราก็ไม่รู้ว่าผ่านไปได้เพราะเหตุผลใด...

4.1.4 ปัญหาการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางกฎหมาย จากเดิมก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2546 นั้นการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารยกเว้นการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลในปี พ.ศ. 2542 เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการยกเลิกการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลทั่วประเทศ จึงตราเป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นอำนาจฝ่ายสภานิติบัญญัติ ที่ต้องเร่งปรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิรูปท้องถิ่นและการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระดับของกฎหมายในการจัดตั้งรวมทั้งเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2546 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาความเหมาะสม ตามศักยภาพของท้องถิ่นที่ร้องขอให้มีการปรับระดับองค์การ ดังนั้นปรากฏการณ์ที่มีความชัดเจนจนนำไปสู่ความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะกล่าวคือ

4.1.4.1 การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง

อำนาจของนักการเมืองระดับชาติที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจดุลพินิจในการอนุมัติหรือลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย จึงไม่แปลกใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่มีความพยายามของฝ่ายการเมืองในการดึงเรื่องให้ช้าลง หรือแม้กระทั่งการเลี่ยงเวลาในการลงนาม จนการประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไปมาก ปลัดเทศบาลตำบล ก. (2554) ก็ยอมรับว่าได้รับผลกระทบจากการเล่นเกมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “ถ้าไม่โดนเล่นทางการเมืองการยกฐานะเป็นเทศบาลก็คงจะเร็วกว่านี้ เสนอเรื่องไปตั้งนานกว่าจะได้รับการตอบรับ นึกว่าจะไม่ได้เป็นเทศบาลเสียแล้ว” แม้ปลัดเทศบาลตำบล ก.จะกล่าวทำนองนี้แต่ก็นับว่าสามารถดำเนินการได้สะดวกกว่าเทศบาลตำบล ข.อยู่มาก

ซึ่งกรณีเทศบาลตำบล ข. ที่มีความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งพบว่าขั้นตอนที่มีความล่าช้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังที่อดีตนายกอบต.ข. (2554) กล่าวอย่างชัดเจนว่า “รัฐมนตรีลงนามล่าช้ามาก เพราะรัฐมนตรีไม่ยอมลงนาม จึงทำให้เรื่องช้า”และสอดคล้องกับปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ได้กล่าวว่า

> การลงลายมือชื่อของรัฐมนตรีล่าช้ามาก อบต. ข. ถือได้ว่าเป็นแห่งสุดท้ายของจังหวัดขอนแก่นในปี พ.ศ. 2552 ทางอบต.เราท้อแล้วว่าคงไม่ได้เป็นเทศบาลตำบลแน่ จนมีการประกาศกกต.ให้รับสมัครเลือกตั้งส.อบต.แต่ พอจะถึงวันรับ

> สมัครวันแรกก็ได้รับแฟกซ์จากทางกกต.ว่าของ อบต.ข. ให้หยุดไว้ก่อนขณะนี้ เรื่องการยกฐานะอยู่ในห้องรัฐมนตรี เราก็งงกันมาก เพราะเตรียมบุคลากร กางเต้นท์เพื่อรับสมัครเลือกตั้งอบต.เรียบร้อยแล้ว กกต.ก็แจ้งมาอย่างด่วนมาก

ยิ่งไปกว่านั้นก่อนกระบวนการที่จะนำไปสู่การลงนามของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจลงนาม จำเป็นที่ต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเครือข่ายทางการเมืองที่สามารถติดต่อกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ดังที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ได้กล่าวว่า

> เราก็ไม่รู้จะทำอย่างไรเพราะก่อนหน้าเราก็รอมาตลอดว่าเมื่อไหร่จะประกาศให้เป็นอบต.เราเป็นเทศบาล เราโทรไปที่กรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น-ผู้วิจัย) บอกว่าได้วิ่งหรือเปล่าละ เราก็ถามว่าจะไปวิ่งที่ใคร กรมฯก็แจ้งว่าคุณรู้จักนักการเมืองในพื้นที่ไหม? เราก็บอกว่าไม่รู้จักเลย กรมฯบอกว่าเป็นหน้าที่สส.เขต เราก็โทรปรึกษากับสส.เขต และสุดท้ายเราอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหลายขั้นตอนต่อ สส. (พรรคที่คุมกระทรวงมหาดไทย-ผู้วิจัย) เขาก็แจ้งว่ามันมีเงื่อนไขเขาแจ้งว่าถ้าไม่วิ่งก็ไม่ได้นะ แต่ปรากฏว่าที่ผู้สมัครนายกเทศมนตรีทั้งสามกลุ่ม เขามีการวิ่งและผลักดันกับทางกรมฯ ทั้งสามคน เป็นลักษณะต่างคนต่างวิ่ง แต่วัตถุประสงค์เดียวกันคือ การเป็นเทศบาลตำบล เพราะเขาก็ต้องการให้เป็น

การดำเนินการเพื่อผลักดันอบต.ให้เป็นเทศบาลตำบล ของกลุ่มการเมืองภายในพื้นที่เทศบาลตำบล ข. นั้น เป็นพลังของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นที่มีความพยายามในการเข้าถึงแหล่งอำนาจทางการเมืองระดับชาติ เพื่อส่งผ่านความต้องการของกลุ่มตนคือการที่ได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล หากแต่การเข้าถึงอำนาจทางการเมืองระดับชาติเพื่อขอความช่วยเหลือนั้น นักการเมืองท้องถิ่นทั้งสามกลุ่มไม่ได้เข้าไปหาศูนย์กลางทางอำนาจในจุดเดียว หากแต่เป็นการกระจายเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมือง อย่างกรณีกลุ่มอดีตนายกอบต.เองก็ต้องเข้าปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ช่วงปี พ.ศ. 2552) เพราะถือเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลได้หรือไม่

ในขณะที่กลุ่มของนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน ก็เข้าพบและขอความช่วยเหลือกับที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มนายสุพจน์ (ชื่อสมมุติ) ต้องประกบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคการเมืองที่กุมอำนาจในกระทรวงมหาดไทยเพื่ออาศัยอำนาจ โดยให้ส.ส.เข้าต่อรองกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง

การผสานประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเพื่อเร่งรัดและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลเองนักการเมืองผู้ที่คาดว่าจะลงรับสมัครเลือกตั้ง ก็มีความคาดหวังกับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไปกล่าวคือ

ความต้องการในการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งความพยายามในการเข้าถึงอำนาจของราชการส่วนกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบางองค์กรที่ไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมือง อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวก็มีส่วนผลักดันอย่างมาก จากการใช้ช่องทางหรือกลไกทางการเมืองเพื่อให้ท้องถิ่นของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. (2554) ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งกันทำงานของกลุ่มการเมืองเพื่อเข้าหานักการเมืองในระดับชาติ นั่นคือ

> นายกฯต้องไปหานายใหญ่ รัฐมนตรีเพื่อขอร้องให้รัฐมนตรีผลักดันเพราะมีอำนาจเซ็น โดยเดินทางเข้าไปหารัฐมนตรีช่วย และผ่านกลไกทางสส.พรรคที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย ช่วงนั้นผมเข้าไปคุยกับที่ปรึกษารัฐมนตรี มีการแบ่งชุดกันไปเพื่อให้คุยเรื่องยกฐานะเพื่อให้เขาเซ็นให้
>
> (นักการเมืองกลุ่มหนึ่ง-ผู้วิจัย) ไปวิ่งที่ส.ส. (เป็นรัฐมนตรีสังกัดพรรคที่คุมกระทรวงมหาดไทย) เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันเพราะถูกตัดสิทธิทางการเมือง หากยังเป็นอบต.อยู่จะไม่มีสิทธิในการลงรับสมัครเลือกตั้ง จึงต้องการผลักดันเป็นเทศบาลตำบล
>
> ช่วงสุดท้ายว่าจะได้ยกเป็นเทศบาลหรือไม่ จึงจำเป็นต้องเดินทางลงกรุงเทพฯ เพราะประชากรและงบประมาณไม่ถึง กลไกทางการเมืองช่วยให้อบต.ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ อบต.อื่นๆงงว่าทำไมเราถึงได้

4.1.4.2 การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

การเจรจาต่อรองเป็นเรื่องที่พบในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลโดยเฉพาะความพยายามของรัฐมนตรีที่ควบคุมกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2552) การอาศัยความเกื้อกูล ความรู้จักสนิทสนมกับนักการเมืองระดับชาติจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานและการได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความพยายามดำเนินการตามคำแนะนำของจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองก็ดี รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ดังความเห็นของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

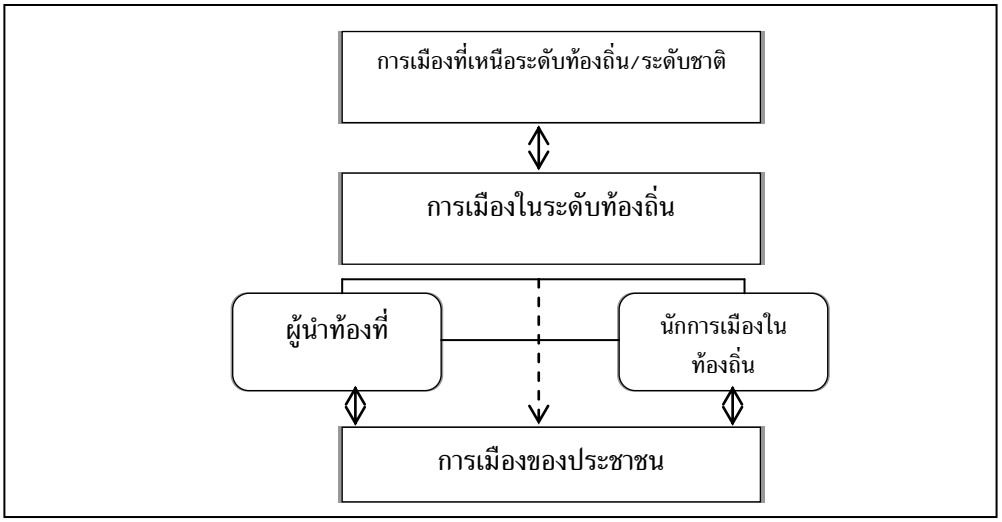
> เทศบาลตำบลเรารัฐมนตรีมหาดไทยลงนามวันที่ 27 ตุลาคม (ปี พ.ศ. 2552-ผู้วิจัย) แต่กรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น-ผู้วิจัย) แจ้งมาวันที่ 10 พฤศจิกายน เป็นการลงนามย้อนหลังของรัฐมนตรี ทำไมเรื่องการยกฐานะถึงได้ยุ่งยากขนาดนี้ เอาอะไรเป็นตัวชี้วัด ในเมื่อมติของคณะกรรมการประมาณ 30

> คนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจเอกสารของเราผ่านหมดแล้ว เราไปเปิดดูเว็ปไซต์ว่าเราไม่มีปัญหารอเพียงรัฐมนตรีลงนาม จนสุดท้ายได้รับคำแนะนำให้วิ่ง ระบบราชการมันอืดมาก เราถามอบต.หลายแห่งที่ยกฐานะก่อนหน้าว่าได้จ่ายเงินหรือไม่ หลายแห่งก็บอกว่าไม่ได้จ่าย แต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองโดยตรงจะได้เปรียบ แต่ก็มีการต่อรองเรื่องการขอให้ช่วยในการดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่

ทั้งนี้ในภาพรวมของปัญหาแล้วข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555) ได้สะท้อนถึงปัญหาในทางการเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า

> ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจนทำให้หลายอบต.ประกาศรับสมัครเลือกตั้งนายกอบต.นี้เป็นเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง คือดึงเวลาในการเซ็น มีการเจรจาต่อรองเพราะเมื่อยกไปแล้วก็ต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันเพราะฉะนั้นระหว่างนี้ก็ยังยื้อได้อยู่ แต่ถ้าประกาศเลือกตั้งก็ต้องเริ่มกติกาใหม่ การเจรจาว่าถ้าเป็นแล้วจะให้อะไร เขาไม่ดูเรื่องผลประโยชน์ เขาดูเรื่องฐานเสียง ประมาณว่านายกฯต้องช่วยพรรคเอาส.ส.สักพันเสียง เพราะช่วงนั้นจะเป็นช่วงเลือกตั้งใหญ่ ก็เป็นการดึงเกมเอาไว้เขาใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงทางการเมืองในอนาคต

ทั้งนี้หากพิจารณากระบวนการทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น อาจสรุปให้เห็นเป็นภาพที่ 4.1 ได้ดังนี้



ภาพที่ 4.1 ความสัมพันธ์ทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อพิจารณาภาพที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าจากที่ได้มีการอธิบายถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทยในการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองในการยกฐานะ กล่าวคือด้วยสภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันกันเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจำนวนมากประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าว มีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และมีการเจรจาทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาทางการเมืองและมีข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2553 หากทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการตามแผนปรองดองแห่งชาติของรัฐบาลในขณะนั้น

ด้วยกระแสที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งนั้นแม้ภายหลังจะไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวก็ตาม แต่กระแสดังกล่าวทำให้นักการเมืองล้วนต่างพากันแสวงหาช่องทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อกลับเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรได้อีกครั้ง ในการนี้ช่องทางของการเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ 2553 จึงเป็นจุดสนใจสำคัญของพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย เพื่อดึงฐานเสียงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่แปลกใจว่าเหตุใดการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหลายจึงมีความล่าช้า มีการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้นักการเมืองในระดับชาติมีความมั่นใจว่าตนจะได้ฐานคะแนนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะกุมอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลไว้อยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ 2553 จึงค่อนข้างที่จะมีความไม่เป็นธรรมชาติ หรือตามขั้นตอนหรือแนวทางที่ควรจะเป็น มีการยื้อเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรคซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการกำหนดชะตากรรมของนักการเมืองระดับชาติในระดับหนึ่ง ในขณะที่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงฐานะก็จะกลายเป็นเรื่องที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องรู้จักและทำตนให้รู้จักนักการเมืองระดับชาติเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการ ซึ่งอาจไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ดังนั้นปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก

ในขณะที่กระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองท้องที่โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อประสานเรื่องการประชุมประชาคมในการขอรับฟังความเห็นของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล กรณีเทศบาลตำบล ข. กำนันมีบทบาทอย่างมากต่อการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อีกทั้งกำนันเองยังช่วยดำเนินการประสานกับนักการเมืองระดับชาติอีกด้วย ซึ่งสะท้อน

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างการปกครองท้องที่และการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล ข.

แต่กรณีของเทศบาลตำบล ก. ที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติอยู่แล้วนั้น การดำเนินการในส่วนนี้ก็อาจดำเนินการไปอย่างราบรื่น และค่อนข้างได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ในขณะที่การทำงานร่วมกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นไปด้วยดี แต่ก็มีบางครั้งที่มักจะได้ยินเสียงสะท้อนจากประชาชนว่าทั้งสองฝ่ายทำงานด้วยกันตามหน้าที่อาจไม่ได้จริงใจต่อกันนัก แต่ความสัมพันระหว่างการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่นในเทศบาลตำบล ก. ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนอบต.เพื่อเป็นเทศบาลตำบลมากอย่างเช่นกรณีของเทศบาลตำบล ข. เท่าใดนัก

ตารางที่ 4.3 ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

กรณีเทศบาล	สภาเห็นชอบ	สำรวจความเห็นประชาชน	อำเภอ	จังหวัด	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	รมต.มหาดไทย
ก.	29 ส.ค. 2551	1-13 ต.ค. 2551	21 พ.ย.2551	11ธ.ค. 2551	19 ธ.ค. 2551	12 ต.ค. 2552
ข.	14 พ.ย. 2551	10-13 พ.ย. 2551	2 ก.พ.2552	28 เม.ย. 2552	30 เม.ย. 2552	27 ต.ค. 2552

หมายเหตุ: เทศบาลตำบล ก. ขอความเห็นชอบสภาอบต.ก่อนค่อยดำเนินการสำรวจความเห็นประชาชน ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. ดำเนินการสำรวจความเห็นประชาชนก่อนแล้วค่อยขอความเห็นชอบของสภาอบต.

จากตารางที่ 4.3 แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากรณีเทศบาลตำบล ก. นั้นค่อนข้างจะดำเนินการล่วงหน้าเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งปี แต่ช่วงระยะเวลาที่ใช้เวลานานที่สุดคือกว่าที่จะมีการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามนั้นใช้เวลากว่า 10 เดือน ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. ขอเปลี่ยนแปลงฐานะช้ากว่าเทศบาลตำบล ก. ประมาณ 3 เดือนและใช้เวลาในการพิจารณาจนกว่ารัฐมนตรีฯจะลงนามประมาณ 6 เดือน ในขณะที่ระยะเวลาเป้าหมายที่ปรากฏในแนวทางปฏิบัติเมื่อได้รับเอกสารการแจ้งจากจังหวัดที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะพิจารณาดำเนินการไม่เกินสามเดือน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มปป : 17) ในขณะที่ในทางปฏิบัติข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(2) (2555) กล่าวในทำนองว่ามีการกำหนดแนวทางว่าหากเรื่องดำเนินการมาถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วต้องดำเนินการเพื่อให้รัฐมนตรีฯลงนามภายในเวลา 32 วัน ซึ่งหากพิจารณา

ทั้งที่ปรากฏแนวทางที่เป็นเอกสารและแนวทางปฏิบัติภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แล้วจะเห็นว่าการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่พบคือเรื่องการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์จากท้องถิ่นนั่นเอง

4.1.5 ข้อสังเกตบางประการจากการขอจัดตั้งอบต.เป็นเทศบาลตำบล

4.1.5.1 ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะ

หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นไม่ค่อยมีความชัดเจนเท่าที่ควร เป็นเพียงการเทียบเคียงแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ ตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0313/ว2966 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2540 เรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองและยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นเพียงการใช้เทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งมีเกณฑ์ที่พิจารณาสองประการคือประการแรกรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สองคือเรื่องจำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546: 1) ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีความเหมาะสมที่แตกต่างกัน กล่าวคือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะแต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่ใช้ในการเทียบเคียงก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลตำบลได้ ทั้งๆที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้เป็นเทศบาล

การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เป็นการคำนึงแต่เพียงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก

เมื่อเป็นดังนี้การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานี้ สามารถชี้ให้เห็นถึงข้อเด่นและข้อด้อยของความคลุมเครือของหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ ดังนี้

สำหรับข้อเด่นนั้นเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นการง่ายแก่การเสนอ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เพราะมีหลักเกณฑ์กว้างๆอีกทั้งยังทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้สิทธิในการขอเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายได้ เป็นการเอื้อต่อองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและประชากรก็สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะได้ถือว่าเป็นการให้โอกาสและให้สิทธิแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการยกระดับขององค์กรขึ้นชั้นเทศบาลได้ แต่รัฐต้อง

พิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นรายกรณีไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการบริหารงานภายหลังเป็นเทศบาลตำบล

สำหรับข้อด้อยของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์คือ การมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนก็เป็นช่องโหว่อีกทางหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆเช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอรัปชั่น เพราะแนวทางในการปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนให้ฝ่ายปฏิบัติโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการตามได้แต่ช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 นั้นค่อนข้างที่จะเกิดปัญหาจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่หลักเกณฑ์มีความไม่ชัดเจนจนทำให้ การยกฐานะเป็นเรื่องของการเมืองล้วน ๆที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เหตุที่เป็นผลเสียเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการตามแนวทางแต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาก็เกิดปัญหาความล่าช้า ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการในช่วงระยะเวลาที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นสูญญากาศทางการเมือง ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ถึงกับกล่าวว่า “หลักเกณฑ์ไม่ค่อยมีความชัดเจนเท่าที่ควรนัก เราก็จำเป็นต้องวิ่ง (การติดต่อประสานงานอย่างจริงจังกับกระทรวงมหาดไทย-ผู้วิจัย) เพื่อให้เป็นเทศบาล”

การวิ่งในที่นี้ก็คือการติดต่อหรือประสานงานอย่างจริงจังและเข้มข้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการเป็นเทศบาลตำบลต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างความมั่นใจในการประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองในฐานะที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จำต้องมีการติดต่อประสานงานกับนักการเมืองระดับชาติอย่างใกล้ชิดเช่นกัน เมื่อเป็นดังนี้อบต.ใดที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติก็มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จะได้เปรียบในการดำเนินการ ส่วนอบต.ใดที่ห่างเหินหรือมีสายสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยดีทางการเมืองหรือไม่ค่อยติดต่อประสานงานกับนักการเมืองระดับชาติเรื่องกระบวนการดำเนินการก็ช้าและมีการดึงเรื่องไว้พิจารณา ดังคำกล่าวของข้าราชการส่วนกลาง(1) (2555) ที่กล่าวว่า “ท้องถิ่นที่ไม่ผ่านเพราะรัฐมนตรีไม่เซ็นไม่มีอย่างอื่นเลย เราทำตามขั้นตอนดำเนินการทุกประการ...การยกฐานะเป็นเรื่องการเมืองล้วน ๆ”

นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น กำนันตำบล ข.ในฐานะเป็นผู้หนึ่งที่เฝ้ามองและช่วยอบต.ดำเนินการได้สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบที่ต้องมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งความประสงค์ทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น การดำเนินการในช่วงที่มีการประสานงานอย่างเข้มข้นกับนักการเมืองระดับชาติ มีความล่าช้ามากจนต้องมีการประกาศเพื่อรับสมัครสมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จนสุดท้ายต้องยกเลิกเมื่อได้รับประกาศให้เป็นเทศบาลตำบลดังคำกล่าวของกำนันตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> เด็กเส้นนะถ้าไม่มีเส้นใช่ว่าจะได้ ส่งเรื่องตรงถึงรัฐมนตรีถึงได้มา ต้องวิ่งหลายที่ ถ้าไม่งั้นไม่ได้ ไม่อยากเป็นอบต.ก็ต้องวิ่ง ครั้งแรกหมดอาลัยแล้วว่าจะไม่ได้ ส.ส. หลายคนและสุดท้ายสิ้นสุดที่รัฐมนตรี ต้องช่วยเขาวิ่งกลัวเขาไม่ได้เป็นเทศบาลตำบล จนจะมีการสมัครเป็นอบต.มีการถ่ายภาพเตรียมลงสมัครเลือกตั้ง... หมู่บ้านขนาดเล็กไม่อยากเป็นเทศบาล เพราะสามหมู่บ้านรวมกันได้สมาชิกคนเดียว

อนึ่งในเรื่องหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะนี้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับร่างที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรี (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2553) ได้บัญญัติไว้ในลักษณะ 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 10 ว่า “เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นที่มีความเจริญตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและประชาชนในท้องถิ่นนั้นแสดงเจตนารมณ์ที่จะมีการปกครองในรปแบบเทศบาลตำบล” ทั้งนี้ในมาตรา 13 บัญญัติว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามมาตรา 10 เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วให้บังคับใช้ได้ ย่อมแสดงถึงแนวทางในอนาคตที่ต้องการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงฐานะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4.1.5.2 การถาม-ตอบในเอกสารการประชุมประชาคมไม่ต่างกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลลงพื้นที่เพื่อจัดเวทีประชาคมเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีคำถามและคำตอบเหมือนกัน กล่าวคือในการประชุมประชาคมทุกหมู่บ้านจะมีการเกริ่นนำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถึงข้อมูลทั่วไปของตำบล รวมถึงความพร้อมและความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องดำเนินการชี้แจงเรื่องความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ทั้งนี้ก็จะมีการตอบข้อซักถามซึ่งเป็นคำถามเดียวกันในทุกหมู่บ้านในเรื่องต่าง ๆดังต่อไปนี้

ประการแรกคือเรื่องความแตกต่างและผลดีของเทศบาลตำบลว่าเป็นอย่างไร

ประการที่สองเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยมุ่งไปที่หากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว สมาชิกสภาอบต.หมู่บ้านละสองคนจะเปลี่ยนไปอย่างไร

ประการที่สามเรื่องสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบลว่า เมื่อยกฐานะแล้วจะยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบลหรือไม่

ประการที่สี่เรื่องการจัดเก็บภาษีภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่าภาษีต่าง ๆจะเพิ่มขึ้นหรือไม่ เป็นคำถามข้อเดียวที่ปลัดอบต.เป็นผู้ตอบ นอกนั้นนายกอบต.ตอบข้อคำถามทั้งสิ้น

ประการที่ห้าคือเรื่องของแนวนโยบายเมื่อเป็นเทศบาลตำบลว่าจะส่งเสริมในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาโดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเสริมอาชีพ รายได้และคุณภาพชีวิตอย่างไร

นอกจากข้อซักถามที่เหมือนกันในทุกหมู่บ้านและการตอบคำถามก็เป็นแนวเดียวกันนั้นถือได้ว่า เป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจที่ประชาชนทุกหมู่บ้านคิดเหมือนกันและผู้ตอบก็ตอบประโยคเดียวกัน จนสิ้นสุดกระบวนการประชาคมในทุกหมู่บ้านซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกอย่างมาก นอกจากความเหมือนเรื่องการถาม-ตอบในเขตพื้นที่ตำบลแล้วยังพบว่า ทั้งสองกรณีที่ใช้เป็นพื้นที่ศึกษาก็ไม่ต่างกัน กล่าวคือทั้งเทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ประชาชนถามคำถามเดียวกัน การตอบคำถามของผู้เกี่ยวข้องก็เป็นแนวเดียวกันอีกด้วย

4.1.5.3 นักการเมืองท้องถิ่นเห็นภาพลักษณ์ที่ดีกว่าของเทศบาล

นักการเมืองท้องถิ่นมองว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลหรือมีภาพลักษณ์ขององค์กรดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๆที่โดยทั่วไปแล้วสภาพพื้นที่คือ อบต.ดังคำกล่าวของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า “ภาพที่เป็นเทศบาลเป็นสากล ภาพลักษณ์องค์กรดีกว่า ทั้ง ๆที่โดยทั่วไปแล้วคือเป็นอบต.ล้านเปอร์เซ็นต์ ...อย่างงานพิธีสำคัญเทศบาลสามารถใส่ชุดปกติขาวได้แต่อบต.สวมชุดสีกากี ซึ่งศักดิ์ศรีต่างกันมาก” และยังกล่าวสรุปภาพลักษณ์ของเทศบาลสั้น ๆว่า “อบต.ถือว่าเป็นชาวนา เทศบาลถือว่าเป็นตลาด” ถึงแม้ความเป็นจริงสภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบล ข.นั้นไม่ได้เป็นตามลักษณะความเป็นชุมชนเมืองอย่างที่เข้าใจ แต่ด้วยภาพลักษณ์ของคำว่าเทศบาลนั้น ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีความภูมิใจในความเป็นเทศบาลตำบลอย่างมาก

นอกจากนี้ประโยชน์อื่น ๆยังมากกว่าอบต.โดยเฉพาะที่ส่งผลต่อนักการเมืองโดยตรงคือ เรื่องของเงินเดือนและค่าตอบแทนของเทศบาลตำบลที่สูงกว่าอบต.อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านการเมืองที่ทำให้เกิดแนวโน้มการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น เนื่องจากประโยชน์ตอบแทน ศักดิ์ศรี เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ความมุ่งหวังของนักการเมืองคือต้องการได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากรัฐ การเปลี่ยนแปลงฐานะจึงเป็นช่องทางหนึ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ปรับสถานะองค์กรเพื่อเพิ่มรายได้ ที่คิดว่าจะได้มากกว่าที่เป็นอยู่แต่อาจประสบปัญหาดังจะได้กล่าวในประเด็นเรื่องการคลังเทศบาลภายหลังการยกฐานะ

เมื่อพิจารณามุมมองจากข้อเท็จจริงเรื่องประโยชน์ตอบแทนในส่วนของข้าราชการก็เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น สามารถขยายกรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้น มีช่องทางในการพัฒนาสายงานอาชีพโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงฐานะย่อมเป็นช่องทางหนึ่งในการขยายองค์กรให้ใหญ่ขึ้น สามารถเพิ่มกรอบอัตรากำลังตามหน้าที่ซึ่งมีโอกาสขยายได้ตามเขตอำนาจของเทศบาล เช่น เรื่องการทะเบียนราษฎร ที่ชัดเจนกว่าเรื่องอื่น ๆจากการยกฐานะ อีกทั้งเมื่อเป็นเทศบาลหน่วยงานเองก็จะยกระดับ เช่น จากเดิมที่หน่วยงานภายในจะเป็นเพียงส่วนงาน เช่นส่วนการคลัง ก็จะเป็นสำนักหรือกองกองการคลังนั่นเอง

4.1.5.4 การให้ข้อมูลด้านเดียวแก่ประชาชน

การประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อทำการยกฐานะเป็นเทศบาลนั้นมีการกล่าวในที่ประชุมประชาคมว่า หากได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลจะทำให้การพัฒนาดีขึ้นเนื่องจากได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนที่เพิ่มขึ้นมานั้นจะได้จากทางใดนั้นเทศบาลตำบลที่จะขอยกฐานะไม่ได้กล่าวถึง และมักกล่าวอ้างถึงประเด็นเฉพาะว่า รัฐบาลจะให้งบประมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งในช่วงประชุมประชาคมปลัดอบต. ได้กล่าวกับที่ประชุมว่าในอนาคต อบต.ทั่วประเทศเขาจะยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด จึงมาขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าจะคิดเห็นเป็นประการใด ซึ่งการนำเสนอดูเหมือนจะมีเฉพาะประเด็นที่เป็นด้านดีและมีความพยายามในการเลี่ยงประเด็นที่จะกระทบต่อประชาชน เช่น เรื่องการจ่ายภาษี แหล่งที่มาของรายได้ของเทศบาลตำบล เป็นต้น

4.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล

การวิเคราะห์ผลการศึกษาในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสาร โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในภาพรวมที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ดังนั้นในส่วนของผลกระทบภายในองค์การเทศบาลตำบลที่ใช้เป็นพื้นที่ในการศึกษานั้น จะได้อธิบายให้เห็นโดยรวมในทางหลักการตามกฎหมายเป็นหลักเพราะในเชิงโครงสร้างที่เทศบาลตำบลได้รับผลกระทบนั้นมีความคล้ายคลึงกันโดยหลักการ เพราะถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายฉบับเดียวกันนั่นเอง ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาลตำบลนั้น ผู้วิจัยจะได้พรรณาวิเคราะห์ผลกระทบทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดบริการสาธารณะ และความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นประเด็นศึกษาเป็นหลักพร้อมกับอธิบายลักษณะที่พบในพื้นที่เพื่อการอธิบายจะได้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

4.2.1 ผลกระทบภายในองค์การเทศบาล

4.2.1.1 ผลกระทบที่มีต่อฝ่ายบริหาร

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงผลกระทบที่มีต่อฝ่ายบริหารซึ่งจะได้กล่าวถึงใน 3 ประเด็นหลัก นั่นคือเรื่อง โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเทศบาลตำบล การบริหารงานคลังและการบริหารงานบุคคลซึ่งจะได้นำเสนอดังนี้

1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

เทศบาลตำบลก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ มีความหนาแน่นของประชากรพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามในทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตาม ก็ย่อมต้องอาศัยผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนของท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ก่อนที่จะได้กล่าวถึงผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงไปใน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารว่าจะเป็นอย่างไรนั้น ขออรรถาธิบายก่อนว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบล แล้วนั้นคุณสมบัติผู้บริหารท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

กล่าวคือเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้มีอะไรที่เป็นรายละเอียดมากนัก เพียงแต่ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน นั่นหมายความว่าหากเคยเป็นผู้บริหารหรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ก็สามารถสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้ และที่สำคัญต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัคร ก็สามารถสมัครเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้

แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปรากฏว่าจุดเปลี่ยนสำคัญก็คือ เงื่อนไขทางการศึกษาของผู้ที่จะสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน นั่นยอมก่อให้เกิดผลในสองทางด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรกเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ที่เชื่อได้ว่า เป็นผู้มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรี ซึ่งอาจเป็นอดีตครูในพื้นที่ หรืออดีตข้าราชการหรือคนรุ่นใหม่ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นปริญญาตรีอันจะเป็นกำลังในการพัฒนาท้องถิ่น หันมาให้ความสนใจในเวทีการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพราะด้วยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสหรือช่องทางให้แก่บุคคลดังกล่าว ใช้ช่องทางในการเลือกตั้งเข้าสู่การบริหารองค์กรระดับเทศบาลได้ อย่างกรณีเทศบาลตำบล ก.และเทศบาลตำบล ข. นายกเทศมนตรีล้วนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งก็ถือเป็นภาพสะท้อนความต้องการคนมีความรู้เข้ามาทำหน้าที่ในระดับที่สูงขึ้นกว่าเมื่อครั้งเป็น อบต.

ประการที่สองในทางกลับกันก็อาจทำให้เป็นการปิดกั้นประชาชนโดยทั่วไป หรือผู้นำตามธรรมชาติคนอื่น ๆ ที่ไม่จบปริญญาตรีหรือไม่เคยเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อนหน้า ไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งบริหารได้ในระยะแรก นั่นย่อมทำให้เป็นการเห็นลาง ๆแล้วว่าพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นจะวนเวียนแต่เฉพาะกลุ่มคนเดิม ๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนขาดตัวเลือกที่แท้จริงจากการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้งท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็มีความพยายามในการส่งเสริมการศึกษาให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภา ตลอดจนบุคลากรท้องถิ่น เพื่อให้ศึกษาต่อในโครงการที่เป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นในระยะหลัง ๆมานี้จึงเห็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือกำลังศึกษาต่อปริญญาโทจำนวนมาก

เพราะมีช่องทางที่เอื้ออำนวยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการท้องถิ่นมีความรู้ทางวิชาการมากยิ่งขึ้น อันน่าจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มศักยภาพในตัวผู้บริหารท้องถิ่นแม้จะมีการจัดการเรียนการสอนที่เป็นหลักสูตรเฉพาะก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เชื่อได้ว่า การบ่มเพาะทางวิชาการแก่ผู้บริหารท้องถิ่นน่าจะทำให้มีวิสัยทัศน์ที่ดีต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นในที่สุด

อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าข้อจำกัดของผู้นำที่ไม่เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อน จะเป็นการปิดกั้นผู้นำตามธรรมชาติอีกทางหนึ่ง ประกอบการมีการปลดล็อกวาระผู้บริหารท้องถิ่นซึ่ง จะทำให้ผู้นำท้องถิ่นมีโอกาสสูงที่จะได้กลุ่มคนเดิม ๆในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นความชัดเจนเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ตารางที่ 4.4)

เมื่อพิจารณาเรื่องโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลพบว่า มีโครงสร้างเดียวกัน กล่าวคือมีสภา–นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้ในรูปแบบนี้ได้ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบอีกด้วย ที่มาผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลไม่ได้มีความแตกต่างกันเลย

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครนายกอบต.และนายกเทศมนตรี

ประเด็น	เหมือนกัน	ต่างกัน	หมายเหตุ
อายุของผู้มีสิทธิสมัคร	✓		มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
คุณวุฒิการศึกษา			นายกเทศมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ส่วนนายกอบต.สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าม.ปลาย หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
		✓	
คุณสมบัติอื่นๆ	✓		ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือรองผู้บริหาร เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับอปท.ยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัคร กรณีเทศบาลเพิ่มมาอีก 1 ข้อคือ ไม่เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
วาระการดำรงตำแหน่ง	✓		มีระยะการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (ไม่จำกัดวาระ)

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

ทั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นการปลดล็อกวาระของผู้บริหารอปท.ในทุกประเภทซึ่งรวมถึงเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย กล่าวคือในช่วง พ.ศ. 2552 สมาคมท้องถิ่นต่าง ๆได้ผลักดันรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้แก้ไขกฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับโดยเฉพาะกรณี การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งอย่างไม่จำกัดวาระ ตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยมีกฎหมาย 4 ฉบับดังนี้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ซึ่งอปท.ทุกประเภทพึ่งจะเข้าเงื่อนไขการปลดล็อกวาระในปี พ.ศ. 2552 นี้เอง

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบโครงสร้างของอบต.และเทศบาลตำบล

ประเด็น	อบต.	เทศบาลตำบล
โครงสร้าง	มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ 1) สภาเทศบาลตำบล 2) นายกเทศมนตรี
รูปแบบ	สภา-นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (เลือกตั้งนายกโดยตรง)	สภา-นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (เลือกตั้งนายกโดยตรง)
จำนวนฝ่ายบริหาร	นายกองค์การบริหารส่านตำบล 1) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน 2) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี 3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้ง 4) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน 5) อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน	นายกเทศมนตรี 1) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน 2) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี 3) อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน 4) อาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ได้ไม่เกิน 2 คน

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรีผู้วิจัยขอแยกอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นออกเป็นสองประการด้วยกันนั่นคือ อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการบริหาร กล่าวคือ

อำนาจทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลล้วน ต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมาย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นที่เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนงานทางการบริหารคือการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆเพื่อให้งานของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของท้องถิ่นและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้นแทบจะไม่ต่างกันเลย ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของนายกอบต.กับนายกเทศมนตรี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล(มาตรา 59)	นายกเทศมนตรี(มาตรา 48 เตรส)
1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ	1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล	2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี
4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย	4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล	5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอบต.และกฎหมายอื่น	6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ อย่างกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีนั้น กรณีของเทศบาลตำบล ข. รองนายกเทศมนตรีปฏิบัติตนไม่ค่อยตอบสนองนโยบายนายกเทศมนตรีมากนัก และปฏิบัติตนที่เป็นข้อขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ แต่นายกเทศมนตรีก็ไม่ใช้อำนาจในการถอดถอนแต่ประการใด หรือกรณีเทศบาลตำบล ก. ที่เลขานุการทำงานไม่ค่อยดีเท่าที่ควรนายกเทศมนตรีก็มักจะไม่ใช้อำนาจอย่างเต็มที่ เพราะความลงตัวทางการเมืองของพื้นที่ บางครั้งนายกเทศมนตรี ก็ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้จาก นักการเมืองมากนักในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน นอกจากจะคำนึงถึงฐานเสียงที่จะได้จากการได้ตำแหน่งทางการเมืองที่จัดสรรได้อย่างลงตัว

2) การบริหารการคลังในเทศบาลตำบล

การคลังและการงบประมาณเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทางการบริหารของทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้วยิ่งมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากแหล่งที่มาของรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ นั่นหมายความว่าการคลังของเทศบาลเป็นกลไกสำคัญของการบริหารงานอย่างยิ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้แหล่งที่มาของรายได้ของอบต.และเทศบาลตำบล (ตารางที่ 4.7)

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 42 ได้บัญญัติให้เห็นถึงผลของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่า บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ให้โอนไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นใหม่ ส่วนบรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการข้อบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่ แต่ในที่นี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงภาพรวมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 213) ได้ระบุว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบหลักสามส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย

(1) รายได้ที่อปท.จัดเก็บและหาเอง ทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ รวมถึงอากรฆ่าสัตว์และรายได้อื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตต่าง เป็นต้น

(2) รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ อปท.รวมถึงรายได้ที่อปท.จัดเก็บเพิ่ม

(3) รายได้ประเภทเงินอุดหนุน ทั้งนี้เงินอุดหนุนนั้นจำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงื่อนไขซึ่งต้องเสนอโครงการเพื่อพิจารณา

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลอย่างละเอียด อาจพบในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังแสดงในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
มาตรา 82 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้	เทศบาลตำบลอาจมีรายได้ตามมาตรา 66 ดังต่อไปนี้
1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล	1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล	2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล	3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้	5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้	6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล	8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
	9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
	การกู้เงินตามข้อ 6 เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถกู้เงินได้โดยอาศัย มาตรา 83	

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 47 บัญญัติว่า “ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น..."

จากมาตรา 47 พอจะเห็นได้ว่าอำนาจที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บเองนั่นคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ทั้งนี้เมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วภาษีที่จัดเก็บก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันนัก ยังคงเป็นประเภทภาษีเดียวกับเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้หนึ่งที่มีความน่าสนใจระหว่างเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล คือเรื่องของอำนาจในการกู้เงิน กล่าวคือในมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติว่า "องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆได้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย"

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 นับเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ก็ไม่ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยเรื่องการกู้เงินของ อบต.แต่ประการใด นั่นหมายความว่าอบต.ย่อมไม่มีสิทธิที่จะกู้ยืมเงินได้แต่ประการใด ในขณะที่การกู้เงินของเทศบาลนั้นมีความชัดเจนว่า หากผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว (มาตรา 66 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) เทศบาลก็ย่อมสามารถกู้เงินได้ ความแตกต่างประการนี้อาจทำให้เทศบาลเกิดช่องทางในการหาเงินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบและแนวทางปฏิบัติของทางราชการเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อเทศบาลเอง นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความสามารถในการกู้เงินนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะด้วยเช่นกัน เพราะพอหลังยกฐานะแล้วก็มีความพยายามของผู้บริหารในการดำเนินการเพื่อกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้เพื่อมาสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่ ซึ่งเทศบาลตำบลที่เป็นกรณีศึกษาก็จะใช้สิทธิในการกู้มาเพื่อสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่เช่นเดียวกัน

นอกจากประเด็นเรื่องการกู้ยืมแล้วในรายละเอียดเรื่องภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองนั้นอาจมีข้อพิจารณาสำคัญที่ประชาชน ไม่ทราบในช่วงการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ เรื่องภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเดิมในขณะที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนที่มีที่ดินสามารถลดหย่อนภาษีได้ห้าไร่ ในขณะที่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 22 ได้บัญญัติว่า

> บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันและใช้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของตน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตนหรือ

> ประกอบกสิกรรมของตนให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
>
> (1) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติจังหวัดหรือข้อบังคับตำบลแล้วแต่กรณี
>
> (2) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งไร่ แต่จะน้อยกว่าสองร้อยตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ...

จะเห็นได้ว่าตามข้อกฎหมายมีความชัดเจนว่าหลักการโดยทั่วไปนั้นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลนั้นได้รับการลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 1 ไร่แต่จะน้อยกว่า 2 ตารางวาไม่ได้ ความรู้สึกของประชาชนภายหลังองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เปลี่ยนไปเมื่อประชาชนมีความรู้สึกว่า ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเพราะเหตุจากการได้รับค่าลดหย่อนภาษีน้อยลงนั่นเอง

ข้อเท็จจริงนี้ไม่ได้กล่าวถึงเมื่อครั้งมีการดำเนินการเพื่อขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล การจ่ายภาษีของประชาชนนั้นต้องให้ประชาชนได้มีส่วนในการรับรู้ เพราะจะท้อนถึงความจริงใจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะสื่อสารข้อเท็จจริงในการเปลี่ยนแปลงฐานะกับประชาชน การสร้างความเข้าใจทางข้อมูลของท้องถิ่นถึงที่ไปที่มาของการเปลี่ยนแปลงด้านภาษีบำรุงท้องที่ ก็จะทำให้ประชาชนได้เตรียมพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้น อันเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าต่อไปประชาชนจะต้องคาดหวังจากเทศบาลมากขึ้น และต้องดูแลการทำงานของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นอันเป็นการติดตามภาษีที่เก็บจากประชาชน อันจะทำให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจการปกครองตนเอง การปิดบังข้อมูลส่วนนี้ของอบต.เมื่อประชาชนมาทราบภายหลังอาจมีความรู้สึกว่า ตนเองถูกหลอกให้เห็นด้วยกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่อเทศบาลตำบลและยิ่งจะตอกย้ำถึงความไม่ไว้ใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

อนึ่งในการชี้แจงของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงดำเนินการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีการถามและตอบกรณีของการชำระภาษีเมื่อเป็นเทศบาลซึ่งประชาชนถามว่า “เมื่อยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลแล้วการจัดเก็บภาษีต่าง ๆจะเพิ่มขึ้นหรือไม่” ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจึงชี้แจงว่า (องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2551ก; องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 2551)

> เมื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้วในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆก็จะเหมือนเดิมโดยไม่มีการเพิ่มหรือลดแต่อย่างใด เพราะมีกฎหมายไว้ชัดเจน นอกจากจะมีการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจากรัฐบาลขึ้นใหม่

แต่ภายหลังการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลแล้วประชาชนมีความรู้สึกว่าตนนั้นชำระภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งดูจะไม่สอดคล้องกับคำชี้แจงของปลัดท้องถิ่นในช่วงการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้างการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล เมื่อมีรายได้ก็จำเป็นต้องบริหารจัดการงบประมาณที่ได้มานั้น เพื่อตอบโจทย์ต่อการปกครองตนเองของประชาชน แต่ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและพระราชบัญญัติเทศบาล ก็มีการบัญญัติเรื่องรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองประเภทไว้ดังจะได้แสดงการเปรียบเทียบให้เห็นในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 รายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

มาตรา 85 รายจ่ายอบต.	**มาตรา 67 รายจ่ายเทศบาลตำบล**
1) เงินเดือน	1) เงินเดือน
2) ค่าจ้าง	2) ค่าจ้าง
3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ	3) เงินตอบแทนอื่นๆ
4) ค่าใช้สอย	4) ค่าใช้สอย
5) ค่าวัสดุ	5) ค่าวัสดุ
6) ค่าครุภัณฑ์	6) ค่าครุภัณฑ์
7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ	7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8) ค่าสาธารณูปโภค	8) เงินอุดหนุน
9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น	9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้
10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้	

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

ทั้งนี้หากพิจารณาในรายละเอียดด้านการคลังของเทศบาลตำบล โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ในเรื่องของรายได้ของเทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. นั้น ผู้วิจัยอธิบายให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลดังนี้

(1) กรณีการคลังในเทศบาลตำบล ก.

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ก่อนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น เมื่อพิจารณาจากรายงานทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. พบว่า รายได้จากภาษีอากรนั้นในปี พ.ศ. 2549 มีจำนวน 9,124,374 บาท ในปี พ.ศ. 2550 มีรายได้จำนวน 8,465,769 บาท และในปี พ.ศ 2551 มีจำนวน 8,466,985 บาท การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการจัดเก็บภาษีในช่วงสามปีดังกล่าวน่าจะเป็นผลมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในระดับชาติที่กระทบไปทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามหากกลับมาพิจารณาเรื่องเงินอุดหนุนจากรัฐบาล พบว่ามีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง กล่าวคือปี พ.ศ. 2549 มีจำนวน 10,151,154 บาท ปี พ.ศ. 2550 มีจำนวน 8,710,470 บาท และในปี พ.ศ 2551 มีจำนวน 11,832,152 บาท (ตารางที่ 4.9)

ตารางที่ 4.9 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปีก่อนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

รายการ	**รายได้จริง 3 ปีย้อนหลัง**		
	พ.ศ.2549	**พ.ศ. 2550**	**พ.ศ. 2551**
1) หมวดภาษีอากร	9,124,374	8,465,769	8,466,985
2) หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ	195,400	176,075	188,306
4) หมวดรายได้จาก ทรัพย์สิน	38,922	45,023	43,376
5) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	162,203	394,065	388,565
6) หมวดเงินอุดหนุน	10,151,154	8,710,470	11,832,152
รวม	**19,672,054**	**17,791,403**	**20,919,384**

แหล่งที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2551ข: 30.

นอกจากนี้ในเอกสารการชี้แจงเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลของเทศบาลตำบล ก.นั้น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ในขณะขอเปลี่ยนแปลงฐานะ) ได้พยายามทำความเข้าใจถึงความแตกต่างในเรื่องของงบประมาณที่จะได้รับจัดสรรเพิ่มมากขึ้นจากรัฐบาลเมื่อเป็นเทศบาลตำบลกล่าวคือ ปลัดอบต.ได้ชี้แจงดังนี้ (อบต.ก., 2551ก: 58-59) ซึ่งเป็นประโยคเดียวกับที่ปลัดเทศบาลตำบล ข.ชี้แจงเช่นกัน (อบต.ข., 2552: 28-29)

ปัจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีประมาณเกือบเจ็ดพันแห่ง การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือจัดสรรตามจำนวนประชากรร้อยละ 40 จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้านร้อยละ 30 แบ่งเท่ากันร้อยละ 30 หรือประมาณไม่เกิน 400 บาทต่อคนต่อปีเพื่อดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับในส่วนของเทศบาลซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีเทศบาลจำนวนพันกว่าแห่งการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในส่วนของเทศบาลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือจัดสรรตามจำนวนประชากรร้อยละ 50 และจัดสรรเท่ากันอีกร้อยละ 50 หรือประมาณ 500 บาทต่อคนต่อปี

ฉะนั้นในส่วนของอบต.เทียบกับเทศบาลแล้วทำให้อบต.จะได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าเทศบาล ดังนั้นถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะส่งผลให้มีรายได้ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าอบต.และสามารถพัฒนาในด้านอื่น ๆได้ครอบคลุมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นด้วย

การถามและการตอบคำถามในเรื่องการงบประมาณภายหลังการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความพยายามชี้ให้เห็นถึงสภาพที่เกิดขึ้นจริง หรือข้อเท็จจริงของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวคำถามหรือคำตอบจะอยู่ในทำนองเดียวกันยังพอที่จะเข้าใจได้ แต่ที่ปรากฏในเอกสารขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น เรียกได้ว่าแทบจะเป็นเหมือนกันเพียงเปลี่ยนแค่กรณีชื่อตำบลที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะเท่านั้น

อย่างไรก็ตามภายหลังองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก. แล้วในปี พ.ศ. 2552 อันเป็นปีแรกที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะพบว่า รายได้ของเทศบาลตำบลนั้นลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จากเดิมในปี พ.ศ. 2551 มีรายได้รวม 20,919,384 บาท และในปีงบประมาณ 2552 มีรายได้ 18,028,704 บาท ซึ่งลดลงถึง 2,890,679.1 บาท การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณดังกล่าวปลัดเทศบาลตำบล ก. (2554) พยายามอธิบายว่า “งบประมาณปีแรกจะไม่เปลี่ยนแปลงเท่าไรนัก ส่วนงบประมาณปีที่ 2 จะเพิ่มประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์และในปีที่ 3 งบประมาณเพิ่มขึ้นเท่าตัว” แต่ก็ดูเหมือนว่าจะขัดแย้งกับงบประมาณรายได้จริงย้อนหลัง 3 ปีก่อนการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ดังที่ปรากฏแล้วในตารางที่ 4.9

การแสดงทัศนะข้างต้นสะท้อนผ่านการประมาณการงบประมาณของเทศบาลตำบล ก.กล่าวคือ ได้มีการประมาณการรายได้ของเทศบาลตำบล ก. ในช่วงปี พ.ศ. 2553-2554 ซึ่งดูเหมือนว่าจะพยากรณ์งบประมาณที่เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าสนใจนั่นคือ 19,365,180 บาท และ 25,090,000 บาท ตามลำดับ หากมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นจริงตามการ

ประมาณการก็คงจะมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์การเทศบาลเพิ่มขึ้น และสอดคล้องตามความมุ่งหวังที่ต้องการได้รับภายหลังการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อย่างไรก็ตามงบประมาณของเทศบาลตำบลก็ไม่ได้เป็นไปตามการประมาณการไว้ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงทางการคลังของเทศบาลตำบลสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 รายได้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก.

รายการ	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
1) หมวดภาษีอากร	100,239	100,740	110,400
2) หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ	175,999	242,570	257,400
3) หมวดรายได้จาก ทรัพย์สิน	28,678	28,600	27,200
4) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	466,740	470,000	470,000
5) รายได้จากทุน	910	0.00	0.00
6) รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้ว แบ่งให้ท้องถิ่น	8,568,861	10,024,590	10,725,000
7) หมวดเงินอุดหนุน	8,687,276	8,498,680	13,500,000
รวม	**18,028,704**	**19,365,180**	**25,090,000**

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบล ก., 2553: 4.

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. 2553-2554 เป็นรายได้ประมาณการ ซึ่งเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2553 เทศบาลมีรายได้ 19,742,227.32 บาท และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2554 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้เพียง 22,896,235.81 บาท

นั่นหมายความว่างบประมาณของเทศบาลตำบล ก. ในระยะแรกยังคงต้องอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องปรับตัวกับการเป็นเทศบาลตำบลใหม่ ดังนั้นการพัฒนาทั้งในเชิงพื้นที่และการบริหารจัดการองค์กรเองในช่วงปีแรกยังคงไม่ราบรื่นมากนัก การปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาลตำบล ทั้งนี้ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3ก (2554) ได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางการคลังเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งเป็น อบต.อย่างน่าสนใจดังคำกล่าวที่ว่า

> อบต.ไม่มีปัญหาเรื่องเบิกจ่ายงบประมาณในโครงการของหมู่บ้านแต่พอเป็นเทศบาลมักเกิดปัญหา ทั้งที่ประชาคมหมู่บ้านได้เสนอเทศบาลตำบลไปแล้วแต่มักจะมีปัญหาว่างบประมาณยังไม่มาบ้าง ทั้งที่ก่อนหน้าที่จะทำการยกฐานะเป็นเทศบาลกล่าวอย่างชัดเจนว่างบประมาณจะเพิ่มขึ้นแล้วจะเกิดการพัฒนาที่เร็วขึ้น แต่ที่ผ่านมาดูเหมือนว่าไม่ดีขึ้นนัก

อนึ่งหากพิจารณาในภาพกว้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพิ่มมากขึ้นนั้น ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม กล่าวคือสมาคมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออก ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นผลทำให้งบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนเทศบาลโดยรวมลดลง เข้าทำนองงบประมาณคงที่แต่ตัวหารเพิ่มมากขึ้นทำให้เทศบาลได้รับงบประมาณน้อยลง (มติชน, 2554: 8)

(2) กรณีการคลังในเทศบาลตำบล ข.

เทศบาลตำบล ข. เป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กที่มีฐานะทางการคลังที่ไม่ค่อยดีนัก การที่ผู้บริหารมีแนวนโยบายที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเรื่องฐานะทางการคลัง เพราะผู้บริหารอบต. ข. ในขณะนั้น เห็นความเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ทำให้การพัฒนาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีศักยภาพทางการบริหารที่โดดเด่น จึงทำให้ผู้บริหารอบต. ในขณะนั้นต้องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพื่อหวังว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นและจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความราบรื่น สามารถตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทความแตกต่างของพื้นที่เทศบาลตำบลใกล้เคียงที่มีสถานประกอบการจำนวนมากทำให้มีรายได้จัดเก็บเองพอเลี้ยงตนเองได้อยู่แล้ว ซึ่งต่างจากเทศบาลตำบล ข. ที่มีปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาลอยู่แล้ว ทำให้รายได้ของเทศบาลตำบล ข. ในระยะแรกนี้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนแม้ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 เป็นงบประมาณการ แต่ก็เป็นการทราบเบื้องต้นว่า ต้องมีการปรับตัวทางการบริหารการคลัง เพราะได้มีการประมาณการรายได้ลดลงจากปีงบประมาณ 2551 อย่างเห็นได้ชัดดังปรากฏในตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 รายได้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข.

รายการ	พ.ศ.2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
1) หมวดภาษีอากร	63,738	65,000	65,500
2) หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ	184,228	177,500	239,100
3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	19,029	20,000	20,000
4) หมวดรายได้อื่น	282,635	200,000	300,000
5) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและ จัดสรรให้ท้องถิ่น	7,386,385	6,850,000	7,650,000
6) หมวดเงินอุดหนุน	13,414,213	7,290,000	8,600,000
รวม	**21,350,230**	**14,602,500**	**16,874,600**

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบล ข., 2554: 2-3.

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. 2553-2554 เป็นงบประมาณการ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2554 มีรายได้จริงเพียงประมาณ 12 ล้านบาทเท่านั้น/ผอ.กองคลังเทศบาลตำบล ข.: 2555.

โปรดพิจารณาการประมาณการรายได้ของเทศบาลตำบล ข. ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลค่อนข้างที่จะมีความแตกต่างกับเทศบาลตำบล ก. เนื่องจากเทศบาลตำบล ก. มีการประมาณการรายได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. ประมาณการรายได้ลดลงจนเป็นที่กังวลในฐานะทางการคลังภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2552 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้ 21,350,230 บาทในขณะที่ปี พ.ศ. 2553-2554 ได้มีการประมาณการรายได้คือ 14,602,500 บาทและ 16,874,600 บาท ตามลำดับเท่ากับว่า เทศบาลต้องเตรียมการรับมือกับสถานการณ์ทางการคลังที่ลดลงจากปีงบประมาณ 2552 อย่างชัดเจน ทั้งนี้การคาดการณ์ของเทศบาลที่หวังว่าจะได้งบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว และจะสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่กลับต้องชะลอลง เพราะเกิดจากปัญหาทางการคลังของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ ดังความเห็นของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> ผลกระทบด้านรายได้ของเทศบาลตำบลได้รับผลกระทบจากเดิมที่เป็นอบต.มีรายได้ประมาณ 10 ล้าน รวมเงินอุดหนุนแล้ว ซึ่งคาดว่าเมื่อเป็นเทศบาลจะได้งบเท่าตัวแต่ยังประสบปัญหาอยู่ในระยะแรก ปีนี้ (2554-ผู้วิจัย) ไม่มีงบประมาณเลย ด้วยข้อกำหนดว่ายังเป็นเทศบาลใหม่อยู่ ผู้บริหารต้องทำใจในเรื่อง

> งบประมาณและบริหารจัดการให้ได้ ปีสองปีงบประมาณยังไม่มา ยังเป็นการจัดสรรในสัดส่วนอบต.อยู่ ทำไมเป็นแบบนี้ ในเมื่อชื่อเราเป็นเทศบาลผู้บริหารไม่มีงบบริหาร ทำให้ชาวบ้านต่อว่า ตั้งเงินไว้ซื้อรถน้ำเพื่อป้องกันภัยแล้ง ล้านกว่าบาทปีนี้เงินไม่เข้า ไม่มีงบก็ไม่ได้ซื้อ เรื่องความจำเป็นพื้นฐาน คสล. การถมดิน ก็ชะลอ ที่ยกมาเป็นเทศบาลตำบลประมาณปีเศษ ประชาชนยังไม่ได้อะไรมากนัก

นอกจากจะประสบปัญหาทางการคลังเพราะเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลแล้วเทศบาลตำบลยังต้องเผชิญหน้ากับการที่รัฐบาล ดึงงบประมาณไปใช้ในโครงการหรือนโยบายของนักการเมืองในระดับชาติ จึงทำให้งบประมาณของเทศบาลตำบลที่มีปัญหาอยู่แล้วยิ่งเป็นการซ้ำเติมทางนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลวางไว้อีกทั้งยังถือได้ว่าเป็นการตัดทอนงบประมาณอุดหนุนของท้องถิ่นเพื่อให้กับงบประมาณในโครงการระดับชาติ โครงการดังกล่าวคือ โครงการไทยเข้มแข็งของรัฐบาล (รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) นั่นเองดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> ด้วยเม็ดเงินที่ไม่มี อย่างน้อยต้องใช้งบประมาณ 4-5 ล้านแต่เราไม่มี ปีนี้ (2554-ผู้วิจัย) ตั้งงบประมาณรายรับไว้ 16 ล้านบาท แต่ได้จริง 12 ล้านบาทซึ่งอีกสามเดือนจะสิ้นปีงบประมาณ เงินหายไปตั้ง 4 ล้านบาท ถามว่าหายไปไหนก็ไปกับรัฐบาลโดยเฉพาะงบไทยเข้มแข็ง ท่านก็ดึงงบอุดหนุนเราไป เทศบาลตำบลเราตั้งไว้ 8 ล้าน รัฐบาลก็เอาไป 4 ล้าน...

ซึ่งภายหลังสิ้นปีงบประมาณ 2554 ก็พบว่าเทศบาลตำบล ข. ก็มีรายได้เพียง 12 ล้านบาทเท่านั้น เพราะเทศบาลถูกตัดงบประมาณจากรัฐบาลไปมากจึงส่งผลต่อภาวะทางการคลังท้องถิ่นที่ถดถอยลงจนเป็นที่น่าตกใจของเทศบาลตำบล ข.

โดยรวมแล้วจะเห็นว่าเมื่อครั้งที่เป็นอบต.ก็ได้รับการจัดสรรอย่างเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมอยู่แล้วและเมื่อเป็นเทศบาลตำบล ความหวังว่าจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นกลับต้องประสบปัญหาเรื่องงบประมาณในการจัดการอย่างมากในระยะแรก

3) การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

ในการบริหารงานบุคคลในเทศบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะการขับเคลื่อนงานต่าง ๆโดยเฉพาะการจัดบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรของเทศบาลที่มีความรู้และความเข้าใจประชาชน จึงจะสามารถทำงานในพื้นที่อย่างมีความสุขและเป็นองค์กรของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ในการบริหารงานบุคคลเทศบาลนั้นอาจพิจารณาจากสองมิติด้วยกันคือ การบริหารงานบุคคลทางการเมือง และการบริหารงานบุคคลของฝ่ายประจำหรือข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยจะได้อรรถาธิบายขยายความในรายละเอียดดังนี้

(1) การบริหารงานบุคคลของฝ่ายการเมือง

เมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล คือ แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามความในมาตรา 59 (3) และเมื่อเป็นนายกเทศมนตรี ก็มีอำนาจลักษณะเช่นเดียวกันกล่าวคือ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี เพียงแต่ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาอีกตำแหน่งคือ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ถือเป็นตำแหน่งใหม่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล

หัวใจสำคัญของอำนาจนายกเทศมนตรีคือการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งทางการเมืองซึ่งในระหว่างการดำรงตำแหน่งในระยะเวลา 4 ปี นายกเทศมนตรีอาจมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการนายกเทศมนตรีก็ได้ เพื่อให้การบริหารงานเป็นเอกภาพซึ่งสอดคล้องกับหลักการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ก็พบว่าในช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก. นายกอบต.ก็ไม่ได้ใช้อำนาจนี้แต่อย่างใด ในขณะที่เมื่อเป็นนายกเทศมนตรีก็ดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยต้องการใช้อำนาจนี้มากเท่าใดนัก ดังคำสัมภาษณ์ตอนหนึ่งของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก. (2554) ที่ว่า “เลขาก็ทำงานอย่างไรไม่รู้ เอกสารก็ไม่เก็บเป็นที่เป็นทาง ทำหน้าที่เลขาก็เป็นเลขาจริง ๆ งานอื่นไม่เอาเลย” แต่การกล่าวถึงเลขานุการนายกเทศมนตรีทำนองดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้นำไปสู่การเปลี่ยนตัวเลขานายกเทศมนตรีแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามนายกเทศมนตรีในฐานะเป็นผู้ที่ให้คุณให้โทษในตำแหน่งทางการเมืองของเทศบาลตำบลได้ ก็ดูเหมือนว่าฝ่ายบริหารมีความเป็นหนึ่งเดียวกันอย่างมาก ในการทำงานรองนายกเทศมนตรี เลขานายกเทศมนตรี แม้กระทั่งปรึกษานายกเทศมนตรี ก็ยังเรียกนายกเทศมนตรีว่า หัวหน้า เพราะถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด อย่างไรก็ตามเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกอบต. เลขานายกอบต. ก็เรียกนายกอบต. ว่าหัวหน้าเช่นเดียวกัน เพราะอำนาจนายกอบต.กับนายกเทศมนตรีก็แทบจะไม่ต่างกันเลยแต่ดูเหมือนว่าความเป็นเทศบาลจะมีศักดิ์ศรีมากกว่าความเป็นอบต.

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในส่วนของการเมือง ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลก็ไม่ต่างกัน ในประเด็นเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอน แต่ที่ต่างคือ การมีตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนคือตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนี้ไม่ได้ตั้งขึ้นมา เพื่อให้คำปรึกษาอย่างเดียวเท่านั้น ยังเป็นตำแหน่งที่ได้รับการรองรับในกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับค่าตอบแทนในตำแหน่งนี้อีกด้วย ซึ่งตำแหน่งนี้อาจเป็นตำแหน่งบรรณาการทางการเมืองก็เป็นได้ แต่ก็ถือเป็นเรื่องที่ดีที่เปิดโอกาสนายกเทศมนตรีมีที่ปรึกษาเพื่อจะได้เกิดความรอบคอบในการบริหารงานด้วยการตั้งที่ปรึกษาในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง แม้ว่าจะมีการตั้ง

ตำแหน่งที่ปรึกษามาก็ตามในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายอำนาจในการตัดสินใจก็ยังคงอยู่ที่นายกเทศมนตรีอยู่นั่นเอง

(2) การบริหารงานบุคคลฝ่ายข้าราชการท้องถิ่น

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นแน่นอนว่า มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังกัดหรือผู้ดูแลเรื่องงานบุคคลของเทศบาลเป็นคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล จากเดิมที่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล อย่างไรก็ตามภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติให้มีการแก้ไขเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือได้มีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ...เดิมมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการปรับเปลี่ยนด้วยเหตุผลที่ต้องการให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคล 2 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายและกำหนดมาตรฐาน (ก.ถ.) ระดับจังหวัดกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อกถ. จังหวัด) ซึ่งเดิมกำหนดให้มีคณะกรรมการทุกประเภทในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เช่น ก.อบต. ก.อบจ. ก.ท ของส่วนกลางและในแต่ละจังหวัดซึ่งมีหลายคณะมาก ไม่ก่อให้เกิดมาตรฐานและความสอดคล้องในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ถึงแม้จะมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นก็ตาม นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดูแลข้าราชการพลเรือนทั้งระบบ) มีอำนาจโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ รวมทั้งสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับผู้บริหาร และพิจารณาอุทธรณ์ทางวินัย ประกอบกับกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้าง ไม่รวมประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามกฎหมายฉบับเดิม

ในการเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลนั้น อาจพิจารณาจากระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ที่มีการกำหนดแนวทางในการบริหารทรัพยากรบุคคลภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีการพิจารณาถึงการกำหนดขนาดและปรับระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล เนื่องจากการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้มีประกาศหลักเกณฑ์การปรับระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล เนื่องจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 20 ล้านบาทให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

กรณีของเทศบาลตำบล ก. ได้ดำเนินการขอปรับขนาดของเทศบาลจากเทศบาลตำบลขนาดเล็กเป็นเทศบาลตำบลขนาดกลางต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะประมาณหนึ่งปี แม้มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณผ่านมาไม่ถึง 20 ล้านบาทก็ตาม

ทั้งนี้เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ภายหลังการยกฐานะจากปีงบประมาณ 2553 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเพียง 19,742,227.32 บาท จึงไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง อันมีผลทำให้ปลัดเทศบาลยังคงเป็นนักบริหารงานเทศบาล 7 และไม่ได้รับการปรับระดับตำแหน่งเป็นนักบริหารงานเทศบาล 8 ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่ทางคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 20 ล้านบาท แต่มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับ 7 หรือ 8 ให้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้นต่อไป ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปต้องปรับระดับตำแหน่งให้เป็นไปตามขนาดของเทศบาล นอกจากตำแหน่งปลัดเทศบาลแล้วเมื่อปรับเป็นเทศบาลขนาดกลาง ซึ่งปลัดเป็นนักบริหารเทศบาล 8 นั้นสามารถกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาลได้จำนวน 2-3 คน อันเป็นการขยายอัตรากำลังพลด้านการบริหารของข้าราชการเทศบาลภายหลังการปรับขนาดเป็นเทศบาลขนาดกลางนั่นเอง

นอกจากนี้ในส่วนของกรอบอัตรากำลังของการวางแผนการบริหารภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งในเอกสารประกอบการชี้แจงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เป็นเทศบาลตำบล ก. ได้เขียนแผนงานด้านอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจของเทศบาล กล่าวคือในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะนอกจากจะมีงบประมาณเพียงพอแก่การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้วยังต้องมีบุคลากรเพิ่มขึ้น เพื่อปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน โดยทางเทศบาลตำบลขอเปิดกรอบอัตรากำลังพลเพื่อบรรจุแต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างเพิ่มเติมดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2551ข: 8)

หัวหน้าส่วนการศึกษา	จำนวน 1 อัตรา
หัวหน้าส่วนสาธารณสุข	จำนวน 1 อัตรา
นายช่างโยธา	จำนวน 1 อัตรา
เจ้าหน้าที่ทะเบียนและบัตร	จำนวน 1 อัตรา
นิติกร	จำนวน 1 อัตรา
เจ้าพนักงานธุรการ	จำนวน 1 อัตรา
เจ้าพนักงานดับเพลิง	จำนวน 3 อัตรา

กรณีของเทศบาลตำบล ข. มีความพยายามดำเนินการเพื่อขอปรับขนาดเทศบาลตำบลจากเทศบาลตำบลขนาดเล็กเป็นขนาดกลาง มีการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) แต่เนื่องจากมีข้อติดขัดด้านรายได้และ

ศักยภาพในการพัฒนา จึงทำให้เทศบาลตำบล ข.ไม่สามารถปรับขนาดเป็นเทศบาลตำบลขนาดกลางได้ นั่นหมายความว่า ปลัดเทศบาลตำบล สามารถเป็นตำรงตำแหน่งได้เพียง นักบริหารเทศบาล 7 และยังมีการกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล 6 จำนวนหนึ่งอัตรา) ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดเทศบาล (เพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 เพราะการกำหนดระดับปลัดเทศบาลขนาดเล็กกำหนดได้เพียงระดับ 6 เท่านั้นส่วนเทศบาลตำบลขนาดกลางสามารถกำหนดระดับตำแหน่งของปลัดเทศบาลออกเป็นสองระดับคือ นักบริหารเทศบาล 7-8 อย่างไรก็ตามแม้ว่าเทศบาลตำบล ข.จะยังไม่ได้รับการปรับให้เป็นเทศบาลขนาดกลางแต่ระดับตำแหน่งของปลัดเทศบาลก็มีการปรับระดับขึ้นได้ เมื่อเทศบาลตำบล ข. เป็นเทศบาลขนาดเล็ก และมีการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา โดยได้มีการกำหนดให้มีกรอบอัตรากำลังพนักงานเทศบาล จำนวนทั้งสิ้น 21 อัตรา (เทศบาลตำบล ข., 2553ข) เพื่อเป็นบุคลากรในการแก้ปัญหาของประชาชนในเขตเทศบาลตำบล ข. ทั้งนี้ในส่วนของกรอบอัตรากำลังตามแผนอัตรากำลังพนักงานเทศบาล 3 ปี จากปีงบประมาณ 2552-2554 ของเทศบาลตำบล ข. นั้นพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงกรอบอัตรากำลังแต่อย่างใดยังคงเป็นจำนวนเท่าที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดขอนแก่น (ก.ท.จ.) ให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2554 มีการขยายกรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้น กล่าวคือ มีรองปลัดเทศบาล 6 จำนวนหนึ่งอัตรา พนักงานขับรถหนึ่งอัตรา และคนงานทั่วไปอีกหนึ่งอัตรา ทั้งนี้มูลเหตุที่สามารถเพิ่มขึ้นได้เพียง 3 อัตราเพราะเป็นข้อจำกัดทางการคลังของเทศบาลอยู่แล้วนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วทำให้กรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็จะสามารถปรับขนาดองค์กรเพื่อให้สามารถปรับระดับตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นให้สูงขึ้นอีกได้อีกด้วย กล่าวได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วถือเป็นช่องทางในการสร้างความก้าวหน้าในสายงานอาชีพของพนักงานเทศบาลอย่างชัดเจน

4.2.1.2 ผลกระทบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงผลกระทบที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลตำบลอันมีขอบเขตในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อันเป็นประเด็นหลักดังที่จะได้อรรถาธิบายดังนี้

1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

เมื่อมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดและพ้นจากตำแหน่งทันทีที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับ (นับแต่วันที่ได้รับการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป) ในเรื่องโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือได้ว่า

เป็นประเด็นที่ได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน กล่าวคือเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะผันแปรตามจำนวนหมู่บ้านที่มีในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน หรือกรณีที่มีเพียงหมู่บ้านเดียวก็สามารถมีสมาชิกอบต.ได้จำนวน 6 คน กรณีมีเพียง 2 หมู่บ้านก็สามารถมีสมาชิกอบต. หมู่บ้านละ 3 คน

กล่าวโดยสรุปในองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสมาชิกขั้นต่ำอย่างน้อย 6 คน อันมีหลักประกันเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลในกลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เมื่อได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน และมาจากสองเขตเลือกตั้งในพื้นที่ของเทศบาลตำบล ซึ่งสมาชิกสภาไม่ได้ผันแปรตามจำนวนหมู่บ้านอีกต่อไป หากแต่จะเน้นไปที่เรื่องการแบ่งเขตของตำบล เพื่อให้สมาชิกสภาเป็นผู้ดูแลจากเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งในความรับผิดชอบที่ใหญ่ขึ้นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

ซึ่งในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล ก.พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นลดลง กล่าวคือเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 20 คน ทำนองเดียวกับเทศบาลตำบล ข. ที่เดิมทีมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 คน แต่พอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลดลงโดยอัตโนมัติ นั่นคือสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะมีเพียง 12 คนเท่านั้น ในกรณีของเทศบาลตำบล ก. เรื่องโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ก็ยังไม่ค่อยเป็นที่เข้าใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงขอเปลี่ยนแปลงฐานะอยู่มาก ส.อบต.รู้ว่าสมาชิกต้องลดลง แต่มีอดีต ส.อบต. ท่านหนึ่งพยายามที่จะต่อรองหรือเสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลว่า ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน ดังคำกล่าวที่ว่า “ ตอนช่วงยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ผมก็ขอปลัดว่าเป็นไปได้ไหมที่จะให้มีสมาชิก หมู่บ้านละคน เพราะจะได้ดูแลประชาชนทั่วถึง...แต่สุดท้ายก็ไม่ได้” (อดีตส.อบต.ก, 2554)

การกระทำดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่านนั้น เพราะการไปต่อรองดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้บัญญัติในมาตรา 15 (1) ว่า “สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน” เว้นเสียจากว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเท่านั้นจึงจะสามารถทำได้ แต่เป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากมากเพราะต้องเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา นั่นอาจสะท้อนข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งว่า การเห็นชอบร่วมกันของสภาอบต.ในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะภายใต้การชี้นำของฝ่ายบริหาร จึงอาจทำให้สมาชิกสภามีความสับสนอยู่บ้าง ความสับสนดังกล่าวจนนำมาซึ่งอคติภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้น กลุ่มการเมืองเดิมที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาอบต.ถึงกลับกล่าวอย่างสรุปสั้น ๆว่า “เป็นเทศบาลไม่ดีเท่าอบต.” สาเหตุที่กล่าวในทำนองนี้เพราะเป็นกลุ่มคนผู้เสียประโยชน์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งของเทศบาลในครั้งแรก แต่ช่วงการดำเนินการเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็มีการกล่าวถึง แนวคิดเรื่องความเจริญ

และการพัฒนาเชิงพื้นที่ แพร่สะพัดในการจัดเวทีประชุมประชาคมและการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นหากใครที่ขัดก็เท่ากับว่าไม่ต้องการเห็นตำบลหรือท้องถิ่นของตนพัฒนา การตัดสินใจจึงเข้าลักษณะอุปทานหมู่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือเห็นไปในทิศทางที่สอดคล้องต้องกันนั่นเอง

อนึ่งในเรื่องโครงสร้างของสมาชิกสภาท้องถิ่นนี้ เป็นเรื่องที่กลืนไม่เข้าคลายไม่ออก เพราะกฎหมายระบุจำนวนอย่างคงที่ ไม่ได้แปรผันตามหมู่บ้านอาจทำให้ในระยะแรกๆ ต้องมีการปรับตัวทั้งประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่นเอง เพราะหากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะก็มีทางเลือกเดียว คือต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ข้อจำกัดเช่นนี้อาจเป็นเงื่อนไขทางการเมืองหนึ่ง ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่งไม่ยอมขอเปลี่ยนแปลงฐานะเพราะจะกระทบต่อโครงสร้างของสภาท้องถิ่นได้ และเมื่อฝ่ายการเมืองต่างสมประโยชน์การเปลี่ยนแปลงฐานะอาจไม่ได้เกิดขึ้นก็เป็นได้ ทั้งนี้อาจพิจารณาเปรียบเทียบ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้จากตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 การเปรียบเทียบโครงสร้างของอบต.และเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน	1) สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
2) กรณีที่มี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกอบต.จำนวน 6 คน	2) มีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขตมีสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 12 คน
3) กรณีมีเพียง 2 หมู่บ้านให้มี ส.อบต. หมู่บ้านละ 3	
4) มีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง(มาตรา 45)	3) มีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง
5) ประธานและรองประธานสภาเลือกจากสมาชิกสภาอบต.	4) สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล
6) เลขานุการเลือกจากสมาชิกอบต.หรือปลัดอบต.	

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

สภาเทศบาลตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่สำคัญในการ กำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามหลักการของการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ทั้งนี้อำนาจของสภาทั้งสองก็ไม่ได้แตกต่างกันเลยกล่าวคือ อำนาจหลักของสภาท้องถิ่นคือ การให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาท้องถิ่น การพิจารณาและให้ความเห็นชอบ

ร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของท้องถิ่น รวมไปถึงการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นดังปรากฏในตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 การเปรียบเทียบอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	สภาเทศบาลตำบล
1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล	1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของเทศบาล
2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัตองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ	3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาเทศบาล เทศบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496.

ในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่ามีอำนาจหน้าที่สำคัญอย่างน้อยสามประการด้วยกัน กล่าวคือ บทบาทด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านความสัมพันธ์กับประชาชน และบทบาทในระบบความสัมพันธ์ในการบริหารทั้งนี้ผู้วิจัยขออรรถาธิบายดังนี้

บทบาทด้านนิติบัญญัติ

เป็นบทบาทหลักของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อพิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถือเป็นบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถแยกข้อบัญญัติออกได้เป็นสองลักษณะคือ ข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและข้อบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งรวมกันเรียกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี เป็นการดำเนินการตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด ส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ๆจะเป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทและต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งเทศบาลตำบลบทบาทหลักของฝ่ายนิติบัญญัติคือการดำเนินการในการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นสำคัญ ส่วนเทศบัญญัติอื่น ๆที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแทบจะไม่มีการร่าง หรือดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติ ซึ่งก็เป็นเพียงการอาศัยข้อบัญญัติเก่าเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลไปพลางก่อนดังเช่นคำกล่าวของประธานสภาเทศบาลตำบล ก. (2554) ที่กล่าวว่า “เรื่องเทศบัญญัติส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องงบประมาณส่วนเรื่องอื่น ๆก็ใช้ข้อบัญญัติตำบลไปพลางก่อน”

ทั้งนี้ในเทศบาลตำบล ก. มีข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติที่มีการบังคับใช้เพียง 6 ฉบับ ดังนี้

ข้อบังคับตำบลว่าด้วย การกำหนดอัตราเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่ม พ.ศ. 2540

ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2546

ข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยตลาด พ.ศ. 2547

เทศบัญญัติ เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2553

เทศบัญญัติ เรื่อง การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2553

เทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2553

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ เช่น กรณีการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ก็มีการเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง ในปี พ.ศ. 2550 ในขณะที่ตลาดซึ่งสามารถใช้การได้จริงประมาณสองสัปดาห์ ปัจจุบันแปรสภาพเป็นสถานที่เลี้ยงวัวของชาวบ้าน เพราะที่ตั้งของตลาดอยู่นอกเขตหมู่บ้าน ส่วนเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้วมีเพียงสามเรื่องเท่านั้น คือ การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขของเทศบาลตำบลที่ต้องมีเงื่อนไขลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่เพียงหนึ่งไร่นั่นเอง และการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

ในขณะที่เทศบาลตำบล ข.ยังมิได้ดำเนินการปรับข้อบัญญัติเป็นเทศบัญญัติแต่อย่างใด (2555) ซึ่ง เดิมทีมีข้อบัญญัติท้องถิ่นอยู่ 4 ข้อบัญญัติ คือ

ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2547

ข้อบัญญัติตำบลเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาและอัตราค่าบริการ พ.ศ. 2548

ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุมกิจการตลาดชุมชนตำบล ข. พ.ศ. 2550

ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุมมลพิษจากควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. 2551

พึงสังเกตว่าข้อบัญญัติตำบล ออกตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบัน (2555) ยังบังคับใช้โดยอนุโลม แต่จะเห็นว่าการดำเนินการทางนิติบัญญัติจะล่าช้ามากกว่า สามปียังไม่ได้มีการดำเนินการแปลงให้เป็นเทศบัญญัติ อีกทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นก็มีลักษณะที่มีขอบเขตไม่ต่างกันเท่าใดนัก

บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น

กรณีเทศบาลตำบล ก.

ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารเทศบาลตำบลรวมถึงประเด็นการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารซึ่งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ดังนี้

(1) การควบคุมการบริหารงาน

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล แม้ในระยะแรกจะมีความพยายามของสมาชิกสภาเทศบาลบางคนนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านการตรวจสอบและการถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งก็ได้รับการตอบรับที่ดีจากประชาชนจนได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ระยะหลังเมื่อเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้วก็ดูเหมือนว่าวัฒนธรรมการทำงานก็คงไม่ต่างจากการเป็น สมาชิกสภาอบต.นักกล่าวคือวัฒนธรรมแบบประณีประนอม และมีความคล้อยตามฝ่ายบริหารอย่างเห็นได้ชัดกล่าวคือทุกเรื่องที่เข้าสู่สภาต้องได้รับเสียงเห็นด้วย แทบจะเป็นเอกฉันท์ในทุกเรื่อง เสมือนหนึ่งการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลเป็น สภาตรายาง หากจะพิจารณามิติเชิงวัฒนธรรมที่ลงลึกไปอีกก็พบว่าเป็นนิสัยส่วนหนึ่งของคนอีสานที่เป็นอยู่อย่างเรียบง่ายนั่นเอง

ดังนั้นเมื่อเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นก็ดูเหมือนว่าจะมีความเรียบง่าย สมาชิกสภาที่แม้จะไม่ได้มาจากกลุ่มหรือทีมสมัครเดียวกัน หากแต่มาจากผู้สมัครอิสระซึ่งก็เป็นที่รู้จักมักคุ้นกันดีในวงสมาชิกสภารวมทั้งผู้บริหารในฐานะคนบ้านเดียวกัน (ตำบลเดียวกัน) ดังนั้นการปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายตรวจสอบของสภาจึงเป็นเรื่องที่ไม่มีความกังวลสำหรับฝ่ายบริหาร การเข้าใจกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะช่วยให้ การพิจารณาโครงการต่าง ๆผ่านไปด้วยความราบรื่น ซึ่งก็นับเป็นเรื่องที่ดีที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์กันในเวทีระดับ

ท้องถิ่น ซึ่งเป็นความหวังสูงสุดต่อการเมืองในเวทีระดับชาติที่มีความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องและยาวนานด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการเห็นด้วยกับฝ่ายบริหารอาจเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมกับการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการทำงานร่วมกันก็คงมีลักษณะทั่วไปที่เป็นกรอบในการดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานิติบัญญัติ เช่น การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญซึ่งเป็นลักษณะของการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่

(2) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหาร

การที่โครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นขึ้นมาก็เพื่อต้องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับภาคประชาชนในการดำเนินการปกครองตนเอง เนื่องจากประสบภาวะที่กล่าวในข้อ (1) ที่เรียกว่าสภาตรายางนั้น หากพิจารณาในมุมกลับ อาจพบปัญหาสำคัญหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก พฤติการณ์ที่แสดงความเห็นด้วยทุกประการของสมาชิกสภาดังกล่าวมาในข้างต้นนั้น อาจก่อให้เกิดความบกพร่องในกลไกการทำงาน หรือเกิดความไม่สมดุลในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำอันมิชอบได้ง่าย เพราะกลไกการตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ที่ควรจะเป็น ในฐานะองค์กรเพื่อการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ประการที่สอง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไม่ได้ทำหน้าที่เต็มความสามารถ เพราะติดขัดเรื่องความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนอยู่มาก ข้อเท็จจริงนี้ค่อนข้างที่จะประสบกับกับท้องถิ่นจำนวนมากโดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นมาใหม่ก็มีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกันกล่าวคือ ในเวทีการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะการเมืองแบบตัวแทนโดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (สท.) ค่อนข้างมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนน้อย อีกทั้งยังมีความรู้น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารของเทศบาล จึงเป็นข้อจำกัดในการทำงานเพื่อการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ หลายครั้งที่ประธานสภาเทศบาล (2554) ชี้ให้เห็นว่า “สมาชิกสภาเทศบาลตำบลมีความรู้น้อย ประมาณป.4 ก็คงไม่กล้าที่จะต่อล้อต่อเถียงกับฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารหรือปลัดพูดอะไรมาก็มีเหตุผลและน้ำหนักมากกว่า” หรือ กรณีการอภิปรายในสภาเทศบาลตำบลเองก็จะมักไม่ได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ดังคำกล่าวที่ว่า “การอภิปรายในสภาก็ไม่มีอะไรเลย ความสามารถก็ไม่มากนัก ผู้ที่เป็นสท.กล่าวได้ว่าไม่รู้อะไรเลยก็มี ส่วนใหญ่แล้วไม่ค่อยมีผู้พูดแสดงความคิดเห็น ผมต้องเข้าไปแนะนำตลอด” (ประธานสภาเทศบาลตำบล ก., 2554)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการส่งเสริมการศึกษาต่อของนักการเมืองท้องถิ่น ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลกลับไม่มีการไปเรียนต่อแต่อย่างใด ดังคำ

กล่าวของประธานสภาเทศบาลตำบล ก. (2554) ที่ว่า “ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีคนเรียนต่อปริญญาตรีเลย มีแต่ฝ่ายบริหารที่ไปเรียน ผมไม่ไปเรียนเพราะติดอาชีพหลักคือทำงานไม่มีคนดูแลครอบครัว”

ในขณะเดียวกันการบริหารของผู้บริหารของเทศบาล โดยเฉพาะนายกเทศมนตรียังถูกครอบงำจากฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะปลัดเทศบาลอยู่มาก กล่าวคือแนวทางในการพัฒนาทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ปลัดเทศบาลมีบทบาทในการชี้นำสูงมาก เสมือนหนึ่งว่านายกเทศมนตรีมีหน้าที่เพียง เซ็นเอกสารเท่านั้น แม้ในทางกฎหมายจะกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่ในบริบทพื้นที่กลับพบว่า ผู้ที่มีบทบาทที่แท้จริงคือปลัดเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลตำบล ก. ทำงานในพื้นที่กว่า 15 ปี จบการศึกษาระดับปริญญามหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น การอยู่ในพื้นที่นี้มายาวนานทำให้นักการเมืองแม้จะเป็นคนในพื้นที่โดยกำเนิด แต่ก็ย่อมมีความเกรงใจต่อข้าราชการประจำสูงมาก ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาจึงตกแก่ฝ่ายข้าราชการเป็นสำคัญ ดังคำกล่าวของอดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4ก (2554) ที่ว่า

> ข้าราชการประจำชี้นำการทำงานของนายกเทศมนตรีอยู่มาก ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เซ็นอย่างเดียวและอาศัยข้าราชการประจำเป็นหลักสมาชิกสภาฯก็ขาดความรู้ความเข้าใจอยู่มาก มีอะไรก็เฮโลตามกันหมด ต่างคนต่างสับสนในบทบาทหน้าที่ของตน เขาว่าอย่างไรก็เอาตามกันไปหมด เป็นสภาที่ตามกันดีมาก แล้วการตรวจสอบถ่วงดุลมันคืออะไร?...

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7ก (2554) ยังได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและผู้บริหาร และยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งอาจทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ต้องพึ่งพิงและอิงอาศัยบารมีของฝ่ายบริหารในฐานะผู้กุมอำนาจในทรัพยากรทางการบริหาร พฤติการณ์ดังกล่าวอาจมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อย สำหรับข้อเด่นคือ การบริหารเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนรวดเร็วขึ้น แนวทางที่ฝ่ายบริหารเสนอสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ข้อด้อยก็อาจทำให้หน้าที่ด้านการตรวจสอบถ่วงดุล ไม่เป็นไปตามกลไกการทำงานระหว่างสภาและผู้บริหารหรืออาจสุ่มเสี่ยงต่อการบริหารงานที่ขาดความโปร่งใสเพราะขาดการตรวจสอบ หรือไม่ค่อยตรวจสอบของสมาชิกสภาผู้ที่ต้องทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งตำบล ในการเป็นผู้แทนของประชาชนในการดูแลประโยชน์และทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งผู้นำท้องที่ท่านนี้ได้กล่าวว่า

> เวทีชาวบ้านที่มีผู้นำคือผู้ใหญ่บ้าน ยังมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเทศบาลหรืออบต.เพราะที่ผ่านมากว่าสิบปีพบว่า สมาชิกสภาทั้งอบต.และเทศบาลนั้น มีความสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกันที่สำคัญคือ สมาชิกสภานั้นยังไม่มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน อีกทั้งยังไม่รู้และเข้าใจถึงบริบทชุมชนมากกว่าผู้นำท้องที่นัก ซึ่งจากสท. (สมาชิกสภาเทศบาล-ผู้วิจัย) ทั้ง 12 คน และฝ่ายบริหารอีก 5 คนนั้นมีแนวโน้มทำงานสอดคล้องกันอย่างชัดเจนเป็นเนื้อเดียวกันก็ว่าได้ สภาก็กลายเป็นสภาตรายาง กลไกการตรวจสอบไม่ทำงานฝ่ายบริหารกับสภา แม้ตอนเลือกตั้งจะไม่ใช่ทีมเดียวกันแต่พอหลังการเลือกตั้งดูเหมือนว่าจะเป็นเสมือนว่าเทศบาลมีฝ่ายบริหารถึง 17 คน โดยปราศจากฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

กรณีเทศบาลตำบล ข.

การพิจารณาความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นนั้นอาจมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในการวิเคราะห์ คือ

ประการแรกสมาชิกสภาที่มาจากหลายกลุ่มการเมืองอาจมีการขัดแย้งกันบ้างในบางครั้ง โดยเฉพาะในช่วงการจัดทำงบประมาณประจำปีของเทศบาลตำบล ที่ต่างฝ่ายต่างต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อลงเขตพื้นที่ของตน ดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 5 ข (2554) ที่เป็นผู้สังเกตพฤติกรรมการทำงานของเทศบาลอย่างใกล้ชิดที่ว่า

> สภาแม้จะคนละกลุ่มแต่ก็ขัดแย้งกันบ้าง เช่น เรื่องงบประมาณก็ต้องการดึงงบประมาณลงในเขตของตน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เข้าร่วมเรื่องงบประมาณ ตอนทำแผนก็มีการประชาคมก็มีการพูดคุยกับชาวบ้าน และเทศบาลจะลงมาอีกครั้งเพื่อมาถามความเห็นว่าชาวบ้านต้องการโครงการอะไรเร่งด่วน

ในขณะเดียวกันที่กำนันตำบล ข. (2554) ได้สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ดูเหมือนจะมีความสอดคล้องกับผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5 ว่าการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายเนื่องจากมีหลายฝ่ายทางการเมืองการบริหารงานจึงอาจไม่ราบรื่นมากนักที่สำคัญปัญหาที่พบคือเรื่องสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ค่อยรู้ในบทบาทหน้าของตนในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า

> สภากับฝ่ายบริหารไม่ค่อยถูกกัน มีหลายฝ่ายในสภา บางคนไม่รู้ว่าตนเป็นสมาชิก ฝ่ายสภาอย่างหนึ่ง ฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง รองนายกฯมีสองคนแต่ก็ไม่ค่อยเข้ากัน เขาอยากเอารองนายกฯคนหนึ่งออก เขาทำงานดีนะแต่นายกไม่ค่อยชอบเท่าไหร่ ดูๆไปแล้วเทศบาลเป็นได้แต่ชื่อ คงอีกนานจึงจะพัฒนาได้เต็มที่

นอกจากนี้ในการทำงานตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการให้มีผู้แทนเพื่อการทำหน้าที่ถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร จนบางครั้งการทำงานแบบเอาจริงของฝ่ายสภาเทศบาลถูกขู่ว่าจะขอยุบสภาเทศบาลเพราะมีการตรวจสอบการทำถนนที่ไม่ได้มาตรฐานตามสัญญาที่มีการเขียนไว้ก่อนตกลงดำเนินการก่อสร้างดังที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2) (2554) ได้สะท้อนว่า

> การบริหารงานก็มีการขู่ว่าจะขอยุบสภาเพราะมีเรื่องไม่เข้าใจกัน เช่น การเจาะกลางถนนคสล.เพื่อตรวจสอบว่าได้ 15 เซนติเมตรจริงหรือไม่ เพราะมีการเพิ่มดินตรงกลางถนนให้สูงขึ้นเพื่อให้ปริมาณปูนน้อยลง ส่วนที่เจาะถนนก็เจอว่าไม่ได้ตามสัญญา แต่ก็มีการแก้ไขเฉพาะส่วนที่เจาะเพราะเดือดร้อนถึงนายอำเภอ
>
> ...กรณีบางเรื่องก็มีปัญหาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างถ้าผมพูดมากก็จะกลายเป็นแกะดำไป ต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกลายเป็นว่าสท.มีความพยายามเป็นฝ่ายบริหารเพราะมีประโยชน์อื่นๆมาก

กล่าวโดยสรุปเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลตำบลกับฝ่ายบริหารเทศบาลนั้นเนื่องจากกลไกที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากตามรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง แม้ว่าเรามีความต้องการให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอำนาจของสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการในลักษณะการตรวจสอบจะมีน้อยมาก อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเองแม้จะมาจากคนละทีมคนละฝ่ายก็มีความพยายามโน้มเอียงของสมาชิกท้องถิ่นที่จะสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้นการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในฐานะตัวแทนที่ประชาชนไว้วางใจในการช่วยสอดส่องดูและและตรวจสอบฝ่ายบริหารแทบจะเป็นกลไกที่ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวมากนัก โดยทั่วไปจะเป็น การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหาร มากกว่าการตรวจสอบที่แท้จริงโดยการคำนึงประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับ

4.2.1.3 ด้านการกำกับดูแล

การกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายหลังได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลนั้นสามารถพิจารณาจาก การกำกับดูแลได้สองมิติหลักคือ เรื่องการกำกับดูแลทางตรง อาทิ เรื่องของการกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร เป็นต้น และเรื่องที่สองคือการกำกับดูแลทางอ้อม โดยเฉพาะการใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทั้งนี้จะได้กล่าวถึงการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแลทางตรง

ในการกำกับดูแลทางตรงขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลนั้น อาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ในการกำกับดูแลทางตรงนั้นหมายถึง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร และการกำกับดูแลการกระทำ ซึ่งจะได้พรรณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.มาเป็นเทศบาลในมิติการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

(1) กำกับดูแลตัวบุคคล

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล

ประการแรกการสั่งให้นายกอบต. รองนายกอบต. ประธานสภาอบต. หรือรองประธานสภาอบต. พ้นจากตำแหน่ง หากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็วและกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์ ดังกล่าวจริงให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการเป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 92)

ประการที่สองการวินิจฉัยกรณีสงสัยว่านายกอบต.หรือรองนายกอบต.หรือสมาชิกภาพของสภาอบต.สิ้นสุดลงหรือไม่ โดยให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด (มาตรา 64 (2))

ประการที่สามนายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ (มาตรา 87/1)

กรณีเทศบาลตำบล

ประการแรก การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าบุคคลดังกล่าวปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 73)

ประการที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วหากมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนฯหรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 48 ปัญจทศ (3))

ประการที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาเทศบาล ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62 ตรี (5))

จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมจะต้องถูกกำกับดูแลจากนายอำเภอโดยตรง และหากนายกอบต. รองนายกอบต. ประธานสภาอบต. หรือรองประธานสภาอบต.ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอจะสอบสวนข้อเท็จจริงและเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด อาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ ซึ่งคำสั่งของผู้ว่าราชการเป็นที่สิ้นสุด

แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอเท่านั้น นอกจากนี้เทศบาลตำบลจะมีความใกล้ชิดกับราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือกรณีการสั่งให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา รองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดลงหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจากเดิมที่การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมากก็อยู่ในขอบเขตอำนาจที่สิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลการบริหารจัดการต่าง ๆ ต้องถูกกำกับดูแลในระดับที่สูงขึ้นถึงขั้นราชการส่วนกลาง ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าต่อไปในอนาคต ความเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบล กับฝ่ายการเมืองในระดับชาติ ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในท้องถิ่นก็มีความสัมพันธ์กันก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะอยู่แล้ว เพราะผู้มีอำนาจในการลงนามประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลใดเป็นเทศบาลตำบล ก็คือฝ่ายการเมืองระดับชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ภายหลังได้เป็นเทศบาลตำบลแล้วก็ไม่วายที่สองฝ่ายจะเกื้อหนุนทางใดทางหนึ่งต่อกัน

ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลาง ผ่านกลไกราชการส่วนภูมิภาค เองที่ต้องการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบล การได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล แทนที่จะเป็นองค์การที่เป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นแต่กลับต้องผูกติดหรือพันธนาการกับราชการส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น แม้เป็นข้อกฎหมายที่อาจจะไกลต่อความรู้สึกของเทศบาลตำบล แต่ก็เป็นแนวทางที่เทศบาลตำบลต้องน้อมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของราชการส่วนกลางและภูมิภาคอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้อาจพิจารณารายละเอียดการกำกับดูแลทางตรงผ่านการกำกับดูแลตัวบุคคลได้ดังตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 การกำกับดูแลทางตรงผ่านการกำกับดูแลตัวบุคคล

ประเด็น	อบต.		เทศบาลตำบล		หมายเหตุ
	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	
1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรณีอบต.คำสั่งของผู้ว่าราชการเป็นที่สิ้นสุด กรณีเทศบาลตำบลคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สิ้นสุด (เป็นการสั่งให้นายกฯพ้นจากตำแหน่ง)
2) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่	-	นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว	-	ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว	กรณีอบต.คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด กรณีเทศบาลตำบลคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด
3) เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรณีที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อยุติความขัดแย้งแล้ว (เป็นการสั่งให้นายกฯพ้นจากตำแหน่ง)

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546.

(2) การกำกับดูแลองค์กร

การกำกับดูแลองค์กรในที่นี้หมายถึง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีการให้มีการยุบสภาท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าว คือ เมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลการยุบสภาอบต.สามารถกระทำได้ 3 กรณีซึ่งนายอำเภอมีอำนาจรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ

กรณีแรกคือ การยุบสภาอบต. กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ซึ่งต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน (มาตรา91)

กรณีที่สองคือ การยุบสภาอบต.เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาอบต.ครั้งแรกได้หรือไม่อาจเลือกประธานสภาอบต.ได้การจะยุบสภาอบต.ได้ต้องมีการเสนอรายงานจากนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาอบต. (มาตรา 53)

กรณีที่สาม คือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น (มาตรา 87/2)

การจะยุบสภาอบต.ได้นั้น นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ซึ่งต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 91 (3))

แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สามารถรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสามกรณีเพื่อดำเนินการยุบสภาเทศบาลดังกล่าวต่อไปนี้

กรณีแรก หากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล ดังความในมาตรา 74 (1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้”

กรณีที่สอง กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น (มาตรา 62 ตรี)

กรณีที่สาม หากสภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาฯได้ (มาตรา 24)

ทั้งนี้หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ตามต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 (3)) เช่นเดียวกันกับการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 การกำกับดูแลองค์กรกรณีการยุบสภาอบต.และเทศบาลตำบล

ประเด็น	อบต.		เทศบาลตำบล	
	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง	ผู้เสนอ	ผู้มีอำนาจสั่ง
1) ยุบสภาฯ กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
2) ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาฯแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาฯได้	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
3) ยุบสภาฯ กรณีสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัตินั้น	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546.

หมายเหตุ: เมื่อมีการยุบสภาท้องถิ่นต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน

(3) การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการยับยั้งการกระทำระงับหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมไปถึงอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการกำกับดูแลการกระทำกล่าวคือ

ประการแรก การกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 71 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า

> องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย...
>
> ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
>
> เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป
>
> ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล คืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น...

ดังนั้นในประเด็นนี้นายอำเภอจึงมีอำนาจให้ความห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้หากไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น คือแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ เพื่อให้สภา อบต.พิจารณาทบทวนข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้างต้นแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

กรณีเทศบาลตำบลได้บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ความว่า

> ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา
>
> ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืน ประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว
>
> ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

จากที่ได้นำเสนอมาพอจะเห็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดคือพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

ประการที่สอง การกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการระงับการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 90 ได้บัญญัติว่า

ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ...และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว...

ในการบริหารงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้การขับเคลื่อนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากนายอำเภอเป็นหลัก ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้แนะนำหรือเสมือนหนึ่งเป็นพี่เลี้ยง ที่ต้องประคับประคององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกกฎหมายไม่ขัดต่อระเบียบของทางราชการ อีกทั้งนายอำเภอมีอำนาจในการเรียกผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้อีกด้วย และนายอำเภอยังมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่เห็นสมควรได้แล้วและต้องรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 15 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีที่นายกอบต.ปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการ

ในขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ส่วนที่ 6 การควบคุมเทศบาล ในมาตรา 71 ได้บัญญัติว่า

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสาร

> หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้
>
> ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

นั่นหมายความว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะถูกกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งครอบคลุมเทศบาลทั้งหมดภายในจังหวัด ในขณะที่นายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น อย่างไรก็ตามนายอำเภอเองก็สามารถแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆได้เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่โดยรวมการกำกับดูแลเทศบาลภายในจังหวัดย่อมเป็นอำนาจอันชอบธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง ทั้งนี้ในมาตรา 72 ยังได้บัญญัติอีกว่า

> เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

นั่นหมายความว่านายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลนั้นไว้ก่อนได้แล้วรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นกล่าวคือ ต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากการกระทำใดของเทศบาลตำบลอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการจึงเป็นอำนาจของราชการส่วน

ภูมิภาคที่ต้องเร่งดำเนินการ เพื่อทุเลาปัญหาที่จะกระทบต่อประชาชนโดยการสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนั่นเอง

ตารางที่ 4.16 อำนาจในการกำกับดูแลการกระทำของอบต.และเทศบาลตำบล

ประเด็น	อบต.			เทศบาลตำบล			หมายเหตุ
	นอภ.	ผวจ.	รมต.	นอภ.	ผวจ.	รมต.	
1) การกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	✓			✓	✓		
2) การกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่	✓	✓		✓	✓	✓	กรณีอบต.นายอำเภอเป็นหลัก กรณีเทศบาลตำบลผู้ว่าราชการเป็นหลักโดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย
3) การระงับการปฏิบัติหน้าที่	✓	✓		✓	✓	✓	กรณีอบต.นายอำเภอต้องรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน15วันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว กรณีเทศบาลตำบลนายอำเภอในพื้นที่โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546.

(4) การกำกับดูแลทางการคลัง

การกำกับดูแลทางการคลังเป็นอีกมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยทางการบริหารที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะและการดูแลประชาชน ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 69/1 ว่า

> การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร...

จะเห็นได้ว่าอบต.จะต้องดำเนินการต่าง ๆอาทิ การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับซึ่งถูกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยราชการส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลังการบัญชีหรือการเงินอื่น ๆของ อบต. (มาตรา 89) ทั้งนี้ในส่วนของเทศบาลตำบลนั้น ได้มีการระบุเรื่องการคลังไว้ในมาตรา 69 นั่นคือ “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้”

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้งตามอำนาจในมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า “โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง” อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับเทศบาลโดยตรง ซึ่งต้องมีการตรวจสอบการบริหารการคลังของเทศบาล อันเป็นกลไกการทำงานของราชการส่วนกลางที่สร้างการทำงานที่มีการเชื่อมโยงและจะนำไปสู่การสร้างสายสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองในระดับท้องถิ่นตามหลักการในเชิงนิตินัย ด้วยอำนาจเชิงนิตินัยดังกล่าวมานี้ทำให้เทศบาลเองพยายามหาช่องทางที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงพฤตินัยเพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและให้การดูแลสนับสนุน เกื้อกูลกันเพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

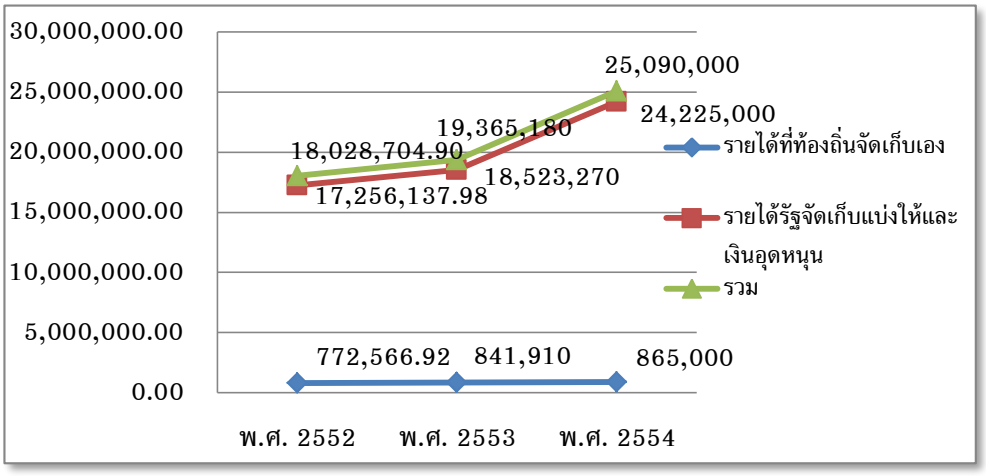
2) การกำกับดูแลทางอ้อม

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางอ้อมในที่นี้หมายถึง การที่รัฐกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน กลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งนี้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ, 2546: 213) ได้ระบุว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญอาทิ รายได้ที่อปท.จัดเก็บและหาเอง ทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ อปท.รวมถึงรายได้ที่ อปท.จัดเก็บเพิ่มและหนึ่งในนั้นคือรายได้ประเภทเงินอุดหนุน ทั้งนี้เงินอุดหนุนนั้นจำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงื่อนไขซึ่งต้องเสนอโครงการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้หากพิจารณารายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้สัดส่วนรายได้ที่อปท.จัดเก็บและหาเองจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา (ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) แต่เมื่อเทียบกับรายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ อปท.และเงินอุดหนุนซึ่งมีจำนวนมากพอสมควร

ในบริบทของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาก็เข้าลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้มาตรการทางการคลังเข้ากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กรณีของเทศบาลตำบล ก. นั้นสามารถจัดเก็บภาษีรวมทั้งค่าธรรมเนียมอื่น ๆโดยเฉลี่ยได้เองเพียงร้อยละ 3.96 เท่านั้น (จากปีงบประมาณ 2552-2554 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ที่จัดเก็บเองเฉลี่ย 826,492.31 บาท) นั่นหมายความว่าแท้จริงแล้วในระดับพื้นที่ เทศบาลตำบล ก. มีรายได้จัดเก็บเองน้อยมากเพียงประมาณ 4 บาทเท่านั้น ในขณะที่รายได้ที่มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนมีมากถึงร้อยละ 96.04 (จากปีงบประมาณ 2552-2554 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเฉลี่ย 20,001,469.33 บาท) อันเป็นบทสะท้อนถึงความไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ และกล่าวได้ว่าการขาดความอิสระทางการคลัง แม้จะเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็ตาม ยังคงต้องพึ่งพิงเงินจากรัฐอยู่มากโดยเฉพาะในช่วงปีงบประมาณ 2552-2553 นโยบายไทยเข้มแข็งมีส่วนอย่างมากต่อการกำหนดงานของเทศบาลตำบล

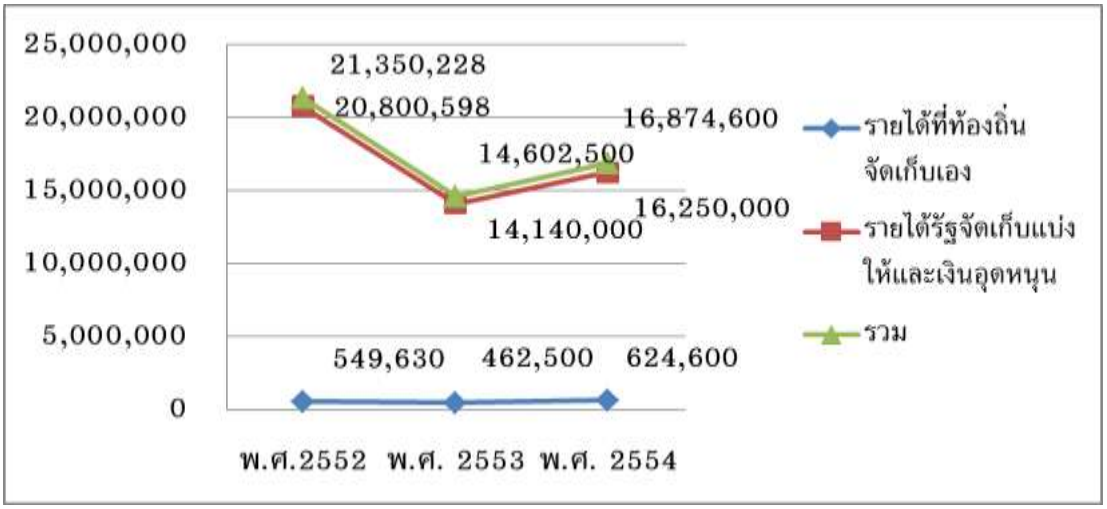
ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างรายได้ที่เทศบาลตำบล ก. จัดเก็บเองและรายได้ที่มาจากรัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนได้ใน ภาพที่ 4.2 อันเป็นการสะท้อนความไม่เป็นอิสระของท้องถิ่นตามข้อสนเทศในระดับประเทศอีกด้วย



ภาพที่ 4.2 สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้รัฐจัดเก็บแบ่งให้และเงินอุดหนุนของเทศบาลตำบล ก.

หมายเหตุ: พ.ศ. 2553-2554 เป็นรายได้ประมาณการ

ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. ก็มีลักษณะที่ไม่ต่างกับเทศบาลตำบล ก. กล่าวคือ เทศบาลตำบล ข. นั้นสามารถจัดเก็บภาษีที่เป็นอำนาจในการจัดเก็บเองของเทศบาลตำบล อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ รวมทั้งค่าธรรมเนียมอื่น ๆโดยเฉลี่ยได้เองเพียงร้อยละ 3.10 เท่านั้น (จากปีงบประมาณ 2552-2554 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้ที่จัดเก็บเองเฉลี่ยเพียง 545,576.66 บาท) นั่นหมายความแท้จริงแล้วในระดับพื้นที่ เทศบาลตำบล ข. มีรายได้จัดเก็บเองน้อยมากเพียงประมาณ 3 บาทเท่านั้น ในขณะที่รายได้ที่มาจากรัฐจัดเก็บและแบ่งให้ เช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน เป็นต้น และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนระบุวัตถุประสงค์นั้นรวมกันแล้ว มีมากถึงร้อยละ 96.90 (จากปีงบประมาณ 2552-2554 เทศบาลตำบล ข. มีรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเฉลี่ย 17,063,532.66 บาท) ทั้งนี้สามารถพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ได้จากภาพที่ 4.3



ภาพที่ 4.3 สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้รัฐจัดเก็บแบ่งให้และเงินอุดหนุนของเทศบาลตำบล ข.

หมายเหตุ: ปี พ.ศ. 2553-2554 เป็นงบประมาณการ

กล่าวโดยสรุปการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชน

หากแต่กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนี้ ดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลอยู่มาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระในการปกครองตนเองกล่าวคือ

ประการแรกการกำกับดูแลทางตรง ด้านตัวบุคคล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอเท่านั้น ทำให้เทศบาลตำบลจะมีความใกล้ชิดกับราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือกรณีการสั่งให้ ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดลงหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอได้

การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมากก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล การบริหารจัดการต่าง ๆ ต้องถูกกำกับดูแลในระดับที่สูงขึ้นถึงราชการส่วนกลาง ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าต่อไปในอนาคต ความเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบลกับฝ่ายการเมืองในระดับชาติ ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้นเช่นกัน

ประการที่สองการกำกับดูแลทางตรง ด้านการกำกับดูแลองค์กร จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งยุบสภาเทศบาลตำบลได้ โดยการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีสามกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กรณีแรก หากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล มาตรา 74(1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กรณีที่สอง กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น (มาตรา 62 ตรี) และกรณีที่สาม หากสภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ (มาตรา 24) ทั้งนี้หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ตามต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน

ประการที่สามการกำกับดูแลทางตรง ด้านการดูแลการกระทำ เป็นการกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ จึงจะถูกต้องตามกฎหมายในการกำกับดูแลส่วนนี้มีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีที่สองคือการกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการระงับการปฏิบัติ

หน้าที่ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากการกระทำใดของเทศบาลตำบลอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการจึงเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อทุเลาปัญหาที่จะกระทบต่อประชาชนโดยการสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

ประการที่สี่การกำกับดูแลทางตรงด้านการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้งตามอำนาจในมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า “โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง” อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับเทศบาลโดยตรง

ประการที่ห้าการกำกับดูแลทางอ้อม รัฐกำกับดูแลเทศบาลตำบลผ่านกลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลตำบลเพราะหากพิจารณาในภาพรวมทั้งประเทศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งงบประมาณที่เป็นงบอุดหนุน หรือภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้ถึงร้อยละ 90 ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม้เจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงฐานะคือต้องการให้เทศบาลตำบลได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น หากแต่งบประมาณคาดว่าจะเพิ่มขึ้นนั้นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่มาก กล่าวคือกรณีทั้งสองเทศบาลที่เป็นกรณีตัวอย่างนี้มีรายได้ที่จัดเก็บได้เองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการยกฐานะเทศบาลตำบลเพื่อรองรับงบอุดหนุนจากรัฐบาล ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น หมายความว่าแม้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการยกฐานะแล้วแต่กลับต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นงบอุดหนุนมากขึ้น การใช้งบประมาณดังกล่าวเพิ่มขึ้นคือการทำงานให้กับส่วนกลางเพิ่มมากขึ้นเพราะงบประมาณต้องพึ่งพิงและอิงอาศัยจากการที่รัฐบาลจัดส่งมาให้ในแต่ละปีงบประมาณ ย่อมวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็ยังคงไม่ได้มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง เพราะงบประมาณกว่าร้อยละ 95 ต้องรอการจัดสรรและแบ่งให้จากรัฐบาลและต้องทำตามแนวนโยบายของรัฐบาลอีกด้วยโดยเฉพาะงบอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง พฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณเช่นนี้ทำให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นที่พร้อมทำงานให้กับนโยบายระดับชาติมากขึ้น เมื่อพิจารณาตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ดังนั้นยกฐานะอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ก็มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น และมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพราะยังถูกพันธนาการกับอำนาจจากส่วนกลางและยังมี

ข้อจำกัดของแหล่งที่มาทางการคลังท้องถิ่น การสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระนั้นยังห่างจากแนวคิดสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก

4.2.1 ผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาล

ผลกระทบภายนอกขององค์การเทศบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลในระยะแรกนั้น ผู้วิจัยเน้นพิจารณาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องอันเป็นมิติที่มีความสำคัญกับการพิจารณาพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารภายหลังเป็นเทศบาลตำบลในระยะแรกซึ่งมีประเด็นพิจารณาคือ ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

4.2.2.1 ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอในประเด็นผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยขอพรรณาวิเคราะห์ตามลักษณะของการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ หลายประการด้วยกันกล่าวคือ การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบล ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง และลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งขอนำเสนอตามลำดับดังนี้

1) การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นใหม่ ต้องจัดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ภายใน 45 วันภายหลังจากการกระทรวงมหาดไทย ได้ตราประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลบล ซึ่งในระหว่างที่ไม่มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

(1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

เมื่อมีการเคลื่อนไหวเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็มีกลุ่มการเมืองที่เริ่มมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองก่อนคือ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็น ส.อบต.สมัยล่าสุด เพราะกลุ่มนี้ทราบและเข้าใจในสถานการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างดี อันเนื่องมาจากกลุ่มการเมืองกลุ่มนี้ได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อมีผลในทางกฎหมายแล้วสิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญคือ การรวมกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมชิงชัยในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ กล่าวคือ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะได้

รวมตัวกันทางการเมือง หรือการจับกลุ่มกันทางการเมืองและหาเสียงก่อนการเลือกตั้งจริงประมาณหนึ่งปี

ทั้งนี้จะเห็นได้จากการจัดทำเสื้อเพื่อแจกจ่ายแก่ประชาชนในงานกีฬาประจำตำบล ของกลุ่มรวมใจพัฒนา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นที่ชัดเจนว่าต้องการกลับมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอย่างแน่นอนเพราะกลุ่มดังกล่าวมีสมาชิกด้วยกัน 6 คนพอดีกับจำนวนสมาชิกต่อหนึ่งเขตการเลือกตั้งของเทศบาลตำบล ภูมิหลังสมาชิกแต่ละคนล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มผู้นำในหมู่บ้านทั้งสิ้น กล่าวคือ นอกจากจะมีอดีต ส.อบต. แล้วยังมี อดีตกำนันในพื้นที่ อดีตผู้ใหญ่บ้านและยังมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งแรกและนับเป็นครั้งประวัติศาสตร์ของการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสำหรับประชาชนในชนบทที่จะมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งกลุ่มการเมืองเดิมก็ลงรับสมัครเลือกตั้งด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ในการแข่งขันเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลกลุ่มรวมใจพัฒนาได้ชูคำขวัญเชิงนโยบายของกลุ่มว่า ร่วมใจพัฒนา เอาประชาเป็นที่ตั้ง มุ่งหวังเพื่อพัฒนา ถนนถึงนา ไฟฟ้าขยายเขต

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเสมือนเป็นการจำลองประชาธิปไตยในระดับชาติลงไปในระดับท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นจากเดิมเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากก็เป็นการแข่งขันแบบอิสระ เพื่อเป็นตัวแทนของหมู่บ้านและทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การรวมกลุ่มทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทำให้นักการเมืองท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารและสมาชิกเริ่มมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลสนับสนุนฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะในอนาคตกลุ่มที่จะเข้ามาในสภาท้องถิ่น หากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรี ก็จะง่ายแก่การบริหารจัดการ แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองเช่นว่านี้ เกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งออกเป็นสองเขตเลือกตั้ง การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่ได้มีผลตามกฎหมายนั่นหมายความว่าผู้สมัครจะสมัครแบบรวมกลุ่มหรือจะสมัครแบบผู้สมัครอิสระก็ได้ การเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งจากที่เป็นอบต.จะยึดเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็จะยึดตามการแบ่งเขตตามสัดส่วนความเหมาะสมของจำนวนประชากรเพื่อแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อแบ่งเป็นเขตในลักษณะดังกล่าวก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คนการกำหนดเขตการเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลคือ

ประการแรกเนื่องจากตำบล ก. มีหมู่บ้านจำนวน 10 หมู่บ้านนั่นย่อมหมายความว่าเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีสมาชิกสภาอบต.จำนวน 20 คนแต่พอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้มีสมาชิกสภาลดลงเป็น 12 คน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 (1) ที่บัญญัติว่า “สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน”

ประการที่สอง มีความพยายามในการสร้างกลุ่มทางการเมืองเพื่อแสดงบทบาทอาสาสมัครในการเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งในระยะเริ่มต้นมีความพยายามในการคัดสรรบุคลากรที่เป็นตัวแทนทุก ๆหมู่บ้านในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อร่วมวงการเมืองด้วยกัน กล่าวคือการรวมกลุ่มกันในจำนวนหกคนล้วนมาจากสัดส่วนตัวแทนจำนวนหกหมู่บ้านนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มดังกล่าวจะรวมตัวกันเป็นอย่างดีมีการหาเสียงอย่างเป็นระบบแยกตามหมู่บ้านต่าง ๆในเขตการเลือกตั้ง แต่ผลลัพธ์คือประชาชนไม่ให้ความวางใจในการเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจึงทำให้ผู้ได้รับสมัครในเขต 1 ทั้งหมดเป็นผู้ที่มาจากผู้สมัครอิสระทั้งสิ้นเป็นที่น่าแปลกใจว่ามูลเหตุใดที่ทำให้กลุ่มการเมืองที่รวมตัวกันมาอย่างเนิ่นนาน มีการติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองและมีข้อมูลข่าวสารที่ได้เปรียบกลุ่มการเมืองอื่นอยู่แล้ว (เพราะเป็นสมาชิกสภาอบต.นั่นเอง) จึงไม่ได้รับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เหตุการณ์จึงพลิกผันทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตเลือกตั้งกระจุกตัวอยู่ในบางหมู่บ้านในขณะที่บางหมู่บ้านไม่มีเลย

จากการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากที่ได้กล่าวในข้างต้นทำให้บรรยากาศในการแข่งขันทางการเมืองมีความรุนแรงขึ้น กล่าวคือเมื่อรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองประกอบกับมีกลุ่มการเมืองที่อดีตนายกอบต.ให้การสนับสนุนยิ่งทำให้ความคาดหวังทางการเมืองสูงขึ้น แต่สิ่งที่มิอาจปฏิเสธได้คือในการเลือกตั้งทุกสนามคือ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งมีการใช้จ่ายสูงพอสมควร กล่าวได้ว่าในช่วงเลือกตั้งนั้นเป็นช่วงที่เงินสะพัดในชุมชนก็ว่าได้ นอกจากจะใช้กลวิธีแบบธนกิจการเมืองแล้วยังต้องอาศัยกลไกอื่นอีกกล่าวคือ

กลุ่มแรกคือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันโดยการเครือญาติของผู้สมัครเองซึ่งจะได้คะแนนอย่างแน่นอน ส่วนกลุ่มที่สองเป็น กลุ่มหัวคะแนนที่เป็นฐานเสียง เหตุที่เกิดหัวคะแนนที่ดูเหมือนจะเป็นการจำลองจากการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะพื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งมีหลายหมู่บ้านจึงจำเป็นต้องอาศัยหัวคะแนน ในเขตหมู่บ้านนั้น ๆ

นอกจากนี้ยังมีวิธีการหว่านเม็ดเงินลงในบางหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านขนาดเล็กโดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนทั้งพื้นที่ก็พอจะสู้พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่ได้ การแข่งขันทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมานี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในอนาคตอันกระทบต่อความสัมพันธ์กับคนชุมชนและระหว่างผู้สมัครเองกับประชาชนโดยทั่วไปด้วยโดยเฉพาะกลุ่มเครือญาติ (ห่าง ๆ) หากไม่ให้การสนับสนุนก็อาจไม่คบค้าสมาคมกันไปเลยก็มี รวมถึงการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายผู้สนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นการจำลองสภาพการณ์ทางกา รเมืองระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นโดยแท้

เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2553 นั้นได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นครั้งแรกในฐานะที่เป็นเทศบาลตำบลเป็นที่น่าสนใจว่าผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก. ซึ่งมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อ 4,514 คน ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 71 (3,205 คน) โดยนายกเทศมนตรีได้รับคะแนนสนับสนุนคิด

เป็นร้อยละ 63.24 (2,027 เสียง) ของผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้ง แต่มีข้อมูลที่น่าสนใจคือจำนวนบัตรไม่ลงคะแนนและบัตรเสียเมื่อรวมกันแล้วมีมากถึงร้อยละ 36.74 กล่าวคือมีไม่ลงคะแนน 390 บัตรและบัตรเสีย 788 บัตร (ประกาศคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งตำบล ก. อำเภอ ก. จังหวัดขอนแก่น เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ก. ลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2553) ในขณะที่ผลการนับคะแนนการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล เขต 1 ซึ่งมีผู้สมัครทั้งหมด 14 คนนั้นมีบัตรไม่ลงคะแนนเสียงเพียง 8 บัตร และบัตรเสียเพียง 41 บัตรเท่านั้น ในขณะที่เขตเลือกตั้งที่ 2 ซึ่งมีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน 13 คน แต่ก็พบว่าบัตรไม่ลงคะแนนเสียงเพียง 5 บัตร และบัตรเสียเพียง 25 บัตรเท่านั้น ดังที่แสดงในตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 ผลการนับคะแนนเลือกตั้งเทศบาลตำบล ก.

ประเด็น	นายกเทศมนตรี	เขตเลือกตั้งที่ 1	เขตเลือกตั้งที่ 2
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อ	4,514(100)	2,327 (100)	2,178(100)
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	3,205(71.00)	1,612 (69.27)	1,593(73.14)
บัตรดี	2,027(63.24)	1,563 (96.96)	1,563(98.11)
ไม่ลงคะแนนเสียง	390(12.16)	8 (0.49)	5(0.31)
บัตรเสีย	788(24.58)	14(0.86)	25(1.56)

การที่ผลคะแนนในการเลือกตั้งของนายกเทศมนตรีออกมาในลักษณะที่จำนวนบัตรเสียและบัตรไม่ลงคะแนนจำนวนมากใช่ว่าประชาชนจะไม่เข้าใจในการลงคะแนนเสียง เพราะเมื่อเทียบดูคะแนนที่ลงให้กับแต่ละเขตเลือกตั้งนั้นมีบัตรเสียน้อยมาก ปรากฏการณ์นี้สามารถอธิบายได้ว่า การที่ประชาชนไม่มีตัวเลือกในผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในพื้นที่แสวงหาทางออกด้วยการเลือกที่จะไม่ลงคะแนน หรือทำเป็นบัตรเสียไปเลย ประกอบกับการที่ผู้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเป็นผู้เคยบริหารงานเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้ว อาจทำให้ประชาชนประเมินแล้วเลือกตามความจำเป็นดังผลที่ปรากฏดังกล่าวมานี้ ซึ่งแทนที่การเลือกตั้งจะมีบัตรเสียมากในส่วนของการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเพราะมีจำนวนผู้ลงรับสมัครเลือกตั้งจำนวนมาก และบัตรเสียน่าจะมีน้อยในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพราะมีผู้สมัครเพียงหมายเลขเดียว

นั่นย่อมแสดงให้เห็นถึงการตั้งใจทำให้บัตรเสียของประชาชน จากผลงานการบริหารที่ผ่านมาก็ดี จากการที่ประชาชนไม่มีตัวเลือกจากผู้สมัครก็ดี ทำให้ประชาชนกล้าตัดสินใจทำให้เป็นบัตรเสีย แม้จะมีช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนนก็ตาม การที่ประชาชนลงคะแนนให้พลาดน้อยที่สุดของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของทั้งสองเขตนั้น ประชาชนต้องจดจำหมายเลขผู้สมัครมาเป็นอย่างดี เพราะสามารถใช้สิทธิเลือกได้ถึง 6 คน ถ้า

เลือกผู้สมัครเป็นทีมก็ไม่มีปัญหาเพราะหมายเลขเรียงกัน แต่ประชาชนเลือกผู้สมัครอิสระมากกว่าทีม ย่อมสะท้อนให้เห็นความตั้งใจและความละเอียดอ่อนในการเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของตนในเวทีท้องถิ่น ของประชาชนได้เป็นอย่างดี นั่นอาจเป็นเพราะประชาชนมีความเข้าใจและรู้ว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนในการเข้าไปจัดสรรประโยชน์ เพื่อการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นสิทธิของประชาชน ที่ต้องเลือกตัวแทนของตน เพื่อเข้าไปรักษาประโยชน์ของประชาชน ตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

อนึ่งเนื่องจากผู้สมัครนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก.มีผู้สมัครเพียงคนเดียว ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดให้ต้องได้คะแนนเลือกตั้งสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งหากไม่ได้ตามจำนวนที่กล่าวมาก็นำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ตามความที่บัญญัติในมาตรา 100 ความว่า

> ในกรณีที่มีผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับจำนวนผู้บริหาร ท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น หรือในกรณีที่มี ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นน้อยกว่า หรือเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งต่อเมื่อ ได้คะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่ผู้สมัครได้คะแนน เลือกตั้ง น้อยกว่าร้อยละสิบ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ยังขาดอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น...

ดังนั้นแม้ว่าการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบล ก. จึงค่อนข้างที่จะมีบัตรเสียและบัตรไม่ลงคะแนนมากถึงร้อยละ 36.74 แต่ก็นับได้ว่าคะแนนเลือกตั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งก็มีมากถึงร้อยละ 63.24 จึงถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ ให้การรับรองการทำหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก.

(2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล ความคาดหวังที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของนักการเมืองท้องถิ่นคือ การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มากกว่าเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับค่าตอบแทนตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงปี พ.ศ. 2552 มีความแตกต่างกันมาก ในพื้นที่ของเทศบาลตำบล ข. นั้นมีการแข่งขันทางการเมืองที่ถือว่ามีความรุนแรงพอสมควรเพราะมีสมัครเพื่อชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีถึง 3 กลุ่มและภายหลังเลือกตั้งเสร็จสิ้นมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งกันอีกด้วย ทั้งนี้อาจพิจารณารายละเอียดดังต่อไปนี้

การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลดูจะมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น สภาพการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่เทศบาลตำบล ข. นั้น กล่าวได้ว่ามีแนวโน้มของการแข่งขันทางการเมืองที่มีความขัดแย้งและรุนแรงของการเมืองในพื้นที่กล่าวคือมีความขัดแย้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง มีการฟ้องร้องผู้สมัครหมายเลข 2 ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. ถึงกรณีที่มีการสุ่มเสี่ยงต่อการให้เงินแก่ประชาชน แต่สุดท้ายเรื่องก็ยุติลงเพราะการฟ้องร้องยังไม่ถึงชั้นศาล การมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงมีการแข่งขันทางการเมือง สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2) (2554) อดีตส.อบต. ข. สมัยก่อนการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งปัจจุบัน (2554) เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข. สมัยแรก ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนในบริบทของพื้นที่ ซึ่งยังมีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันของท้องถิ่นกับการแข่งขันทางการเมืองในระดับชาติที่เริ่มมีความรุนแรง และแบ่งฝ่ายทางการเมืองดังเช่นการเมืองในระดับชาติอีกด้วย โดยเฉพาะการแข่งขันทางการเมืองที่ใช้ แบบธนาธิปไตย หรือการใช้เงินในการเลือกตั้ง เพื่อสามารถเอื้อประโยชน์ให้ได้รับเลือกตั้ง อาจถูกมองว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่พบเห็นในทุกเวทีการเลือกตั้งดังคำกล่าวที่ว่า

> การแข่งขันทางการเมืองแข่งกันหนักพอสมควร สมัยก่อนเป็นอบต.ไม่มีการเสียเงินเสียทอง พอเป็นเทศบาลเล่นกันหนักมาก โดยเฉพาะผู้สมัครนายกฯไม่ว่าระบบการเมืองใหญ่หรือการเมืองท้องถิ่นการซื้อเสียงเลี่ยงไม่ได้ คาดว่าประมาณสองล้านบาทต่อคนที่มีการจ่ายกัน เห็นการลงผู้ใหญ่บ้านในบางหมู่บ้านก็เหมือนกันแข่งกันหมดประมาณ 7 ล้านบาทซึ่งก็หนักพอสมควร หมดกันมากเหมือนกับการเล่นการเมืองในระดับชาติมันกลายเป็นแฟชั่นไปแล้ว (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2), 2554)

นอกจากนี้กำนันตำบล ข. (2554) ในฐานะผู้นำท้องที่และมีความเข้าใจบริบทของพื้นที่ทั้งทางการเมืองและการบริหารเป็นที่ประจักษ์จนได้รับรางวัลแหนบทองคำจากกรมการปกครองในปี พ.ศ. 2554 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างเรื่องการแข่งขันทางการเมือง ภายหลังการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วซึ่งกล่าวไปในทำนองของการเปลี่ยนแปลงที่มีความชัดเจน กล่าวคือมีความพยายามที่จะดึงมวลชนในเขตพื้นที่ของตนให้มากที่สุดเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆทั้งนี้อาจพิจารณาเรื่องการแข่งขันทางการเมืองได้จากคำกล่าวที่ว่า

> ...มีการแข่งขันอย่างเข้มข้นในพื้นที่ การหาเสียงมีความต่างกับอบต.เอาเป็นเอาตายโดยเฉพาะการแบ่งเป็นเขตสามคนก็สามพรรค ไม่ได้หลับได้นอน...ผู้สมัครมองหน้ากันแทบไม่ติด และเมื่อเลือกตั้งเสร็จยังมีการฟ้องร้องกันอีก (ผู้สมัครหมายเลข 1 ฟ้องผู้สมัครหมายเลข 2 ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี) กล่าวหาว่าไปบริจาคในงานอุปสมบท 200 บาทแต่ที่จริง คือแม่ไปบริจาคในงานบุญซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการทำบุญอยู่แล้ว มีการฟ้องร้องต่อกกต.ต้องไปเลี้ยงข้าวเลี้ยงน้ำกกต.หลายครั้งเพื่อให้การกล่าวหายุติลง สมาชิกสภาเทศบาลก็ใช่จะเสียเงินน้อยกว่าจะได้เป็น...

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ว่าปัจจัยหรือเงื่อนไขใดที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นผลักดันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะ และมีการกล้าลงทุนทางการเมืองอย่างหนัก อาจเป็นเพราะพิจารณาเห็นแล้วว่าหากได้มีโอกาสกลับเข้ามาทำหน้าที่ในสภาเทศบาลหรือเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแล้วนั้น ก็จะช่วยให้สมาชิกสถาท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นกว่าเดิม จากเมื่อครั้งที่ยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เดือน มกราคม พ.ศ. 2554 เพราะในช่วงที่จะประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 นั้น ความแตกต่างในอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของอบต.กับเทศบาลตำบลมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้อาจพิจารณารายละเอียดรายได้ระหว่าง ผู้บริหาร สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในช่วงก่อนการปรับอัตราค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.)

รายได้ของ อบต. (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายก อบต.	รองนายก อบต.	นายก อบต.	รองนายก อบต.	นายก อบต.	รองนายก อบต.	ประธานสภา อบต.	รองประธานสภา อบต.	สมาชิกสภา อบต.	เลขานุการนายก อบต.	เลขานุการสภา อบต.
เกิน 50	9,200	5,050	2,000	1,000	2,000	1,000	9,200	6,900	5,500	6,600	6,400
เกิน20-50	8,800	4,850	1,900	950	1,900	950	8,800	6,600	5,300	6,300	6,160
เกิน10-20	8,500	4,650	1,750	875	1,850	875	8,500	6,380	5,100	6,000	5,950
เกิน5-10	8,200	4,500	1,600	800	1,600	800	8,200	6,150	4,900	5,700	5,700
เกิน3-5	7,900	4,350	1,450	725	1,450	725	7,900	5,950	4,700	5,400	5,500
เกิน2-3	6,500	3,600	1,000	500	1,000	500	6,500	4,800	4,000	4,300	4,550
เกิน1-2	4,800	2,650	800	400	800	400	4,800	3,600	3,000	3,200	3,400
ไม่เกิน1	3,500	1,950	500	250	500	250	3,500	2,650	2,000	2,300	2,500

แหล่งที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 2), 2548.

หมายเหตุ: รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

หากจะพิจารณาให้เข้าใจในบริบทพื้นที่มากขึ้นอาจพบว่ากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ก.มีรายได้จัดเก็บเองไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท ประมาณ 8-9 ล้านบาท นั่นย่อมหมายความว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีค่าตอบแทนเดือนละ 8,200 บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก 1,600 บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก 1,600 บาท โดยรวมนายกอบต.จะมีรายได้ต่อเดือนถึง 11,400 บาท ในขณะที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเพียงเงินค่าตอบแทนรายเดือนซึ่งกรณีนี้จะมีค่าตอบแทน 4,900 บาท ส่วนประธานสภามีรายได้ 8,200 บาท รองประธานสภามีรายได้ 6,150 บาท ในทำนองเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ที่รายได้จัดเก็บเองไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท ประมาณ 7-8 ล้านบาท ซึ่งค่าตอบแทนก็อยู่ในอัตราเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เพราะคิดจากฐานเดียวกันคือ รายได้ของ อบต. เกิน 5-10 ล้านบาทนั่นเอง

แต่พอขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นสูงเป็นเท่าตัว กล่าวคือกรณีนายกเทศมนตรีจะมีค่าตอบแทนเดือนละ 16,500 บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก 3,000 บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก 3,000 บาท โดยรวมนายกเทศมนตรีจะมีรายได้ต่อเดือนถึง 22,500 บาทในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีเพียงเงิน

ค่าตอบแทนรายเดือนซึ่งกรณีนี้จะมีค่าตอบแทน 5,900 บาท ส่วนประธานสภามีรายได้ 9,070 บาท รองประธานสภามีรายได้ 7,420 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นสูงมากตามฐานรายได้ของท้องถิ่น เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบล ข.ที่ผู้บริหารมีรายได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ตามฐานรายได้ของเทศบาลเกิน 7-9 ล้าน ทั้งนี้สามารถพิจารณาฐานรายได้และเงินเดือนเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของเทศบาลได้ดังตารางที่ 4.19

ตารางที่ 4.19 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (เทศบาล)

รายได้ของเทศบาล. (ล้านบาท)	เงินเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	ประธานสภาเทศบาล	รองประธานสภาเทศบาล	สมาชิกสภาเทศบาล	เลขานุการนายกเทศมนตรี	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
เกิน 300	46,200	25,450	10,000	7,500	10,000	7,500	25,450	20,230	16,200	16,200	11,570
เกิน 100-300	37,500	20,600	9,000	6,750	9,000	6,750	20,600	16,880	13,130	13,130	9,380
เกิน 50-100	25,000	13,750	8,000	6,000	8,000	6,000	13,750	11,250	8,750	8,750	6,250
เกิน 25-50	24,000	13,200	6,000	4,500	6,000	4,500	13,200	10,800	8,400	8,400	6,000
เกิน 10-25	23,000	12,650	4,000	3,000	4,000	3,000	12,650	10,350	8,050	8,050	5,750
เกิน 9-10	16,500	9,070	3,000	2,300	3,000	2,300	9,070	7,420	5,900	5,900	4,130
เกิน 7-9	14,500	8,000	2,800	2,100	2,800	2,100	8,000	6,550	5,070	5,070	3,620
เกิน 5-7	13,000	7,150	2,650	1,990	2,650	1,990	7,150	5,850	4,550	4,850	3,250
เกิน 3-5	11,500	6,300	2,500	1,875	2,500	1,875	6,300	5,180	4,020	4,850	2,870
เกิน 1-3	9,600	5,300	2,300	1,725	2,300	1,725	5,300	4,820	3,360	4,850	2,400
ไม่เกิน 1	8,400	4,600	2,100	1,575	2,100	1,575	4,600	3,780	2,940	4,850	2,100

แหล่งที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรีฯ, 2547.

หมายเหตุ: รายได้ของเทศบาล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

อย่างไรก็ตามในช่วงที่การเมืองระดับชาติ กำลังแสดงบทบาทสำคัญก่อนการเลือกตั้ง ได้มีการขึ้นเงินเดือนให้กับผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเช่นกันกล่าวคือก่อนที่จะประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 นั้นองค์การ

บริหารส่วนตำบลต้องยึด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ซึ่งมีการกำหนดฐานรายได้ท้องถิ่นที่กว้างมากเริ่มจากไม่เกิน 1 ล้านไปจนถึงเกิน 50 ล้าน ดังตารางที่ 4.20

อนึ่งตามระเบียบใหม่นี้ได้กำหนดให้ฐานรายได้ของท้องถิ่นแคบลง คือเริ่มต้นจากไม่เกิน 5 ล้านไปจนถึงเกิน 50 ล้าน ซึ่งเมื่อเทียบกันแล้วระเบียบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 นั้น กำหนดให้อบต.ที่มีรายได้เกิน 5-10 ล้าน นายกอบต.จะมีค่าตอบแทนเดือนละ 16,400 บาท เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งอีก 1,600 บาท และเงินค่าตอบแทนพิเศษอีก 1,600 บาท โดยรวมนายกอบต.จะมีรายได้ต่อเดือนถึง 19,600 บาท แต่ก็ยังถือว่าน้อยกว่าเทศบาลตำบล ที่มีฐานรายได้เท่ากัน แต่การขยับฐานรายได้ท้องถิ่นให้ขยับลงมากว้างขึ้น ทำให้อบต.ส่วนใหญ่รายได้ของนายกอบต.ก็ขยับขึ้นเช่นกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าตอบแทนใหม่นี้ฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 5-10 ล้าน มีรายได้มากกว่าฐานรายได้เกิน 50 ล้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ทั้งนี้อาจพิจารณาค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ได้ในตารางที่ 4.20

ตารางที่ 4.20 บัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.) (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

รายได้ของ อบต. (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายก อบต.	รองนายก อบต.	นายก อบต.	รองนายก อบต.	นายก อบต.	รองนายก อบต.	ประธานสภา อบต.	รองประธานสภา อบต.	สมาชิกสภา อบต.	เลขานุการนายก อบต.	เลขานุการสภา อบต.
เกิน 50	18,400	10,120	2,000	1,000	2,000	1,000	10,120	8,280	6,600	6,600	6,600
เกิน25-50	17,600	9,680	1,900	950	1,900	950	9,680	7,920	6,300	6,300	6,300
เกิน10-25	17,000	9,350	1,750	880	1,750	880	9,350	7,650	6,000	6,000	6,000
เกิน5-10	16,400	9,020	1,600	800	1,600	800	9,020	7,380	5,740	5,740	5,740
ไม่เกิน5	15,800	8,690	1,450	730	1,450	730	8,690	7,110	5,530	5,530	5,530

แหล่งที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 3), 2553.

หมายเหตุ: รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

โดยสรุปการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นที่ดูจะมีความรุนแรงทั้งเรื่องการใช้วิธีการซื้อเสียงที่นักการเมืองมีความสามารถในการจ่ายเพื่อใช้ในเวทีเลือกตั้งที่สูงขึ้น อาจเป็นเพราะเมื่อพิจารณารายได้ของผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแล้ว ค่อนข้างที่จะมีความแตกต่างกันมากในช่วงก่อนการประกาศระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ซึ่งฐานค่าตอบแทนของนายกเทศมตรีและนายกอบต.มีความแตกต่างกันมาก นอกจากประเด็นนี้จะเป็นผลให้มีการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นสูงแล้ว ยังอาจเป็นเหตุผลหนึ่งในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น ในการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ของเทศบาลตำบล ข. นั้น ก็คงจะมีลักษณะที่พิเศษโดยเฉพาะเรื่องการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อร่วมชิงชัยในการเข้าเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น กำนันตำบล ข. (2554) ได้อธิบายถึงสภาพการเมืองภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีผู้สมัครเพื่อลงแข่งขันด้วยกันมีกลุ่มการเมืองที่มีการแข่งขันกันอย่างหลากหลายกล่าวคือ

กลุ่มแรกคือกลุ่มของผู้สมัครหมายเลข 2 ซึ่งได้รับการรับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มการเมืองของคนรุ่นใหม่ไฟแรงที่ไม่เคยเล่นการเมืองท้องถิ่นมาก่อน แต่การที่ผู้สมัครหมายเลข 2 สามารถเข้ามาสมัครเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้นั้นเพราะอาศัยเงื่อนไขหนึ่งทางกฎหมายคือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยเปิดที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่ง ก่อนหน้านี้ผู้สมัครหมายเลข 2 มีอาชีพทำนาซึ่งอยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นของตน จึงไม่จำเป็นต้องเป็นอดีตสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้

กลุ่มที่สองคือกลุ่มผู้สมัครหมายเลข 1 ถือเป็นบุคคลสำคัญด้านการปกครองและศิลปวัฒนธรรมของตำบล ข. จนได้รับยกย่องจากศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตำบล ข. ให้เป็นปราชญ์ชาวบ้านหรือบุคคลสำคัญของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตำบล ข. อีกทั้งยังเคยเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ 1 ตำบล ข. มาก่อนต่อมาได้ลงรับสมัครเลือกเป็นกำนันตำบล ข. แต่แพ้การเลือกตั้งจึงลาออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพื่อลงรับสมัครเป็นนายกนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. และได้รับชัยชนะในเวลาต่อมา ทั้งนี้ผู้นำหมายเลข 1นี้เคยเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่ผู้นำกลุ่มที่สามจะได้รับเลือกในเวลาต่อมา

จะเห็นได้ว่าเส้นทางทางการเมืองของผู้นำหมายเลข 1 จะเริ่มต้นด้วยการเป็นผู้ปกครองท้องที่ แม้จะพ่ายแพ้การเลือกเป็นกำนันแต่ก็มีความมุ่งมั่นในการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น ด้วยฐานทางการเมืองที่มีอยู่ส่วนหนึ่งจึงมีการลงเพื่อร่วมแข่งขันในเวทีการเมืองครั้งประวัติศาสตร์ของเทศบาลตำบล ข. นอกจากนี้การพ่ายแพ้ทางการเมืองของผู้สมัครหมายเลข 1 นี้เป็นการพ่ายแพ้ด้วยคะแนนที่ไม่มากนัก (76 คะแนน) และผู้สมัครหมายเลข 2 มีการติดป้ายประกาศขอบคุณประชาชน และมีการสัญญาว่าจะกลับมารับใช้ประชาชนอีก

สำหรับกลุ่มที่สามคือกลุ่มผู้สมัครหมายเลข 3 อดีตนายกอบต.ข. ผู้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้ อบต.เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และนับว่ายังเป็นคหบดีในพื้นที่มีการเปิดกิจการร้านค้าและสถานีบริการน้ำมันของตำบล ซึ่งถือว่าผู้ที่มีความนับหน้าถือตาของประชาชนในพื้นที่พอสมควร และยังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ทั้งนี้มีข้อสังเกตบางประการของการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่เทศบาล ข. ผู้สมัครแต่ละกลุ่มมีทีมที่ลงรับสมัครเลือกตั้งและเป็นกลุ่มเดียวกับผู้ลงสมัครนายกเทศมนตรีทั้งสิ้น ไม่มีผู้สมัครอิสระแต่ประการใด กล่าวคือผู้สมัครนายกเทศมนตรีแต่ละคนจะมีทีมงานทั้งสิ้น 12 คน โดยมีผู้ร่วมสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเขตละ 6 คนต่อหนึ่งกลุ่มการเมือง ดังนั้นผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีทั้งสิ้น 36 คนจากสามกลุ่มการเมืองในพื้นที่เทศบาลตำบล ข.

อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มทางการเมืองที่กล่าวมานี้ ไม่ได้เป็นการรวมกลุ่มอย่างถาวรแต่ประการใด หากแต่เป็นเพียงกลุ่มที่เกิดขึ้นมาเพียงคราวเพื่อใช้ในการดำเนินการหาเสียงในช่วงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งการรวมกลุ่มทางการเมืองข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกตั้งภายหลังการเป็นเทศบาลตำบลมีการแข่งขันที่มีความแตกต่างกันกับเมื่อครั้งที่เป็นอบต. ดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข (2554) ที่กล่าวว่า “การแข่งขันทางการเมืองแตกต่างกันมาก มีหลายกลุ่มการเมืองและมีหาเสียงเหมือนกับผู้แทนฯ เป็นการหาเสียงในวงกว้าง แต่อบต.หาเสียงเฉพาะในหมู่บ้าน” ซึ่งก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 13 การกำหนดเขตเลือกตั้ง ใน (3) กำหนดให้ “การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง” ที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งแทนเขตหมู่บ้านนั่นเอง

ตารางที่ 4.21 ภาพรวมการลงคะแนนผู้บริหารและสภาเทศบาลตำบล ข.

รายการ	นายกเทศมนตรี	เขตเลือกตั้งที่ 1	เขตเลือกตั้งที่ 2
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อ	3,329(100)	1,620 (100)	1,709(100)
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	2,384(71.61)	1,167 (72.03)	1,217(71.21)
บัตรดี	2,322(69.75)	1,140 (70.37)	1,175(68.75)
ไม่ลงคะแนนเสียง	8(0.24)	2 (0.12)	2(0.11)
บัตรเสีย	54(1.20)	25(1.54)	40(2.34)

แหล่งที่มา: ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบล ข., 2553.

พึงสังเกตว่าประชาชนเข้าร่วมในการเลือกตั้งในภาพรวมทั้งตำบลสูงถึงร้อยละ 71.61 และในขณะเดียวกันประชาชนมีบัตรไม่ลงคะแนนไม่มากนักแต่จะไปพบที่บัตรเสียที่มีประมาณร้อยละ 1 ซึ่งก็สามารถสะท้อนความสนใจของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมืองประการหนึ่งเช่นกัน

2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง

จากการลงพื้นที่ศึกษาและทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับภาพรวมของการแข่งขันทางการเมืองพอที่จะประมวลสรุปประเด็นสำคัญที่ช่วยให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

(1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

หากพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมืองอาจพบลักษณะต่าง ๆดังนี้

ประการแรกผู้บริหารที่ไม่มีคู่แข่งทางการเมือง ในพื้นที่ทางการเมืองที่มีข้อจำกัดการแข่งขันเป็นปัจจัยสำคัญในการได้รับชัยชนะของนายกเทศมนตรี เพราะถือว่าได้มีชัยชนะไปกว่าครึ่งแล้วขอเพียงแค่ประชาชนมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งและไม่มีข้อร้องเรียนอื่น ๆที่ทำให้การประกาศผลหยุดชะงักลงก็ไม่เป็นปัญหาต่อการได้รับการเลือกตั้ง การที่ไม่มีคู่แข่งขันทางการเมืองอาจมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกันกล่าวคือ

ข้อหนึ่งด้วยข้อจำกัดด้านคุณวุฒิผู้รับสมัครเลือกตั้งซึ่งกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีระดับการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี จึงทำให้สามารถกีดกันผู้คนที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติจำนวนมากในการเข้าร่วมชิงชัยนายกเทศมนตรีเหมือนดังที่เคยมีการแข่งขันในช่วงของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อสองนอกจากคุณสมบัติด้านการศึกษาแล้วกฎหมายเปิดช่องว่างให้เคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มาก่อนก็สามารถสมัครเป็นนายกเทศมนตรีได้ แต่ด้วยข้อจำกัดของนักการเมืองในพื้นที่มีการประเมินตนเองแล้วว่าไม่สามารถแข่งขันกับอดีตนายกอบต.ได้จึงไม่มีผู้สมัครแข่งขัน

ประการที่สองภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประเด็นแรกเพราะด้วยความที่เป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน อดีตกำนันซึ่งเป็นที่รู้จักกับประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลจำนวนมากและในขณะเดียวกันก็เป็นที่รู้จักในนามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงของพื้นที่ ประกอบกับนายกเทศมนตรีผู้นี้ได้รับทุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีโดยความร่วมมือของมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การขึ้นป้ายหาเสียงหรือการระบุในคุณสมบัติมีการระบุคุณวุฒิการศึกษาลงไปด้วย ทำให้ผู้นำท้องถิ่นแห่งนี้ค่อนข้างที่จะได้เปรียบทั้งในการมีประสบการณ์ในการทำงานจากการทำงานทั้งในระดับท้องที่และระดับท้องถิ่น และยังมี

ความใกล้ชิดกับฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง แม้ประชาชนจะอยู่ในสภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก แต่ก็นับว่าคุณสมบัติและภาพลักษณ์ที่กล่าวมานี้ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงให้การสนับสนุนเช่นกัน

ประการที่สามนโยบายของนักการเมืองท้องถิ่น ในเวทีการแข่งขันทางการเมืองย่อมมีการกล่าวถึงนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นที่จะปรากฏในการหาเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่นที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบล ก. ดูเหมือนจะเป็นผลดีแก่ทีมบริหารเพราะไม่มีคู่แข่งขันทางการเมือง ดังนั้นการแข่งขันทางการเมืองในสมัยแรกจึงดูเหมือนราบรื่น ไม่มีอุปสรรคแต่ประการใด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในการเลือกตั้งแนวนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของนายกเทศมนตรีจะมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือเมื่อครั้งเป็นอบต.นายกอบต.ได้เสนอนโยบายในเชิงนามธรรมทางการบริหารโดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล แต่ภายหลังที่ได้เรียนรู้งานในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ใช้ประโยชน์จากการทำงาน นำเสนอนโยบายที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับการบริหารงานในหน้าที่ของเทศบาลตำบลมากขึ้น กล่าวคือผู้สมัครนายกเทศมนตรีได้เสนอนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง ครั้งแรกดังต่อไปนี้

(1) นโยบายด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาอาชีพให้เกษตรกรในช่วงที่ว่างเว้นจากการทำนา ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ การแปรรูปและการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตร ส่งเสริมกลุ่มสตรีและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จัดระบบชลประทานให้เพียงพอตามความต้องการ

(2) นโยบายด้านพัฒนาและส่งเสริมสุขภาพ อันได้แก่การส่งเสริมการทำความสะอาดภายในชุมชนเพื่อลดแหล่งเพาะเชื้อโรค การพัฒนาศูนย์สาธารณสุขมูลฐานทุกชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี การจัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและพัฒนาให้เป็นชุมชนสีเขียว

(3) นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและสังคม จะมีการตั้งศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน สนับสนุนสื่อ วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน จัดหาทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนที่เรียนดีและยากไร้ จัดสรรนมและอาหารกลางวันให้กับทุกโรงเรียน จัดตั้งที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านและศูนย์บริการอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง จัดให้มีการอบรมศีลธรรม เพื่อยกระดับจิตใจของเด็กและเยาวชนและบุคคลทั่วไป ตู้ยามจุดตรวจในชุมชน ขยายเขตไฟฟ้า ป้ายเตือนจราจร เพื่อความสะดวกและความปลอดภัยของชุมชน

(4) นโยบายด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน อันได้แก่การก่อสร้างปรับปรุงการคมนาคมภายในหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน ก่อสร้างท่อระบายน้ำ ปรับปรุงสะพาน คอสะพานให้อยู่ในสภาพดี จัดหาน้ำสะอาดเพื่อให้เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค รวมไปถึงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลแห่งใหม่ด้วย

(5) นโยบายด้านการบริหารราชการและการบริการพี่น้องประชาชน โดยการจัดให้มีการให้บริการพี่น้องประชาชนที่มาติดต่อราชการกับเทศบาลมีความสะดวกรวดเร็ว โปร่งใสในการให้บริการ การจัดให้มีการอบรมและส่งเสริมความรู้สิ่งใหม่ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของพนักงานในองค์กร

พึงสังเกตว่านโยบายในการบริหารที่ใช้ในการหาเสียงของนายกเทศมนตรีนั้น คือแนวนโยบายที่เคยวางไว้แล้วก่อนที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยเฉพาะที่เห็นชัดเจน คือเรื่องของการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาล ซึ่งก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทางเทศบาลต้องทำ รวมไปถึงเรื่องการก่อสร้างศูนย์ราชการแห่งใหม่ของทางเทศบาลตำบล อันเป็นแผนงานที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว จึงกล่าวได้ว่าการที่มีประสบการณ์เป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อนประกอบกับการรู้ความเคลื่อนไหวและที่สำคัญคือความรู้จักกับข้าราชการในเทศบาลอยู่แล้วก็เป็นประโยชน์ในการหาและเลือกใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ในการดำเนินการเพื่อหาเสียงของนายกเทศมนตรีก็จะใช้ประโยชน์จากแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งอาศัยเงื่อนไขทางอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดก็ดี อาศัยแนวทางในการดำเนินงานมาช่วงก่อนหน้าที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ดี อาศัยฝ่ายนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดี ล้วนเป็นผลในทางบวกที่เป็นภาพลักษณ์ที่ดีทางการบริหารแก่ผู้สมัครตำแหน่งบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สี่ประโยชน์จากนโยบายที่เคยบริหาร เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นอดีตผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อนการดำเนินการตามนโยบายโดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลอันเป็นภารกิจของท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ แม้นโยบายดังกล่าวเป็นของรัฐบาลในระดับชาติแต่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวได้ กล่าวคือ เมื่อมีการแจกเบี้ยยังชีพ ก็จะมีการดำเนินการแจกจ่ายโดยผู้บริหารรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นจะลงพื้นที่พบปะประชาชนไปในตัว ในขณะที่เมื่อหมดวาระและดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ก็มีการหาเสียงด้วย ทั้งนี้มีการนำเอานโยบายจ่ายเบี้ยยังชีพมากล่าวอ้างถึงด้วย ในขณะที่ผู้เฒ่าผู้แก่ก็เห็นภาพสะท้อนว่าได้เบี้ยยังชีพก็เพราะอดีตนายกอบต.จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ให้ความไว้วางใจแก่นายกเทศมนตรีกลับมาบริหารงานอีกครั้ง

ประการที่ห้าระบบเงินตราธิปไตยที่มีอยู่ในพื้นที่ การดำเนินการเลือกตั้งกับการซื้อสิทธิเลือกตั้งนับว่าเป็นของคู่กันอย่างปฏิเสธไม่ได้ โดยเฉพาะในเวทีท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มใดหรือคุ้มใด ก็จะมีการซื้อเสียงเฉพาะกลุ่มที่คิดว่าได้คะแนนอย่างแน่นอน ในขณะที่กลุ่มที่คิดว่าจะไม่ได้คะแนนจะไม่มีการซื้อเสียงเลย ระบบเครือญาติ ระบบการรู้จักมักคุ้นสามารถใช้ได้ในเวทีการเมืองท้องถิ่น บาง

กรณีหากผู้สมัครเลือกตั้งไม่ให้เงินแก่ประชาชนที่รู้จัก ประชาชนที่รู้จักกับผู้สมัครก็ยังมีการไปขอเงินจากผู้สมัครด้วยซ้ำ และให้สัญญาว่าจะเลือกผู้สมัครคนนั้น

การเลือกตั้งของเทศบาลครั้งแรกมีการสนับสนุนของฝ่ายบริหารต่อกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้กลุ่มของตนสามารถได้รับเลือกเข้ามาทำงานร่วมกันในเทศบาล การดำเนินการของสมาชิกในกลุ่มการเมืองเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ มีการลงขันกันเพื่อใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง อันเป็นมิติใหม่ของผู้สมัครจากเดิมที่จ่ายเงินโดยใช้ฐานของผู้สมัครเอง แต่เมื่อเขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้น การร่วมทุนเพื่อซื้อเสียงจึงเกิดขึ้น ระบบผู้ใหญ่ดีสู้ผู้ใหญ่มีไม่ได้ จึงเกิดขึ้นในเวทีท้องถิ่น ผู้นำประชาคมหมู่ 8ก (2554) ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า “เงินเป็นสิ่งสำคัญในการได้รับชนะเลือกตั้ง อาศัยพี่น้องก็อาจยังไม่ชนะ เงินนี่ละที่จะพาให้ชนะได้”

นั่นหมายความว่าคนดีแต่มีเงินน้อยและไม่จ่ายเงินให้กับประชาชน อาจไม่ได้รับเลือก ในขณะที่คนที่เข้ามาในเวทีท้องถิ่นที่มีเงินจ่ายถึงใจประชาชนก็จะได้รับเลือกโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์ในการจ่ายเงินกับประชาชนโดยจะมีการประเมินสถานการณ์หากคุ้มไหนหรือหมู่บ้านไหนไม่น่าจะได้คะแนนเสียงกลุ่มผู้สมัครจะไม่ลงทุนในเขตคุ้ม หรือหมู่บ้านนั้นเลย ในขณะที่พื้นที่คุ้ม หรือหมู่บ้านใดที่พอจะเป็นฐานเสียงสำคัญได้ก็จะมีลักษณะการทุ่มเงินลงไปในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการเลียนแบบทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติมาโดยแท้

(2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับชัยชนะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบล ข. นั้นอาจเห็นว่า ปัจจัยสำคัญคือ เกิดจากตัวบุคคลกล่าวคือ ภาพลักษณ์สำคัญของนายกเทศมนตรีที่เป็นหนุ่มนักพัฒนาและสำเร็จการศึกษาระดับปริญาตรี นอกจากนี้ยังมีการสร้างฐานการเมืองจากนักการเมืองท้องถิ่นเดิมที่เป็นทีมร่วมในการบริหารเทศบาล ซึ่งจะได้พรรณาวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ภาพลักษณ์สำคัญของนายกเทศมนตรีที่เป็นหนุ่มนักพัฒนาและสำเร็จการศึกษาระดับปริญาตรี เป็นภาพลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นนักพัฒนาของผู้จบการศึกษาทางรัฐศาสตร์และยังมีความมุ่งมั่นในการเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยคุณวุฒิปริญญาตรีนอกจากจะสอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดให้ มีเงื่อนไขทางการศึกษาของผู้ที่จะสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นระดับเทศบาลนั้นจะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน อันเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ที่เชื่อได้ว่า เป็นผู้มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรี ได้เข้าสู่เวทีทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งกรณีของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. นั้น ถือว่าเป็นปัญญาชนที่กลับไปพัฒนาบ้านเกิดแม้ความประสงค์ตอนแรกที่ต้องการเป็นปลัดอำเภอจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็สามารถผันตัวเองมาเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่นจนสามารถเป็นความหวังของประชาชนได้

ประการที่สองการสร้างฐานการเมืองจากนักการเมืองท้องถิ่นเดิมที่เป็นทีมร่วมในการบริหารเทศบาล แม้ว่านายกจะมีคุณวุฒิปริญญาตรีแต่ในทางการเมืองก็ต้องอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิม กล่าวคือ ทีมบริหารของนายกเทศมนตรี (รองนายกเทศมนตรี) ล้วนมาจากผู้ที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่เคยมีบทบาททางการเมืองทั้งสิ้น การเล่นการเมืองมือใหม่และได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองเดิม ทำให้สามารถสร้างความไว้วางใจกับประชาชนในการรับเลือกเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการร่วมกลุ่มทางการเมืองที่มียุทธศาสตร์ในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามจุดร่วมที่สำคัญของทีมบริหารคือเป็นคนท้องถิ่นที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

ประการที่สามการดำเนินการด้วยระบบเงินตราธิปไตย เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าเมื่อมีการเลือกตั้งสิ่งที่ตามมาคือ ปัญหาในการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งเมื่อเป็นเทศบาลตำบลด้วยแล้ว การเปรียบเทียบรายได้ภายหลังการได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นและในขณะเดียวกันก็มีคู่แข่งขันทางการเมืองถึงสามกลุ่มด้วยกัน ทำให้มีการซื้อเสียงกันขนานใหญ่ในเวทีการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น กว่าเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีการประมาณการกันว่ามีการใช้งบประมาณมากถึงคนละสองล้านบาทเลยทีเดียว เงินก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเรื่องการตอบแทนในสังคมอีสาน ความรู้สึกเป็นบุญคุณยังพบได้ในสังคมชนบทอยู่ดังนั้นการหว่านเม็ดเงินเพื่อสร้างฐานทางการเมืองในระยะสั้นก็ช่วยให้ได้รับการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

นอกจากประเด็นต่าง ๆที่กล่าวมานี้ยังมีปัจจัยอื่นที่น่าสนใจ เช่น เมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่าผู้สมัครนายกเทศมนตรีทั้งสองคน ต่างมีเรื่องที่เคยถูกฟ้องร้องมาแล้ว อาจทำให้ภาพลักษณ์เสียไป แต่อย่างไรก็ตามผลคะแนนการเลือกตั้งก็ค่อนข้างไล่เลี่ยกันพอสมควร กล่าวคือนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน ได้รับคะแนน 856 คะแนน ในและที่คนที่สองได้คะแนนรองลงมาคือ 780 คะแนน และผู้สมัครคนสุดท้ายได้คะแนนถึง 686 คะแนน

ทั้งนี้เมื่อประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งแล้วผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกนั้น ได้ทำป้ายขอบคุณประชาชนและสัญญาว่าจะขอกลับมาอีกครั้งในสมัยหน้าหากได้รับความวางใจจากประชาชน ถือเป็นการเล่นการเมืองในท้องถิ่นที่มีการวางแผนในระยะยาว

3) ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ

(1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปส่วนหนึ่งว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นนั้น ค่อนข้างที่มีความใกล้ชิดกันในระดับหนึ่งหากแต่ในบริบทของพื้นที่พบว่า ในช่วงที่มีการแข่งขันทางการเมืองในระดับเทศบาลนักการเมืองระดับชาติมีบทบาทน้อยมากในการส่งเสริมหรือสนับสนุนในการแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างไปจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกที่ ผู้สมัคร

นายกอบต.เปิดตัวอย่างเต็มที่ว่าเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย มีการประชาสัมพันธ์อย่างเต็มที่ที่สำคัญมีการแสดงรหัสสมาชิกพรรคแสดงตราสัญลักษณ์พรรคการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน ซึ่งค่อนข้างมีความแตกต่างกันอย่างมากกับการเลือกตั้งภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลกล่าวคือ

ประการแรก ไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติในการช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งแต่อย่างใด สาเหตุประการหนึ่งอาจเป็นเพราะมีกลุ่มการเมืองเดียวทำให้นักการเมืองระดับชาติไม่ลงมาเกี่ยวข้องด้วยก็เป็นได้ และในทางปฏิบัตินักการเมืองท้องถิ่นเองก็ไม่ได้อ้างความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองระดับชาติดังที่เคยปรากฏ เมื่อครั้งลงรับสมัครนายกอบต.แต่อย่างใด ยังถือว่านักการเมืองระดับชาติช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นน้อยมากสำหรับพื้นที่ในการศึกษาแห่งนี้

ประการที่สอง นักการเมืองท้องถิ่นมีความชัดเจนในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ กล่าวคือในงานประเพณีบุญบั้งไฟประจำปีของตำบลซึ่งมีประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมที่ลานวัดในหมู่บ้านแห่งหนึ่งจำนวนมาก ซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 นายกเทศมนตรีมีการเชิญสมาชิกสภาจังหวัดท่านหนึ่งมาร่วมเป็นเกียรติในงาน ซึ่งแน่นอนว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่มาปรากฏในงานแน่นอน เพราะอาจจะผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ จึงเข้าทำนองว่าส่งนอมินีมาแทน นั่นคือสมาชิกสภาจังหวัดหรือ สจ.เข้ามาร่วมในพิธีเปิดงานประเพณีประจำปีซึ่งก่อนลงเวทีของสจ.ท่านนั้นได้ยกผ้าสีแดง เพื่อแสดงสัญลักษณ์ว่าให้เลือกพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งประชาชนที่มาร่วมงานต่างพากันส่งเสียงตอบรับไปตาม ๆกัน

ประการที่สาม ท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งโดยลักษณะทั่วไปแล้วส.ส.ในพื้นที่มักจะลงมาร่วมงานโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับพิธีการ เช่นบุญประจำปีของตำบล เป็นต้น เพราะในช่วงที่เป็นส.ส.ค่อนข้างที่จะดำเนินการใดสะดวกกว่าเมื่อครั้งที่หมดวาระนอกจากนี้การที่ ส.ส. เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นแล้วนอกจากจะสร้างชื่อเสียงแก่ตนเองแล้วยังมีการสร้างสายสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นรวมถึงข้าราชการระดับสูงของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประตูสู่การต่อรองอำนาจและผลประโยชน์จากส่วนกลาง เช่น การของบประมาณสนับสนุนพิเศษ หรือการขอให้ช่วยผลักดันให้ได้รับรางวัลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นเองก็เป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติอีกด้วย

ประการที่สี่ สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เห็นได้จากคำพูดกล่าวคือ มักจะมีการกล่าวถึงกันระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันออกเวทีสาธารณะ เช่น กรณีประเพณีบุญบั้งไฟประจำปี นายกเทศมนตรีกล่าวถึงสจ.ว่าเป็น “เสี่ยว” กัน ซึ่งเสี่ยวในภาษาอีสานคือความเป็นเพื่อนสนิทมิตรสหายที่สามารถไว้ใจกันได้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างใช้เวทีสาธารณะในการสร้างภาพลักษณ์ในการสื่อสารทางการเมืองกับ

ประชาชน ซึ่งเป็นภาพที่สามารถทำความเข้าใจได้ว่า ประชาชนจะสามารถเชื่อใจทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะที่ทั้งสองคนรู้จักกันและสามารถประสานงานเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกันได้ การใช้วาทกรรมว่า เสี่ยว ทำให้ชาวบ้านทราบซึ้งลงลึกถึงความเป็นวัฒนธรรมที่มีร่วมกันเป็นวิธีทางการเมืองที่ถือว่าแนบเนียนและส่งผลดีทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับที่เหนือกว่าได้

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์เชิงตอบแทนของนักการเมืองระดับที่เหนือกว่าท้องถิ่นที่ส่งผลต่อนักการเมืองท้องถิ่น ภายหลังที่ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งของนักการเมืองระดับชาติแล้ว เมื่อมีการเลือกตั้งเวทีทางการเมืองของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (8 มกราคม 2555) ส่วนที่เข้ามามีบทบาทคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ลงมาให้การสนับสนุนทางการเมืองกับนักการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดบางคนอย่างชัดเจน เพราะก่อนหน้านี้ก็มีการสนับสนุนกันอยู่แล้ว ความสัมพันธ์ทางการเมืองระดับบนดังกล่าว ส่งผลอย่างชัดเจนต่อนักการเมืองในระดับท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบล เพราะเมื่อมีการจัดกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดงแม้เทศบาลตำบลจะไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดงาน แต่ในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นก็มีการต้อนรับขับสู้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัดและคณะของคณะกรรมการที่ลงพื้นที่เพื่อทำกิจกรรมทางการเมือง การจัดทำพิธีเปิดหมู่บ้านและตำบลคนเสื้อแดง และมีการร่วมพิธีในการมอบป้ายหมู่บ้านคนเสื้อแดงกับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีความชัดเจนว่ามีการให้การสนับสนุนกับนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน

(2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

จากการลงพื้นที่หลังช่วงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (3 กรกฎาคม 2554) มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเกื้อกูลกันทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากสภาพการเมืองท้องถิ่นและสถานภาพของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นเต็มตัว ดังนั้นการสนับสนุนหรือการช่วยเหลือทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติจึงค่อนข้างมีความชัดเจนพอสมควร หากแต่ในช่วงผู้บริหารท้องถิ่นคนก่อนก็ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติเท่าใดนัก นอกจากนี้ในส่วนข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เทศบาลก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองอย่างเหนียวแน่นกับนักการเมืองในระดับชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นสำคัญด้านความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติดังต่อไปนี้

ประการแรก การแสดงออกทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นค่อนข้างมีความชัดเจนในการสนับสนุนทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่เคยควบคุมกระทรวงมหาดไทยในช่วงปี พ.ศ. 2552 หรือจะกล่าวให้ชัดเจนก็คือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นหัวคะแนนทางการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 นั่นเอง แสดงให้เห็นว่านักการเมือง

ระดับชาติใช้ประโยชน์จากท้องถิ่นอย่างเต็มที่ในฐานะซึ่งเคยช่วยเหลือทางการเมืองแก่เทศบาลตำบลในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ประการที่สอง ความภูมิใจที่สามารถติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติ การแสดงออกทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นต่อนักการเมืองระดับชาตินั้น นักการเมืองท้องถิ่นเห็นว่าเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีและเป็นเรื่องเกียรติยศที่สามารถติดต่อหรือประสานงานกับนักการเมืองระดับชาติได้ เช่น กรณีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลตำบล ข. นั้น นายกเทศมนตรี มีความภาคภูมิใจมากกว่าตนสามารถดำเนินการติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติจนสามารถทำให้ได้รับการพิจารณาเป็นเทศบาลตำบลถึงแม้ว่าด้วยลักษณะขององค์กรอาจยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร และที่สำคัญคือนายกเทศมนตรีคนแรกนี้ ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อนแต่ก็สามารถดำเนินการติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติได้ แต่ก็เป็นภาวะที่ต้องดำเนินการซึ่งด้วยลักษณะบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรีอาจไม่ค่อยมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติมากนัก แต่สามารถดำเนินการติดต่อประสานงานทางการเมืองเพื่อต่อรองทางการเมืองได้

ความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เหนือกว่าระดับท้องถิ่นของเทศบาลตำบล ข. อาจไม่มีความชัดเจนมากนักในปัจจุบัน เพราะด้วยภาพลักษณ์ของนายกเทศมนตรี ซึ่งจบการศึกษามาก็ไม่ได้คลุกคลีกับวงการการเมืองท้องถิ่นมากนักและเมื่อเข้ามาแล้วก็ไม่ได้แสดงตนทางการเมืองกับนักการเมืองส่วนอื่นที่มีความชัดเจนมากนัก ความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่อยู่ในระดับที่เหนือกว่านั้น หากนักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งอำนาจและสามารถติดต่อของบประมาณลงมาได้ก็จะเป็นที่ชื่นชมของประชาชนในพื้นที่ เพราะสามารถติดต่อของบประมาณมาได้ ผู้นำท้องที่หลายคนสะท้อนให้เห็นว่านายกเทศมนตรีคนปัจจุบันไม่ค่อยเข้าหาผู้มีอำนาจ เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งกลุ่มชาวบ้านและผู้นำท้องที่ค่อนข้างที่จะเห็นความสำคัญของนายกฯที่สามารถติดต่อของบประมาณมาลงในพื้นที่ได้ แทนการรองบประมาณจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

4.2.2.2 ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการผลักดัน และการเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ กล่าวคือการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนถิ่น อาทิ การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต เป็นต้น การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนิน

โครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น ทั้งนี้ในบริบทพื้นที่พบลักษณะการมีส่วนร่วมดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนับได้ว่ายังประสบปัญหาอยู่มาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วมยังเป็นเพียงนามธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ระเบียบกฎหมายหรือการบัญญัติไว้ในเชิงโครงสร้างมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากพลังของพลเมืองหรือเกิดจากความตั้งใจจริงในการพัฒนาพฤติกรรมการมีส่วนร่วม ที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดกรณีเทศบาลตำบล ก. คือ การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากจะเป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการแล้ว ประชาชนยังให้ความสนใจในการไปรับฟังการนับคะแนนการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ณ หน่วยนับคะแนนนับการร่วมติดตามผลการเลือกตั้งอย่างเนื่องแน่นของผู้คน ซึ่งมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อ 4,514 คน ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 71 (3,205 คน)

กล่าวได้ว่าประชาชนให้ความสำคัญต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากพอสมควร ถือเป็นเรื่องการให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจเลือกผู้ปกครองตนเอง ตามแนวทางของการปกครองตนเองผ่านระบบตัวแทนในท้องถิ่น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีความชัดเจนในเรื่องการเลือกตั้ง แต่ปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่น ๆเช่น การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยเฉพาะการประชุมประชาคมตำบลหรือหมู่บ้านเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นยังมีข้อจำกัดในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่มาก แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าประชาชนไม่สนใจทางการเมือง ยังพอที่จะมีประชาชนส่วนหนึ่งที่มีความสนใจทางเมืองอยู่ กล่าวคือ

ประการแรก การเริ่มต้นตั้งแต่การประชุมประชาคมตำบล เพื่อพิจารณาการยกฐานะอบต.เป็นเทศบาล รวมทั้งการติดตามการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นตน มีการพูดคุยประเด็นการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งติดตามความเคลื่อนไหวในการเลือกตั้งอย่างใกล้ชิด แต่อาจจะจำกัดเฉพาะบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มที่มีตำแหน่งในหมู่บ้านเท่านั้น

ประการที่สอง เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มเยาวชนก็มีการติดตามความเคลื่อนไหว ทางเทศบาลตำบลมาโดยตลอด แม้กระทั่งในวันเลือกตั้งก็มาจับกลุ่มกัน เพื่อลุ้นคะแนนเสียงที่ตนสนับสนุน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจและภูมิใจอย่างยิ่งที่เห็นพลังเยาวชนในการติดตามการเมืองท้องถิ่น อันจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็ง และเกิดความยั่งยืนเนื่องจากเยาวชนจะต้องรับช่วงในการดูแลท้องถิ่นต่อไปในอนาคต แม้จะเป็นการรวมกลุ่มในระยะสั้นก็ตาม

ประการสุดท้าย การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมีสิทธิอย่างเสรีในการเลือกผู้แทนตนเองนับเป็นสิ่งที่ดี ที่ผู้ปกครองจะถูกกำหนดโดยประชาชน ไม่ควรมีการจำกัดสิทธิ

ทั้งผู้มีสิทธิเลือกและผู้ที่จะลงรับสมัครเลือกตั้ง การยกเลิกเงื่อนไขในการจำกัดวาระสองสมัยหรือแปดปีของกฎหมายท้องถิ่นจึงนับว่าเดินมาถูกทาง เพื่อให้อำนาจแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดฤดูกาลเลือกตั้ง ความสนใจหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นยังดูเหมือนว่าประชาชนยังห่างจากพฤติกรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมอยู่มาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในระดับที่นอกเหนือจากการเลือกตั้ง เช่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้แต่การมีส่วนร่วมในการบริหารงานหรือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมจากประชาชนอยู่มาก

บางกรณีการมีส่วนร่วมก็เพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้น หากเกิดปรากฏการณ์อย่างนี้ก็เท่าก็ว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงแค่เชิงสัญลักษณ์ ที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำบางอย่างหรือการชี้นำจากผู้ที่ได้ประโยชน์ต่าง ๆจากแนวทางที่ได้ เสมือนหนึ่งเป็นการหลอกประชาชนแต่เป็นการหลอกที่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอันตรายมาก เช่นกรณีความเห็นของผู้นำประชาคมหมู่ 8ก (2554) ซึ่งปัจจุบัน เป็นหมอหนี้ของชุมชนในเทศบาลตำบล ก.ได้สะท้อนให้เห็นว่า

> การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่ต่างจากเมื่อครั้งเป็นอบต. การดำเนินการของเทศบาลที่เห็น ๆกันอยู่คือ เมื่อมีเทศบาลต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนก็ยังไม่เข้าร่วมแต่วิธีการคือ เทศบาลก็จะอาศัยผู้นำชุมชนในการขอลายมือชื่อในวันรุ่งขึ้นที่มีการประชุมกัน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการล่ารายชื่อมากกว่าการที่ประชาชนจะเข้าร่วมจริง ๆ

ทั้งนี้หากพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักกับเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พฤติกรรมอย่างหนึ่งของชาวบ้านทั่วไปคือความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ การมีความเห็นอกเห็นใจไม่ค่อยมีความขัดแย้งกันมากนักในชุมชน แต่ปฏิกิริยาที่ไปมีผลต่อความเชื่อทางประเพณีหรือทางศาสนาชาวบ้านจะขาดไม่ได้เพราะถือเป็นวิถีชีวิตที่ขาดหายไปไม่ได้ แต่ในทางการเมืองและการบริหารงานท้องถิ่นยังพบว่ามีข้อจำกัดอยู่มาก สาเหตุของการที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นอาจเป็นเพราะความไว้วางใจต่อระบบตัวแทนและการเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าจากการทำมาหากินของประชาชน ดังที่นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก. (2554) กล่าวว่า

> ประชาชนไม่ค่อยเข้าใจถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม เพราะการที่ประชาชนมีอาชีพทำไร่ทำนา ก็มีผลต่อการมีส่วนร่วม เพราะการประชุมประชาคม และการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมในประเด็นต่าง ๆมักดำเนินการในช่วงเวลาหัวค่ำ

> ประมาณหนึ่งทุ่ม ที่ศาลาประชาคม หรือศาลาการเปรียญแล้วแต่กรณีของแต่ละหมู่บ้าน ก็มักจะตรงกับช่วงที่ชาวบ้านกลับมาจากทำนา หรือเหนื่อยกับการทำนา จึงอาจเป็นสาเหตุที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควรนัก...

ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งในพื้นที่ศึกษาคือ การเชื่อมั่นในระบบตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างมาก จนโยนเรื่องการบ้านการเมืองในระดับท้องถิ่นให้เป็นเรื่องของตัวแทนที่เป็นตัวแทนตามโครงสร้างทางอำนาจในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมไปถึงหัวหน้าคุ้มและอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในหมู่บ้านเพราะประชาชนให้อำนาจอย่างเต็มที่ในการดำนินการต่าง ๆ และประชาชนก็ยอมรับต่อการตัดสินใจของบุคคลที่กล่าวมาทั้งสิ้น ผู้นำชุมชนนั้นต้องทำหน้าที่ในการเข้าร่วมทุกเรื่องในการบริหารงานของทางอบต.หรือแม้ภายหลังเป็นเทศบาลตำบลก็ตาม การมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม ซึ่งก็เป็นสัญชาติญาณของความเป็นผู้นำ ที่จะต้องสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชุมชนไว้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตน การทำหน้าที่ดังกล่าว นับเป็นภารกิจที่สำคัญที่ทำให้ผู้นำท้องที่ต้องมีความกระตือรือร้น และต้องทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการวางโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นปกครองกันในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งถอดแบบมาจากการปกครองระดับชาติ ทั้ง ๆที่การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระดับชาติมีความต่างกันในเรื่องขนาดพื้นที่อยู่มาก สิ่งที่ต้องการสื่อให้เห็นคือกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องหาตัวแทนของประชาชนที่ดี ในขณะเดียวกันประชาชนเองก็ควรตระหนักในหน้าที่พลเมืองที่ดีด้วยเช่นกัน

สำหรับการจัดการในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ สิ่งที่พบเป็นประจำในช่วงที่มีการหารือระหว่างเทศบาลตำบลกับประชาชน ก็คือการที่ประชาชนเข้าร่วมแต่ละครั้งนั้น ผู้ที่เข้าร่วมเป็นส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านมากกว่าที่จะเป็นประชาชนโดยทั่วไป ผู้วิจัยมองว่ามีความแตกต่างกันมากกับในอดีต ที่การประชุมประชาคมที่ดำเนินการโดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีประชาชนเข้าร่วมจำนวนมากซึ่งการเข้าร่วมดังกล่าวเป็นการจัดประชุมประจำปีในการจัดงานบุญบั้งไฟ โดยผู้นำท้องที่เป็นผู้นำในการจัดประชุม ผู้วิจัยเห็นว่าพลังในการดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมระหว่างผู้นำท้องที่ กับผู้นำท้องถิ่นต่างกันมากกับปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านรวมถึงคณะกรรมการหมู่บ้าน ประธานประชาคมและหัวหน้าคุ้ม ต้องเข้าร่วมเป็นธรรมดา เนื่องจากด้วยลักษณะตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการจำเป็นที่จะต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้นำของชาวบ้าน แต่ประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่ค่อยสนใจเข้าร่วมกิจกรรมของทางเทศบาลจัดขึ้นมากนักโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อถามถึงว่าประชาชนเข้าร่วมแต่

ละครั้งว่ามีประชาชนเข้าร่วมมากเพียงไดก็จะได้คำตอบว่า ในการประชุมแต่ละครั้งสามารถนับจำนวนคนที่เข้าร่วมได้ กำนันตำบล ก. (2554) ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนก็ไม่ค่อยเข้าร่วมในการบริหารงานของเทศบาลเท่าที่ควรแม้แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านเองในบางครั้งเทศบาลก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าที่ควร

ทั้งนี้ในหมู่บ้านโดยส่วนใหญ่ที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วมประชุมหรือกิจกรรมต่าง ๆนั้น เมื่อมติที่ประชุมออกมาเป็นเช่นใด ประชาชนทั่วไปก็ไม่โต้แย้งแต่ประการใด ดังที่อดีตสามาชิกสภาอบต. (ผู้นำประชาคมหมู่ 8ก, 2554) ท่านหนึ่งที่ให้ทัศนะว่า “...ประชาชนจะไม่ค่อยเข้าร่วมแต่ประชาชนเห็นด้วยตามที่ประชาคมตกลง และไม่มีการโต้แย้งสิ่งที่จะทำตามที่เป็นความเป็นความเห็นของประชาคมเพราะประชาชนเชื่อผู้นำ...” ในขณะที่ผู้นำประชาคมหมู่บ้านและเป็นอดีตผู้สมัครสท.สมัยแรกได้สะท้อนถึงความกังวลที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วมกิจกรรมของเทศบาลตำบลอีกทั้งยังได้ประเมินการทำงานของเทศบาลว่า งานพัฒนายังไม่มีความชัดเจนส่วนใหญ่ยังเน้นที่งานบริหารสำนักงานโดยเฉพาะเรื่องการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ดังความเห็นที่ว่า (ผู้นำประชาคมหมู่ 6ก, 2554) “การดำเนินการของเทศบาลประชาชนควรสนใจมากกว่านี้ และไม่ควรปล่อยให้ผ่านไปด้วยคำว่า ช่างมันเถอะ...มันเปลี่ยนแปลงเฉพาะเป็นคำว่าเป็นเทศบาลเฉย ๆแต่เรื่องการพัฒนายังไม่ต่างกัน แต่ที่เห็นในปัจจุบันคือการรับพนักงานจำนวนมากของเทศบาล” การให้ความเห็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

ประการแรก ประชาชนยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้นแม้จะไม่ค่อยเข้าร่วมกิจกรรมในการประชุมวางแผนหรือประชุมหารืออื่น ๆ แต่เมื่อมีมติออกมาเช่นไรประชาชนทั่วไปก็ยอมรับได้ ถือเป็นการเชื่อมั่นในมติที่ประชุม และไว้ใจมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้รับตำแหน่งในชุมชนซึ่งอาจเป็นหัวหน้าคุ้ม ประธานประชาคม คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้นำท้องที่ เป็นต้น แต่ในเรื่องที่ประชาชนได้ประโยชน์ประชาชนมักจะเข้าร่วมดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3ก (2554) ที่ว่า “ประชาชนมักจะเข้าร่วมเฉพาะกรณีการขอรับบริการกับส่วนราชการต่าง ๆที่มาลงในพื้นที่เท่านั้น เช่น โครงการอำเภอเคลื่อนที่ ก็จะมีกิจกรรมต่าง ๆเช่น ตัดผมฟรี บริการงานทะเบียน ตอนสุนัข ฯลฯ ซึ่งก็นับได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยตรงประชาชนมักให้ความสนใจเข้าร่วมเป็นอย่างดี

ประการที่สอง การที่ประชาชนไม่เข้าร่วมในการประชุมหารือหรือเพื่อจัดทำแผนชุมชน หรือแผนของท้องถิ่นนั้น ไม่ได้หมายความว่าประชาชนไม่สนใจในการเมือง หากมีกิจกรรมที่เป็นผลมาจากการประชุมชาวบ้านต้องปฏิบัติตาม เช่น การทำความสะอาดรอบหมู่บ้านก็ต้องช่วยกันดำเนินการทั้งหมู่บ้าน หรือหากมีการบริจาคเงินก็ต้องบริจาคตามมติที่มีการเสนอในที่ประชุมของหมู่บ้าน กรณีนี้จะพบในงานประเพณีหรืองานบุญประจำปี เช่น บุญบั้งไฟหรือบุญเทศน์ผะเหวด (มหาชาติ) ซึ่งเป็นการดำเนินการของหมู่บ้านเป็นผู้จัดทำเอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้านในทางปฏิบัติ มักจะพบเห็นการทำให้ครบตามหลักเกณฑ์ หรือตามจำนวนประชาชนโดยการล่ารายชื่อ ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำได้

ในทางเอกสารหลักฐาน ดังคำกล่าวของผู้นำประชาคมหมู่ที่ 8ก (2554) ที่กล่าวว่า “โดยมากให้ประชาชนเซ็นเลย ตื่นเช้ามาก็ให้เซ็นเลย ไม่มีให้ประชาชนเข้าไปร่วมถกเถียง นี่คือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่”

2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นนอกจากการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ ในการกำหนดตัวผู้ปกครองในระดับท้องถิ่นแล้วยังมีการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่นอีกหรือไม่ จากการสนทนากับนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่พบลักษณะที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การมีส่วนร่วมที่ค่อนข้างเป็นทางการตามระเบียบที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องขอความเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะการเข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อถามถึงลักษณะการมีส่วนร่วมคำตอบที่ได้รับคือ การเข้าร่วมในการประชุมประชาคมดังคำให้สัมภาษณ์ของกำนันตำบล ข. (2554) ที่ว่า “การมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดทำแผน หรือมีงานต่าง ๆในเทศบาลเราก็เข้าร่วม เช่น การอบรมเราก็ส่งคนไป ส่วนใหญ่ประชาชนจะเข้าร่วมในประเพณีท้องถิ่น การมีส่วนร่วมก็ไม่ต่างกันหรอก” อย่างไรก็ตามแม้ลักษณะที่พบในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนแต่ก็มักจะประสบปัญหาในเรื่องการประชุมประชาคมเช่นเคย ซึ่งก็ไม่ได้มีความแตกต่างกับเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด อีกทั้งยังเห็นปรากฏการณ์เรื่องความผิดพลาดในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ สมาชิกสภาเทศบาล (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2), 2554) ได้สะท้อนให้เห็นถึงเรื่อง

> การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่แตกต่างกันมากนักชาวบ้านก็ไม่ค่อยเข้าร่วมเท่าไหร่ ชาวบ้านเสนอโครงการหนึ่งสองสามเรียงลำดับ แต่เขาไปเอาโครงการที่แปดมาทำก่อน ไม่ค่อยสนใจประชาชนเสนอ แต่เรื่องจำเป็นเร่งด่วนจริง ๆต้องทำ เช่น เรื่องน้ำประปา ไฟฟ้า แต่ที่เสนอไปคือการก่อสร้างร่องระบายน้ำในหมู่บ้าน ถนนคอนกรีตจึงจำเป็นต้องแบ่งให้หมู่บ้านอื่น ๆได้

สอดคล้องกับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(1), 2554) อีกท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมก็เหมือนเดิมยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนใหญ่จะเน้นตัวแทนเช่น ผู้นำท้องที่ คณะกรรมการหมู่บ้าน และมีการประชาคมหมู่บ้าน” อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เน้นและมักจะกระจุกที่ผู้นำในโครงสร้างอำนาจของหมู่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำอื่น ๆอย่างหัวหน้าคุ้มบ้าน ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นที่คาดหวังของประชาชนทั่วไปและของท้องถิ่นในการประสานงาน เรื่องต่าง ๆโดยเฉพาะเรื่องที่

สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ก็มีลักษณะการเชิญตัวแทนกลุ่มต่าง ๆจากหมู่บ้านต่าง ๆที่มีในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล เพื่อเข้าร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผนซึ่งมีแผนที่หลากหลายมาก ทั้งแผนของพัฒนาชุมชนอำเภอ ทั้งแผนของท้องถิ่น จนผู้นำท้องที่ (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข, 2554) ท่านหนึ่งถึงกลับให้ความเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความซ้ำซากไม่มีการบูรณาการแผน มีการจัดทำแผนของหน่วยงานของรัฐตลอดเวลา

> ถ้าเขามีโครงการเขาก็เชิญไปเข้าร่วมเช่น การฝึกอาชีพให้กลุ่มแม่บ้าน บ้านละสามสี่คน การประชาคมแผน พัฒนาชุมชนก็มาทำร่วมกันที่เทศบาลตำบล แต่ก็ให้ตัวแทนไปร่วมดำเนินการ หากเปรียบเทียบแล้วเทศบาลกับอบต.ประชาชนก็ร่วมไม่ต่างกัน ส่วนใหญ่แล้วก็ดำเนินการแบบซ้ำซาก ของหน่วยงานต่าง ๆ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการเข้าร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเทศบาลตำบล ข. นั้นประชาชนให้ความสำคัญและสนใจในการเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 71.61 ในขณะที่การมีส่วนร่วมลักษณะอื่น ๆ น้อยมาก ประชาชนสะท้อนภาพการมีส่วนร่วมเพียงแค่การประชุมประชาคมหมู่บ้านซึ่งเห็นได้ชัดเจนที่สุด อย่างไรก็ตามการประชุมดังกล่าวก็มักจะมีลักษณะส่งผ่านทางผู้นำเป็นสำคัญ ซึ่งผู้นำในที่นี้ก็คือผู้มีตำแหน่งในหมู่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคุ้ม เป็นต้น บางครั้งการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านก็มักจะพบเสมอว่าสามารถนับจำนวนคนเข้าร่วมกิจกรรมของทางเทศบาลหรือของทางผู้นำท้องที่ได้

การเลือกตั้งท้องถิ่นแม้จะเป็นสัญลักษณ์ของการให้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองท้องถิ่นแก่ประชาชน อำนาจดังกล่าวดูเหมือนจะเบ็ดเสร็จและเสร็จสิ้นลงภายหลังการเลือกตั้ง สภาพความสนใจทางการเมืองของประชาชนยังถือว่ามีน้อยอยู่ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นหากไม่เกิดปัญหาจริง ๆในพื้นที่ประชาชนก็คงจะไม่ใช้ เช่น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปแล้วจะเข้าลักษณะการรับรู้ข่าวสารกับท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานเท่านั้น การรับรู้ดังกล่าวจะเกิดจากการอาศัยช่องทางการประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวของชุมชน หรือบอร์ดประชาสัมพันธ์ ณ ที่ทำการของเทศบาลตำบล ส่วนระดับที่เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นนั้นค่อนข้างที่จะจำกัดเพราะประเด็นนี้จะมีความเชื่อมโยงกับการฝากความหวังไว้กับผู้นำดังนั้นหากผู้นำท้องที่นำเสนอปัญหาให้กับประชาชนก็จะดีไป แต่ในประเด็นนี้ต้องการชี้ให้เห็นภาพว่า ภายหลังการตัดสินใจทางการเมืองไปแล้วในการเลือกตั้งดูเหมือนว่าประชาชนจะหยุดให้ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนเองแล้วให้อำนาจดังกล่าวกระจุกอยู่ที่ผู้นำตามโครงสร้าง เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มที่มีการจัดตั้งและการรับรองอย่างเป็น

ทางการตามกลไกอำนาจรัฐ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขชมชน (อสม.) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นต้น

ทั้งนี้สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(3) (2555) ได้สะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแต่ก็ยังพบว่าการมีส่วนร่วมก็จำกัดเฉพาะผู้นำในพื้นที่นั่นเองดังคำกล่าวที่ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการจัดทำแผน..การมีส่วนร่วมมีการนัดประชุมหมู่บ้านขนาดเล็กเข้ามาในหมู่บ้านใหญ่เพื่อความสะดวกแก่ผู้ดำเนินการประชาชนจะไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมและจะอาศัยให้ผู้นำท้องที่ที่มีบทบาทหน้าที่อยู่แล้วเป็นผู้ดำเนินการ”

โดยสรุปประชาชนในทั้งสองกรณีไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะอื่น ๆเท่าที่ควรนัก การมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ หรือการเลือกตั้งยังเป็นกลไกหลักในการเปิดช่องทางให้ประชาชนตัดสินใจมอบอำนาจทางการบริหารให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนเรื่องการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ประชาชนก็ไม่รู้และเข้าใจว่าตนสามารถดำเนินการได้ ส่วนในเรื่องอื่นที่ประชาชนจะพอมีการติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนต้องการทราบเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น ก็มักจะไปสอบถามข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งในความคิดของประชาชนคือ ผู้ใหญ่บ้าน หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นสำคัญส่วนสาเหตุที่สำคัญของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนนี้พอสรุปได้ว่า น่าจะมาจากความเชื่อมั่นในตัวผู้นำมากเกินไปประกอบกับความคิดที่ว่าไม่ใช่เรื่องของตัวจึงไม่ค่อยเข้าร่วม และถือว่าเป็นงานของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการ

ทั้งนี้จากการศึกษาพบลักษณะปัญหาที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายประการด้วยกันกล่าวคือ

ประการแรกความเชื่อมั่นในผู้นำชุมชน จากการศึกษาพบว่าในแต่ละหมู่บ้านของทั้งสองกรณีศึกษานั้นจะมีผู้นำที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือบุคคลอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากประชาชน เช่น ประธานประชาคมหมู่บ้าน ผู้นำทางศาสนาที่เป็นฆราวาส หัวหน้าคุ้ม รวมไปถึงครูและผู้นำตามธรรมชาติอื่น ๆ ซึ่งเป็นความมุ่งหวังและความเชื่อมั่นของประชาชนในหมู่บ้าน เมื่อมีเหตุการณ์หรือกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นโดยเฉพาะกิจกรรมที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นนั้น สามารถพยากรณ์ได้ว่าประชาชนจะมาเข้าร่วมประมาณกี่คน และเป็นใครบ้าง ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะการทำกิจกรรมในชุมชนคนที่เข้าร่วมก็มักจะเห็นประชาชนกลุ่มเดิม ๆและโดยโครงสร้างทางอำนาจที่เน้นผู้นำประชาชนจึงฝากความหวังไว้ที่ผู้นำในหมู่บ้านคำที่มักจะได้ยินเสมอคือ “แล้วแต่เพิ่น” (แล้วแต่ผู้มีอำนาจหน้าที่-ผู้วิจัย) “เป็นหน้าที่ของขะเจ้า” (เป็นหน้าที่ของคนอื่น-ผู้วิจัย) ซึ่งถือเป็นคำกล่าวที่มักจะได้ยินบ่อยครั้งในพื้นที่

อย่างไรก็ตามหากเป็นงานในเชิงวัฒนธรรมหรือบุญประเพณีที่เป็นรากฐานของชุมชนประชาชนจะให้ความสนใจและเข้าร่วมเป็นอย่างดี เพราะถือเป็นหนึ่งในวิถีชีวิต

ที่สืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานของชุมชนท้องถิ่น ส่วนงานด้านที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมุมมองของประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่เพราะเทศบาลตำบลยังคงแสดงบทบาทส่วนราชการมากเกินไป ผู้ที่จะมีส่วนสำคัญที่จะเป็นเสียงสะท้อนหนึ่งของประชาชนนอกจากสมาชิกสภาแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำประชาคม ผู้นำตามธรรมชาติจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากแทนประชาชนทั่วไป การบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลนั้นหากประชาชนต้องการทราบก็จะสอบถามจาก ผู้ใหญ่บ้านหรือบางกรณีก็จะสอบถามกับสมาชิกสภาเทศบาล

ประการที่สอง ความไม่จริงใจในการสร้างการมีส่วนร่วมของเทศบาล ตำบลเทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีความสำคัญในการเป็นองค์กรหลักในการบริหารงานท้องถิ่นที่จำเป็นต้องสะท้อนเจตจำนงค์ทางการเมืองของประชาชนเพราะเป้าหมายสูงสุดคือต้องเน้นอำนาจให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ นั่นคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการบริหารจัดการหรือร่วมกำหนดแนวทางในการบริหารงานท้องถิ่น แต่กลับพบว่านอกจากประชาชนจะเชื่อมั่นในตัวผู้นำแล้วยังต้องพิจารณาความจริงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะจากการสังเกตและการสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเน้นไปที่ความสะดวกของท้องถิ่นมากกว่าความสะดวกของประชาชน เช่น การทำงานตามเวลาราชการ พอเวลามีการประชุมประชาชนคมบางช่วงก็จัดให้มีการประชุมประชาคมในเวลาที่เป็นเวลาราชการเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับประชาชน หรือ การไม่ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนและมักจะพบเห็นและได้ยินการยื่นเอกสาร เพื่อขอลายมือชื่อจากประชาชนเพื่อประกอบเป็นหลักฐานในการดำเนินการจัดประชุมประชาคม ซึ่งทำให้ประชาชนที่ลงลายมือชื่อไปนั้นไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของท้องถิ่น ซ้ำร้ายไปกว่านั้นยังพบว่ากรณีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญของประชาชนเท่าที่ควรดังคำกล่าวของกำนันตำบล ก. (2555) ที่ว่า

> การประชุมประชาคมอยู่ที่เทศบาลเขาเชิญผู้นำท้องที่ ไปดูแผนที่ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว เพื่อเข้าร่วมฟังแผนที่ทำเสร็จแล้ว ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนเทศบาลทำเองหมดเลย เทศบาลไม่เชิญเข้าร่วมแต่เขาเชิญให้เข้าฟังตอนดำเนินงานเสร็จแล้ว ไม่มีการถามชาวบ้าน เทศบาลทำแบบง่าย ๆและยังบอกอีกว่า สำหรับท้องที่เขาจะเชิญหรือไม่เชิญให้เข้าร่วมก็ได้ ซึ่งเขาไม่เห็นความสำคัญของผู้นำท้องที่เลย ส่วนใหญ่เขาจะประชุมแล้วก็แจ้งให้ทราบ

ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ยังเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นมากกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนนั่นเอง

ประการที่สาม ประชาชนให้ความสนใจในเวทีการเมืองระดับชาติมากกว่าการปกครองตนเองในท้องถิ่น ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นจากปรากฏการณ์ที่สำคัญทางการเมืองระดับชาติที่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจนในบริบทพื้นที่เทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ก็นับเป็นเขตพื้นที่หนึ่งของการจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลคนเสื้อแดง เป็นที่น่าสนใจว่ามีการจำลองโครงสร้างทางการปกครองไว้ในพื้นที่กล่าวคือในหมู่บ้านหนึ่ง ๆจะมีผู้ใหญ่บ้านแดง (ซึ่งไม่ใช่ผู้ใหญ่บ้านที่ทำงานร่วมกับกรมการปกครอง หากแต่เป็นการจำลองโครงสร้างอำนาจรัฐ) นอกจากนี้ยังมีกำนันแดง ที่จะเป็นผู้ประสานงานกับหมู่บ้านอื่น ๆและติดต่อกับนักการเมืองแดงที่อยู่ระดับที่เหนือกว่า รวมถึงการจำลองนายอำเภอแดงของกลุ่มคนเสื้อแดงอีกด้วย

กระแสของการเมืองระดับชาติมีความลึกซึ้งกับประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นที่เป็นการปกครองในพื้นที่ของตน กลับพบว่าประชาชนยังห่างเหินกับองค์กรในระดับพื้นที่อยู่มากและที่สำคัญการจำลองโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคนเสื้อแดงก็ไม่ได้มีการจำลองนายกเทศมนตรีแดงแต่อย่างใด หมายความว่าประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังให้ความสำคัญกับการเมืองระดับชาติมากกว่าการเมืองระดับท้องถิ่น การเมืองในระดับท้องถิ่นก็ยังคงเป็นการเมืองของนักการเมืองที่ไม่ใช่การเมืองของประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้การที่ประชาชนไม่ค่อยสนใจการเมืองและเข้าร่วมในเวทีการเมืองระดับท้องถิ่น อาจเป็นเพราะนักการเมืองท้องถิ่นเป็นที่รู้จักมักคุ้นกับประชาชน ประชาชนก็ฝากความหวังไว้กับผู้นำท้องถิ่นและไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วย ปรากฏการณ์การให้ความสนใจการเมืองระดับชาติมากกว่าท้องถิ่นนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยมีการรวมศูนย์อำนาจอย่างยาวนานทำให้ประชาชนมีสำนึกในความเป็นชาติมากกว่าท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่อาศัยของตน

4.2.2.3 ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่มากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนทั้งนี้ในบริบทพื้นที่ปรากฏดังนี้

1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

(1) ความคาดหวังของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบล

ก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนากับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มักมีการกล่าวถึงเรื่องการพัฒนาพื้นที่ที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเป็นผลมาจากการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น อันเป็นการสร้างความหวังที่ดีกว่าให้กับประชาชนเพื่อให้สนใจรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบล ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดจนเมื่อทางฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและทางปลัดอบต.ได้แสดงท่าที่อย่าง

ชัดเจนในประเด็นเรื่องการจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่าหรือภาษาที่ง่ายในการสื่อสารต่อประชาชน คือจะก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ที่ดีกว่า ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปที่เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาคมเพื่อขอความเห็นต่อการขอเปลี่ยนแปลงฐานะก็เห็นว่าทางอบต.มีเจตนาที่จะนำการพัฒนามาสู่ท้องถิ่นของตน ประกอบกับการเห็นความมุ่งมั่นในการดำเนินการ เพื่อการเปลี่ยนแปลงฐานะประชาชนโดยทั่วไปก็ยอมรับว่าเห็นใจทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงให้การสนับสนุนผ่านประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเรื่องความรู้และความเข้าใจในรูปแบบเทศบาลตำบลค่อนข้างที่จะจำกัดพอสมควร กล่าวคือเมื่อสอบถามถึงเรื่องเทศบาลหรือความต่างระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะยกเรื่องของ การพัฒนาจะดีขึ้นเป็นหลัก เมื่อถามถึงอำนาจหน้าที่ก็แทบไม่ได้รับคำตอบจากกลุ่มตัวอย่างเลย

ดังคำสัมภาษณ์ที่สะท้อนถึงวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนา เช่น ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ก (2554) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน 2 มาสมัยแล้ว ได้กล่าวว่า “ทางอบต.บอกว่าเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะเกิดการพัฒนา มีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ได้บอกว่างบประมาณจะได้มาอย่างไร ไม่ได้บอกแหล่งที่มาของรายได้ อีกทั้งมีกระแสจะยุบอบต.และการยกฐานะเป็นเทศบาลทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องยกฐานะ” เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3ก (2554) ก็กล่าวในทำเดียวกัน นั่นคือ

> ในช่วงที่มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อทำการยกฐานะเป็นเทศบาลนั้นมีการกล่าวที่หน้าประชาคมว่า หากได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลจะทำให้การพัฒนาดีขึ้น เนื่องจากได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนที่เพิ่มขึ้นมานั้นจะได้จากทางใดนั้นไม่ได้กล่าวถึง และมักกล่าวอ้างถึงประเด็นเฉพาะว่ารัฐบาลจะให้งบประมาณเพิ่ม ทั้งนี้ในช่วงประชุมประชาคมปลัดได้กล่าวว่า อบต.ทั่วประเทศเขาจะยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด จึงมาขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าจะคิดเห็นเป็นประการใด

ทั้งนี้กลุ่มผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำท้องที่ กล่าวไปในทำนองเดียวกันหมดเลยว่าการที่ทางอบต.เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นจะก่อให้เกิดการพัฒนาและการที่ท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณรายได้จะเพิ่มขึ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าทางอบต.ในขณะนั้นพยายามชูประเด็นอื่นมาเพิ่มเติมอีกด้วย โดยเฉพาะประเด็นการจะยุบอบต.หรือหากไม่เปลี่ยนแปลงฐานะตอนนี้ ต่อไปก็จะได้รับการยกฐานะอบต.ทั่วประเทศเป็นเทศบาล ซึ่งนับเป็นการนำเสนอที่ช่วยให้เห็นถึงความพร้อมก่อนของทางอบต.ว่ามีศักยภาพเพียงพอก่อนที่จะมีการประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลที่มี

ความเห็นสอดคล้องหรือเป็นไปในทำนองเดียวกัน ดังที่ สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก(2) (2554) ได้กล่าวว่า “...อบต.เงินน้อยพัฒนาไม่ทั่วถึงแต่ถ้าเป็นเทศบาลน่าจะสามารถพัฒนาได้อย่างทั่วถึง”

เมื่อพิจารณาที่เอกสารประกอบการชี้แจงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เป็นเทศบาลตำบล ก. (2552: 8-9) พบว่า มีความคาดหวังในประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในการจัดบริการสาธารณะเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในประเด็นต่าง ๆดังนี้

ประการแรก ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจะจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำทางบกและทางระบายน้ำเป็นไปอย่างทั่วถึง การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีการควบคุมอย่างเหมาะสม การจัดการด้านสาธารณูปการจะเป็นไปอย่างทั่วถึง การจัดการด้านจราจร การควบคุมอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการสังคมสงเคราะห์และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่นสตรี เด็ก คนชรา ผู้ด้อยโอกาส จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ราษฎรได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง จะมีสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การบำรุงรักษาศิลปและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นจะได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง การป้องกันและระงับโรคติดต่อจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะมีประสิทธิภาพ การพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จะได้รับการดูแลและครอบคลุมทุกด้าน ผู้สูงอายุจะได้รับโอกาสและทางเลือกด้านบริการมากขึ้น การประกอบอาชีพจะได้รับการส่งเสริมด้วยงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สาม ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงอย่างทั่วถึง การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะหนึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การรับแจ้ง อนุญาตประกอบกิจการและการตรวจตราเกี่ยวกับสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการน้ำมันเป็นไปอย่างรวดเร็ว การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการเป็นไปอย่างถูกสุขลักษณะและถูกต้องตามกฎหมาย การอนุญาตให้ตั้งโรงแรม เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การพิจารณาอนุญาตให้ขายสุรา และยาสูบให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประการที่สี่ ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวราษฎรจะได้รับการบำรุงและส่งเสริมอาชีพอย่างหลากหลาย จัดให้มีสถานที่ท่องเที่ยวในท้องถิ่น จัดให้มีกิจการเทศพาณิชย์ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานการจัดทำแผน จะประสานการจัดทำกับหน่วยงานอื่น ๆด้วยการบูรณาการ การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุความเดือดร้อน จะเป็นไปอย่างเคร่งครัดตามกฎหมาย การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็ก

จะเป็นไปอย่างรอบคอบและตามกฎหมาย กลุ่มอาชีพทางการเกษตร จะได้รับการส่งเสริมด้วยงบประมาณที่เพิ่มขึ้น จะส่งเสริมงานด้านการเกษตร อย่างหลากหลายแขนง จะส่งเสริมด้านการปศุสัตว์ ทั้งงบประมาณและวิชาการ

ประการที่ห้า ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปรับปรุงฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพยายามเสนอภาพฉากทัศน์ เพื่อให้เห็นถึงอนาคตว่าจะเกิดการพัฒนาขึ้นในพื้นที่ และที่สำคัญภาพลักษณ์แห่งความรวดเร็วหรือการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงเรื่องของการครอบคลุมในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในการบริหารงานก็ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นอีกประเด็นหนึ่งในเวทีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเช่นกัน ซึ่งประชาชนก็หวังเพียงว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วการพัฒนาตามที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอมานั้นจะดีขึ้นตามที่กล่าวไว้ ซึ่งก็เป็นภาวะที่ท้าทายต่อผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ที่จะต้องทำการพิสูจน์ฝีมือทางการบริหาร เพื่อจัดบริการสาธารณะและอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนภายหลังที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว

(2) อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสารธารณะไม่ต่างกันมากนักระหว่างเทศบาลตำบลและอบต.

การจัดบริการสาธารณะเป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังถือเป็นฝีมือทางการบริหารของฝ่ายบริหารในการให้บริการแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นทั้งองค์กรทางการเมืองและองค์กรทางการบริหาร กล่าวคือในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองคือเป็นพื้นที่ ที่ให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมในเวทีทางการเมืองอื่น ๆส่วนในฐานะองค์กรการบริหารนั้นคือ การดำเนินการบริหารจัดการโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น คำขวัญที่ว่า น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก ก็คงจะเป็นที่คุ้นกับประชาชนในท้องถิ่นอยู่มาก เรื่องที่กล่าวถึงมาเป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ซึ่งแท้จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการได้หลากหลายมากแต่โดยทั่วไปจะมีการจัดภารกิจอย่างน้อยออกเป็น 6 ภารกิจด้วยกันกล่าว คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 6 ภารกิจที่กล่าวมานี้ได้ถูกระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2543 ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณาอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 4.22 โดยอำนาจหน้าที่ก็ครอบคลุมภารกิจทั้ง 6 ด้านพอสมควร

ตารางที่ 4.22 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ต้องทำ ระหว่างอบต.กับเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ	6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546..

การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลนั้นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของเทศบาลคือเรื่องของรักษาความสงบเรียบร้อย ปลัดเทศบาลได้กล่าวว่าสามารถจัดให้มีเทศกิจได้ ซึ่งอบต.ไม่มีและไม่สามารถดำเนินการได้ในส่วนนี้ แต่ในทางปฏิบัติจัดให้มีการสนับสนุน อปพร.หรืออาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน นอกนี้หากพิจารณาจาก ตารางที่ 4.22 จะเห็นได้ว่า ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล เมื่อได้รับการยกฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลแล้วหน้าที่หลักมีเพิ่มเติมขึ้นเพียงสองเรื่องเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการจัดให้มีเครื่องใช้ในการ

ดับเพลิง ซึ่งต้องตีความในประเด็นแรกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องทำอย่างไรบ้าง จึงจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย

ในทางปฏิบัติจะเห็นการดำเนินการของเทศบาลในลักษณะของการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น จะมีการดำเนินการคือ การตรวจตราและรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงเทศกาล เช่น ปีใหม่ สงกรานต์และเมื่อไปพิจารณาถึงเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว การใช้จ่ายงบประมาณด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย คือ โครงการอปพร.ใกล้บ้านสร้างความเข้มแข็งและความปลอดภัยแก่ชุมชน โครงการจัดตั้งจุดตรวจบริการประชาชนในช่วงเทศกาลสำคัญ และโครงการฝึกอบรมขับขี่ถูกต้อง ลดอุบัติเหตุ มีใบขับขี่ สนับสนุนอุปกรณ์สื่อสาร เช่น วิทยุสื่อสาร เป็นต้น โดยน่าจะมีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนหนึ่งคือเรื่องของรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งไปสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องดำเนินการ

ส่วนประเด็นที่สองการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง มีความชัดเจนว่าต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือในการดับเพลิงอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ รถดับเพลิง แต่อย่างไรก็ตามในช่วงที่องค์การบริหารส่วนตำบล ข. ซึ่ง อบต.ข.ก็สามารถจัดซื้อได้ แต่อบต.อื่น ๆก็อาจมีข้อจำกัดเช่น อบต.ข.ก่อนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข.ก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณจึงไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องดับเพลิงได้ เมื่อเป็นอำนาจของเทศบาลตำบลในการจัดซื้อเครื่องดับเพลิง ต่อจากนี้คงจะเห็นรถดับเพลิงมีทั่วทุกเทศบาล ซึ่งอาจไม่ได้สะท้อนถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้เกิดความร่วมมือในลักษณะสหการ (Syndicate) ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ถึงบัดนี้ยังไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดเลยที่นำไปใช้อย่างจริงจัง

ตารางที่ 4.23 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่อาจทำระหว่างอบต.กับเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ	4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.	9) เทศพาณิชย์
10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	
11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	
12) การท่องเที่ยว	
13) การผังเมือง	

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.;
พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546.

อนึ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 19)

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(4) การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ

(5) การสาธารณูปการ

(6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา

(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การส่งเสริมกีฬา

(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(20) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์

(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะสถานอื่นๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

(31) กิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ทั้ง 31 ประการที่กล่าวมานี้เป็นอำนาจทั้งของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นย่อมหมายความว่าอำนาจหน้าที่ในตัวบทกฎหมายแล้วแทบจะไม่มีความแตกต่างกันเลย ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองประเภทใดที่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น การกำหนดขอบเขตให้ท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้ ก็เป็นประโยชน์แก่อปท.เองที่จะเลือกทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายอื้อให้ทำได้ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจนี้ทำให้ขอบเขตอำนาจไม่ได้จำกัดเฉพาะกฎหมายที่ใช้ในการจัดตั้งเทศบาล หรืออบต.เท่านั้น ดังนั้นการยกฐานะที่กล่าวกันว่า การยกฐานะเพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นนั้นอาจยังไม่สะท้อนความเป็นจริงเท่าที่ควร เพราะการยกฐานะจากอบต.มาเป็นเทศบาลตำบลนั้น อาจเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปลักษณ์ขององค์กรเท่านั้น เพราะโดยเนื้อแท้แล้วอำนาจที่มีอยู่ของเทศบาลตำบลไม่สร้างขอบเขตที่จะสะท้อนบทบาทในฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ หรือจะเป็นเพียงว่าที่ทำการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมานี้ เพียงเพื่อความต้องการให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในเวทีการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

(3) การให้ความสำคัญกับการบริหารทั่วไปและการเคหะและชุมชนมากเป็นพิเศษ

แนวทางในการจัดบริการสาธารณะตามที่ปรากฏในรายงานประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายซึ่งจะทำให้เห็นถึงความสำคัญในการจัดสรรสัดส่วนงบประมาณในแผนงานต่าง ๆกล่าวคือ ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551 องค์การบริหารส่วนตำบล ก. และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554 ของเทศบาลตำบล ก. นั้นพบว่า เมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีการดำเนินการในแผนงานบริหารทั่วไปโดยใช้งบประมาณมากที่สุด รองลงมาคือการเคหะและชุมชน (เป็นงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน) แผนการสังคมสงเคราะห์ แผนงานการศึกษาและแผนงานการเกษตรตามลำดับ

ทั้งนี้เมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล งบประมาณที่ใช้สูงสุดยังคงที่คือยังเน้นที่ แผนงานบริหารทั่วไปมากที่สุด กว่าร้อยละ 32. 84 รองลงมาคือแผนงานเคหะและชุมชน กว่าร้อยละ 23.72 แผนงบกลาง (17.25) และแผนการศึกษา (16.07) ตามลำดับ ทั้งนี้แผนบริหารงานทั่วไปก็รวมถึงการบริหารงานบุคคลในเทศบาลตำบลด้วย ในขณะที่แผนงานด้านการเคหะเป็นอยู่ในลำดับต้น ๆเพราะในพื้นที่ยังต้องพัฒนาเชิงโครงสร้างอยู่มากซึ่งแผนงานด้านเคหะชุมชนนี้ หากพิจารณารายละเอียดใน เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบลแล้ว รายจ่ายในหมวดนี้คือเรื่องของการจัดการเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เรื่องถนนหนทาง ไฟฟ้าส่องสว่าง ร่องระบายน้ำในหมู่บ้าน ในเขตเทศบาล

ตำบลนั่นเอง ส่วนแผนงานด้านสังคมสงเคราะห์นั้นก็เป็นนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักโดยเฉพาะเรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการผู้ป่วยเอดส์ดังที่ปรากฏในตารางที่ 4.24

ตารางที่ 4.24 แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานเปรียบเทียบระหว่างช่วงที่เป็น อบต. ก. และเป็นเทศบาลตำบล ก.

แนวทางการดำเนินงาน	อบต. ก.	เทศบาลตำบล ก.
ด้านการบริหารงานทั่วไป		
แผนงานบริหารทั่วไป	5,564,160(30.32)	8,241,830(32.84)
แผนงานการรักษาความสงบภายใน	211,950(1.15)	832,320(3.31)
ด้านบริการชุมชนและสังคม		
แผนงานสาธารณสุข	240,665(1.31)	313,000(1.24)
แผนงานเคหะและชุมชน	4,352,814(23.72)	5,893,290(23.48)
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	227,500(1.23)	864,500(3.44)
แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	585,000(3.18)	305,000(1.21)
แผนงานสังคมสงเคราะห์	3,276,000(17.85)	30,000(0.11)
แผนงานการศึกษา	1,739,260(9.47)	4,032,160(16.07)
ด้านการเศรษฐกิจ		
แผนงานการเกษตร	1,491,900(8.13)	247,500(0.98)
ด้านการดำเนินงานอื่น		
แผนงานงบกลาง	658,176(3.58)	4,330,400(17.25)
งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	**18,347,425(100)**	**25,090,000(100)**

แหล่งที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2550: 5-7.; เทศบาลตำบล ก., 2553: 7.

หมายเหตุ: งบประมาณ 2554 เทศบาลตำบล ก.เป็นงบประมาณการ ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2554 ได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 22,896,235.81 บาท

อย่างไรก็ตามภายหลังการเป็นเทศบาลตำบลยังประสบกับปัญหาเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณดังคำที่ประธานสภาเทศบาลตำบล ก.กล่าวว่า “งบประมาณใหม่ประมาณการไว้สูงอยู่ แต่เงินมันไม่เข้ายังขาดอยู่มาก ซึ่งเป้าหมายคาดว่าจะได้ 25 ล้านบาท” เช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลเขตหนึ่ง (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(3), 2554) ก็ได้สะท้อนเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณและชี้ให้เห็น

ถึงโครงการที่ชัดเจนภายหลังเป็นเทศบาลคือเรื่องการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบล ก. ซึ่งเป็นอำนาจของเทศบาลตำบลและเป็นความคาดหมายของประชาชนที่ได้มีการเสนอในเวทีประชาคมว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นและอีกเรื่องที่กำลังมีการดำเนินการคือการจัดสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลแห่งใหม่เพื่อบริการประชาชน “การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนของเทศบาล ยอมรับว่างบประมาณยังไม่มี งานเลยยังไม่มีความเป็นรูปธรรม ส่วนที่เห็นอีกอย่างหนึ่งคือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบล ก. และโครงที่จะเกิดขึ้นคือการสร้างสำนักงานเทศบาลแห่งใหม่ขึ้น” (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(3), 2554)

นอกจากนี้ผู้นำประชาคมหมู่ 3ก (2554) สะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเจนในช่วงที่เป็นเทศบาลตำบลคือเรื่องของจำนวนสมาชิกที่ลดลงอย่างชัดเจน ส่วนในเรื่องการบริหารการพัฒนาพื้นที่ยังไม่ค่อยเห็นชัดเจนมากนัก แต่จุดเปลี่ยนสำคัญคือเรื่องของการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุจากเดิมที่ให้ผู้สูงอายุไปรับที่สำนักงานอบต.ส่วนปัจจุบันนั้น สท. เอาเงินมาจ่ายเองตามหมู่บ้านต่าง ๆ

อนึ่งสมาชิกสภาเทศบาลยังได้สะท้อนให้เห็นภาพ เรื่องความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบวาตภัย กล่าวคือเกิดกรณีลมพายุพัดหมู่ที่ 7 จำนวน 44 หลังคาเรือน ซึ่งเทศบาลตำบลสามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 3 วันเนื่องจากมีงบประมาณสะสมและใช้งบประมาณสะสมที่มีดำเนินการและยังเปรียบเทียบว่าเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้การช่วยเหลือประชาชนเพียงครึ่งหนึ่งและช้ากว่าการดำเนินการของเทศบาลตำบลประมาณหนึ่งสัปดาห์ (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(3), 2554) อย่างไรก็ตามมีบางกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถสนองต่อประชาชนได้ แต่สามารถจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรในองค์กรได้ดังที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7ก (2554) ได้สะท้อนว่า “การศึกษาดูงาน แสนสองแสนมีงบจัดสรรได้ แต่พอชาวบ้านขอให้ช่วยปรับปรุงถนนที่น้ำเซาะงบประมาณไม่ถึงหมื่น ก็ไม่สามารถจัดสรรได้ ที่สำคัญการศึกษาดูงานแล้วไม่ได้นำสิ่งที่ดูงานนั้นมาปรับหรือพัฒนาท้องถิ่นแม้แต่น้อย นั่นคือการไปเที่ยวอย่างเห็นได้ชัดเจน”

กรณีการช่วยเหลือเรื่องภัยพิบัติฉุกเฉินที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือโดยเร็วที่สุด ในขณะที่เรื่องการพัฒนาโดยทั่วไปยังไม่ถือว่ามีความโดดเด่นเท่าที่ควรนัก อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8ก (2554) สะท้อนความแตกต่างด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างอบต.กับเทศบาลตำบลคำตอบที่ได้คือ “เทศบาลนั้นหรือดูเหมือนจะเปลี่ยนเฉพาะชื่อ” ซึ่งคำตอบเช่นนี้พบมากในกลุ่มประชาชนที่กล่าวถึงการทำงานของเทศบาลในขณะที่การดำเนินการบางกรณีเช่น โครงการที่มีการเสนอในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน แต่กลับมีโครงการอื่นโผล่มาเมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงจึงทำให้ความรู้สึกของประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่นเปลี่ยนไป เมื่อการประชุมประชาคมเป็นเพียงแค่ทางผ่านเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการตามขั้นตอนได้เท่านั้นเอง ไม่ได้เข้าถึงสาระสำคัญหรือหัวใจที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังคำกล่าวที่ว่า

> โครงการถนนมีการประชุมวางแผนแต่พอเอาเข้าจริงไม่มีเส้นทางที่ปรากฏในประชุมประชาคม ฝ่ายการเมืองระบุเรื่องที่ต้องการทำไว้ได้เลย เสียงประชาชนดูไร้ค่าแล้วความสำคัญของประชาคมอยู่ที่ใด เขา (อปท.-ผู้วิจัย) พูดว่าแผนทุกแผนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ มีการเปลี่ยนแปลงแผนแต่ว่าไม่แจ้งประชาคมควรให้ประชาชนมาโสเหร่กันก่อนเปลี่ยนแปลงแผน ประชาคมจึงจะมีความหมาย (อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8ก, 2554)

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายการเมืองซึ่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4ก (2554) ซึ่งในอดีตเคยดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาอบต.หลายสมัยได้สะท้อนภาพการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่อิงอยู่กับข้าราชการประจำโดยเฉพาะปลัดฯซึ่งถือว่าเป็นผู้กุมอำนาจเรื่องความถูกต้องตามกฎหมายจึงทำให้นโยบายหรือการดำเนินการใด ๆฝ่ายข้าราชการประจำจึงค่อนข้างที่จะมีบทบาทมาก นอกจากนี้ยังได้สะท้อนเรื่องความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นว่ายังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากดังคำกล่าวที่ว่า “ข้าราชการประจำชี้นำการทำงานของนายกเทศมนตรีอยู่มาก ฝ่ายบริหารมีหน้าที่เซ็นอย่างเดียว เป็นการอาศัยข้าราชการประเป็นหลัก ส.อบต. สท.ก็ขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนอยู่มาก” ในขณะที่ผู้นำประชาคมหมู่ที่ 8ก (2554) ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะ ซึ่งประชาชนมองว่ายังไม่ได้รับอะไรที่ดีขึ้นมากนัก การดำเนินการของเทศบาลตำบลยังมีลักษณะของโครงการที่เป็นงานประจำที่รัฐสนับสนุนให้ดำเนินการ ดังคำกล่าวที่ว่า “หลังยกฐานะประชาชนยังไม่ค่อยได้อะไรเลย มีแต่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ มีแจกเงินผู้สูงอายุและแจกนมเด็กน้อย”

(4) ปัญหาทางการคลังของเทศบาลตำบลที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลใหม่ต้องทำใจรับสภาพและปรับตัวกับฐานะทางการคลังที่เรียกได้ว่ายังมาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควรนัก ซึ่งเป็นภาวะที่ท้าทายต่อเทศบาลในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต สำหรับเทศบาลตำบล ก. ประธานสภาเทศบาลได้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลตำบลยังประสบกับปัญหาเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ดังคำที่ประธานสภาเทศบาลตำบล ก. (2554) กล่าวว่า “งบประมาณใหม่ (ของเทศบาลตำบล ก.ปีงบประมาณ 2554) ประมาณการไว้สูงอยู่ แต่เงินมันไม่เข้ายังขาดอยู่มาก ซึ่งเป้าหมายคาดว่าจะได้ 25 ล้านบาท” เช่นเดียวกับท้องถิ่นอำเภอ (2555) ที่สะท้อนปัญหาถึงเรื่องงบประมาณของเทศบาลตำบลในพื้นที่ในฐานะผู้กำกับดูแลท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเห็นว่า “งบประมาณของเทศบาลก็ยัง

ประสบปัญหาอยู่... ไม่ได้รับการจัดสรรเท่าที่ควรตามที่มีการประมาณการเอาไว้...รายได้จัดเก็บเองยังน้อย...เทศบาลตำบลยังเลี้ยงตนเองไม่ได้เพราะไม่มีโรงงาน ไม่มีแหล่งอุตสาหกรรมจึงยังคงเป็นปัญหาโดยรวมของเทศบาลตำบลอยู่

นอกจากนี้กรณีผู้นำประชาคมหมู่ที่ 9ก (2555) ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าการเสนอโครงการไปแล้วแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งมักพบคำกล่าวอ้างเสมอว่างบประมาณไม่มี ไม่เพียงพอ แต่ก็เกิดการเปรียบเทียบของประชาชนว่าทำไมในหมู่บ้านอื่น ๆจึงสามารถดำเนินการได้ดังคำกล่าวที่ว่า

> ส่วนใหญ่เราเสนอโครงการไปไม่ได้รับการตอบสนอง ชาวบ้านโวยวาย อย่างโครงการท่อระบายน้ำของหมู่บ้าน 200 เมตร สท.อ้างเสมอว่าเงินไม่เข้า เงินไม่มี แล้วก็เกิดคำถามจากชาวบ้านว่า บ้านอื่นทำไมถึงได้ถนนคอนกรีต แต่ทำไมบ้านเราจึงไม่ได้ ทำให้เราต้องมาแก้ต่างให้กับสท.เพราะต้องมาตามความคืบหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนแทน ชาวบ้านไม่ได้ไปตามที่สมาชิกสภาเทศบาล

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาฐานะทางการคลังของเทศบาลภายหลังการยกฐานะก็พบว่ามีงบประมาณที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือปี พ.ศ. 2551 มีรายได้รวม 20,919,384 บาท และในปี พ.ศ. 2552 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ 18,028,704.90 บาท ซึ่งหมายความว่าเทศบาลตำบล ก.ลดลงกว่า 2.8 ล้านบาท แม้ในปีงบประมาณ 2553 เทศบาลตำบล ก. มีรายได้ 19,742,227.32 บาท และในปีงบประมาณต่อมาจะมีความพยายามประมาณการรายได้เพิ่มขึ้นแต่ก็ไม่ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ งบประมาณในปี พ.ศ. 2554 เข้าประมาณ 22 ล้านบาทจากที่มีการประมาณการไว้กว่า 25 ล้านบาท จึงค่อนข้างที่ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ความคาดหวังของประชาชน

นอกจากนี้ยังต้องมีการสนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการภูมิภาคและท้องถิ่นใกล้เคียงอีกจำนวนมากกล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2552 จัดสรรให้เงินอุดหนุนองค์กรอื่นจำนวน 1,486,700 บาท (คิดเป็นร้อยละ 6.74 ของงบประมาณรายจ่าย 22,046,569.35 บาท) ในปีงบประมาณ 2553 จัดสรรให้เงินอุดหนุนองค์กรอื่นจำนวน 2,721,558.31 บาท (คิดเป็นร้อยละ 15.59 ของงบประมาณรายจ่าย 17,447,222.38 บาท) และในปีงบประมาณ 2554 จัดสรรให้เงินอุดหนุนองค์กรอื่นจำนวน 1,876,300 บาท (คิดเป็นร้อยละ 8.92 ของงบประมาณรายจ่าย 21,032,500.10 บาท)

2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

(1) ปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการของเทศบาล ประเด็นเรื่องการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลนั้นเป็นที่คาดหวังสำหรับประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากในช่วงที่มีการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะโดยเฉพาะช่วงจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านและตำบลนั้นมีการให้ข้อมูลกับประชาชนเรื่องงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล รวมทั้งเรื่องที่ส่งผลต่อเนื่อง เมื่อได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นการพัฒนาในพื้นที่ก็จะดีขึ้น ประชาชนก็จะได้รับการอำนวยบริการที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ภาพฉากทัศน์เช่นนี้ทำให้ประชาชนให้ความคาดหวังกับการเป็นเทศบาลตำบลอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ประสบปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณในการดำเนินการของเทศบาล จึงทำให้การดำเนินงานของเทศบาล ตอบสนองนโยบายหลักของรัฐบาลมากกว่านโยบายของท้องถิ่น ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ที่ว่า

> งานส่วนใหญ่เป็นงานหลักที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางเช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพ นมสำหรับศูนย์เด็กเล็ก อาหารกลางวัน ซึ่งเป็นเรื่องการจัดการทั่วไปที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ความแตกต่างที่ชัดเจนของความเป็นเทศบาลยังไม่ค่อยปรากฏต่อประชาชนมากนัก นโยบายของผู้บริหารก็ขับเคลื่อนไม่ได้ ยังไม่สามารถระบุได้ว่า ไม่มีงบอะไรจะมาเสริมอ้อนี่คือเทศบาลนะ สำนักงานก็อยู่อย่างนี้ (สำนักงานขนาดเล็ก) หากถามว่าทำไมไม่สร้าง ใครจะไม่อยากสร้างสำนักงานใหม่แต่เราไม่มีเงิน เรามองเรื่องความสะดวกแก่ประชาชนก็ต้องคิดหนัก
>
> ถ้าอบต.อื่นจะยกฐานะเป็นเทศบาลต้องมีความพร้อมเรื่องงบประมาณ หากไม่พร้อมไม่ควรยก จากที่เป็นอบต.อยู่ดี ๆก็สามารถบริการประชาชนได้ แต่พอเป็นเทศบาลก็ถูกถามจากประชาชนไหนบอกว่าจะดีขึ้น (อบต.ที่จะยกฐานะต้องคำนึงถึงงบประมาณและความสามารถในการบริหารงบประมาณโดยเฉพาะการหางบประมาณจากหน่วยงานภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก)

เนื่องจากเทศบาลตำบลจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ผลที่ตามมาคือการจัดบริการสาธารณะที่ไม่สามารถจัดการได้อย่างเต็มที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่ของเทศบาลตำบล ประชาชนจึงไม่ค่อยเห็นความแตกต่างที่มีความชัดเจนระหว่างความเป็นอบต.กับเทศบาลตำบล สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่านหนึ่ง (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2), 2554) กล่าวว่า “เราเป็นเทศบาลขนาดเล็ก งบประมาณไม่เพียงพอที่ใช้ในการบริหาร ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินประจำเหลือเงินประมาณสองล้านบาทในการพัฒนา” สอดคล้องกับกำนันตำบล ข. ที่สะท้อนปัญหาเรื่องงบประมาณของเทศบาลตำบลว่า “เรื่องการบริหารก็มีปัญหาเรื่องงบประมาณ งบประมาณก็ไม่ดีเหมือนที่อื่น ๆเพราะหนึ่ง พึ่งยกฐานะใหม่ สองเศรษฐกิจในชุมชนไม่ค่อยดี

เท่าที่ควร ส่วนใหญ่ทำนา โรงงานก็ไม่มี ปีกว่าที่ผ่านมาพึ่งได้หลอดไฟมาประมาณ 2-3 หลอด เงินยังใช้งบอบต.อยู่"

ในทำนองเดียวกับผู้นำท้องที่ (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข, 2554) ที่ชี้ให้เห็นว่า "โครงการที่ได้รับประโยชน์มากยังไม่มีซักโครงการที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ก็ต้องรองบอยู่อย่างนี้ทำอะไรก็ทำไม่ได้" แต่ที่พบจะเป็นโครงการที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลเพียงให้ท้องถิ่นเป็นคนดำเนินการเท่านั้น ดังสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่ง (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2), 2554) ที่ให้ความเห็นว่า "โครงการที่เห็นว่าเทศบาลทำคือเรื่องเงินผู้สูงอายุและอาหารกลางวันเด็ก ส่วนเรื่องอื่น ๆยังไม่เห็นชัดเจนเลย ส่วนเรื่องน้ำประปาเดิมเป็นของหมู่บ้านซึ่งผู้ใหญ่บ้านดำเนินการแต่ช่วงหลังมาให้เทศบาลดำเนินการให้จัดเก็บรายได้ดูแลรักษาการจ่ายน้ำให้กับประชาชน"

นอกจากนี้ยังพบว่าโครงการที่ผู้ใหญ่บ้านขอไปก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามที่ขอเพราะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ หากไม่ได้หน่วยงานอื่นมาช่วยทำให้ก็ไม่มีการพัฒนาเกิดขึ้นในพื้นที่ ส่วนโครงการที่เหลือก็ไม่แน่ชัดว่าเทศบาลตำบลจะสามารถดำเนินการให้ได้หรือไม่ ดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข (2554) ที่ว่า

> อย่างปีนี้ (2554) ที่ขอคือหนึ่งร่องน้ำในหมู่บ้าน สองคือขุดลอกฝายนิวซีแลนด์ สามคือขุดลอกหนองขุมดิน แต่โชคดีที่มีทหารมาขุดให้ เป็นโครงการของทหารที่มาทำให้...ทางเทศบาลตำบลยังไม่ได้ดำเนินการให้เลย สองปีกว่าแล้วยังไม่เห็นผลงานเทศบาลเลย ส่วนการขุดลอกฝายนิวซีแลนด์ สจ.ในพื้นที่ก็มาดำเนินการให้กลายเป็นว่า โครงการที่เสนอไปหน่วยงานอื่นมาทำให้ก่อน ส่วนโครงการร่องระบายน้ำของเทศบาลไม่รู้ว่าจะได้หรือเปล่า

ส่วนเรื่องที่เห็นชัดเจนสำหรับพื้นที่คือการที่เทศบาลตำบล ข. ให้งบประมาณสนับสนุนประเพณีบุญบั้งไฟประจำปี ของประชาชนในตำบลโดยจัดเป็นประเพณีระดับตำบล ซึ่งเป็นประเพณีที่ชาวบ้านให้ความสนใจอย่างมากเนื่องจากเป็นประเพณีประจำปีก่อนการดำเนินการทำนา จึงทำให้ประชาชนเห็นความเปลี่ยนแปลงในบางประเด็นเท่านั้น นอกจากนี้จะเห็นว่าเทศบาลให้งบประมาณสนับสนุนและจัดการให้รวมกันจัดเพื่อง่ายแก่การจัดสรรงบประมาณในคราวเดียวดังที่ผู้ปกครองท้องที่ (2554) ท่านหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่ไม่ค่อยมากนัก นอกจากนโยบายหลักที่เทศบาลตำบลต้องดำเนินการตามแนวนโยบายรัฐบาล การสนับสนุนงบประมาณด้านประเพณีประชาชนจะเห็นง่ายจึงเห็นการดำเนินการของเทศบาลโดยจัดเป็นประเพณีในระดับตำบลดังทัศนะที่ว่า (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข., 2554)

> บุญบั้งไฟตำบล ทำรวมมานานแล้วนับจากเป็นอบต. บั้งไฟให้หมู่บ้านละหนึ่งบั้ง และขบวนแห่หมู่บ้านละ 3,000 บาทและมีรางวัลอีกต่างหาก แต่สมัยเป็นอบต. ยังไม่ให้เยอะขนาดนี้ประมาณ 500-1,000 บาท แต่ก่อนหน้าไม่มีงบสนับสนุน เป็นการจัดงานโดยเทศบาลเป็นผู้กำหนดออกมา ให้ผู้ปกครองท้องที่ดำเนินการ สมัยก่อนเป็นงานของชาวบ้านแต่ปัจจุบันเทศบาลเป็นผู้จัดการ การจัดกิจกรรมของชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นเรื่องงานประเพณีเช่น เข้าพรรษา บุญมหากฐิน ถ้าเราเชิญไปเขาก็มา

(2) การถูกหน่วยงานอื่นๆขอสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

ในภาพรวมแล้วประชาชนเห็นว่าเทศบาลตำบลในระยะแรกยังประสบปัญหาในการจัดบริการสาธารณะอยู่มาก ในขณะเดียวกันเทศบาลตำบลเองก็ยอมรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จนปรากฏในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. ระหว่างปี พ.ศ. 2553-2555 ที่มีข้อความระบุชัดเจนว่าในช่วงแรกเทศบาลตำบลไม่สามารถจัดการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หากแต่ภาวะที่เกิดขึ้นจริงกลับประสบปัญหาอย่างมากเนื่องจากงบประมาณมาไม่ตรงตามกำหนดทั้งจำนวนเงิน และระยะเวลาในการโอนให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งเทศบาลตำบลใหม่ยังถูกหน่วยงานอื่นๆของบประมาณสนับสนุนกิจกรรมจำนวนมากดังข้อความที่ปรากฏในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. (2553: 9) ที่ว่า

> ผลการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาภายใต้แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. (พ.ศ. 2553-2555) ในการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติเชิงปริมาณไม่ได้ตามแผนเท่าที่ควรสืบเนื่องจากงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการมีไม่เพียงพอตามขนาดของภารกิจที่ต้องทำ ประกอบกับมีโครงการ/แผนงาน/กิจกรรมของหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาขอรับการอุดหนุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการนำแผนมาปฏิบัติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

(3) การใช้งบประมาณเน้นการบริหารทั่วไปและการสังคมสงเคราะห์เป็นพิเศษ ในการดำเนินการตามแผนงานเพื่อการจัดบริการสาธารณะรวมถึงการบริหารงานภายในของเทศบาลตำบลนั้นค่อนข้างที่จะเน้นหนักหรือให้ความสำคัญกับแผนงานบริหารทั่วไปมากที่สุด รองลงมาคือ แผนงานสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นงานที่รัฐบาลฝากทำ และแผนงานด้านการศึกษา ซึ่งแม้ภายหลังได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว แนวโน้มก็ยังคงมี

การเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยแต่สิ่งที่ต้องการสะท้อนให้เห็นคือ งบประมาณถูกใช้ไปกับแผนบริหารงานทั่วไปจำนวนมากซึ่งในแผนดังกล่าวก็คือเรื่องของการบริหารงานบุคคลด้วย ในขณะที่แผนงานด้านสังคมสงเคราะห์ ก็เป็นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ ในขณะที่เรื่องแผนการศึกษาก็เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในเขตพื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอันเป็นที่น่ายินดียิ่ง

อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้สามารถชี้ให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลที่ฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น กลายมาเป็นบทบาทหลักของท้องถิ่นอัตโนมัติ นักการเมืองก็ชื่นชอบวิธีการเช่นนี้ เพราะจะได้แสดงตนทางการเมืองในการนำเงินไปให้กับประชาชนถึงบ้าน กล่าวได้ว่าการจ่ายเบี้ยยังชีพนี้สามารถสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้กับนักการเมืองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่คือประชาชนผู้ที่มีอายุ 60 ปี และเป็นประชากรที่มีจำนวนมากในแต่ละหมู่บ้านหรือแต่ละตำบล และลักษณะอย่างหนึ่งของพื้นที่คือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มักจะเป็นเด็กและคนแก่เป็นจำนวนมากในขณะที่คนวัยทำงานส่วนใหญ่มักจะไปทำงานต่างถิ่นเป็นหลัก ลักษณะเช่นนี้ทำให้ฐานประชาชนส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้สูงอายุ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงมีผลต่อการสร้างภาพลักษณ์แก่นักการเมืองท้องถิ่นเองในฐานะผู้ที่นำเงินไปให้ประชาชน การดำเนินการจ่ายเบี้ยยังชีพแต่ละเดือนนั้นก็จะมีเจ้าหน้าที่ ออกตามหมู่บ้านต่าง ๆเพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชน ซึ่งก็เป็นหลักการโดยทั่วไปว่าเมื่อเชิญประชาชนที่มีสิทธิรับประโยชน์จากรัฐก็จะมากันอย่างเนื่องแน่น แต่จากการสังเกตก็ไม่พบว่าเทศบาลได้ใช้ช่องทางจ่ายเบี้ยยังชีพนี้ให้เกิดประโยชน์ในทางการสื่อสารทางการเมืองกับประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใด ทั้งนี้อาจพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลตำบล ข. ได้จากตารางที่ 4.25

ตารางที่ 4.25 แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานเปรียบเทียบระหว่างช่วงที่เป็น อบต.และเป็นเทศบาลตำบล ข.

แนวทางการดำเนินงาน	อบต. ข.	เทศบาลตำบล.ข.
ด้านการบริหารงานทั่วไป		
แผนงานบริหารทั่วไป	5,409,366(36.94)	5,100,860(35.17)
แผนงานการรักษาความสงบภายใน	69,997(0.47)	180,000(1.24)
ด้านบริการชุมชนและสังคม		
แผนงานสาธารณสุข	172,664(1.17)	312,000(2.15)
แผนงานเคหะและชุมชน	890,789(6.08)	865,694(5.96)
แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	273,790(1.86)	325,000(2.24)
แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	164,089(1.12)	290,000(1.99)

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

แนวทางการดำเนินงาน	อบต. ข.	เทศบาลตำบล.ข.
แผนงานสังคมสงเคราะห์	2,469,000(16.86)	2,478,000(17.08)
แผนงานการศึกษา	2,051,798(14.01)	2,698,140(18.60)
ด้านการเศรษฐกิจ		
แผนงานการเกษตร	86,060(0.58)	170,000(1.17)
แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	1,895,863(12.94)	1,007,000(6.94)
แผนงานการพาณิชย์	-	-
ด้านการดำเนินงานอื่น		
แผนงานงบกลาง	1,138,179(7.77)	1,075,806(7.41)
รวม	**14,641,595(100)**	**14,502,500(100)**

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบล ข., 2553: 4.

หมายเหตุ: งบประมาณรายจ่ายเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปีงบประมาณ 2552 ส่วนงบประมาณรายจ่ายเมื่อเป็นเทศบาลตำบลเป็นการประมาณการในปีงบประมาณ 2553

กล่าวโดยสรุปผลกระทบที่เกิดในมิติการจัดบริการสาธารณะนั้น มีความเชื่อมโยงกับปัญหาทางการคลังในระยะแรกของเทศบาลตำบลเป็นอย่างมาก อีกทั้งการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยังคงเป็นการบริหารงานทั่วไปซึ่งเป็นนโยบายของรัฐเป็นหลักซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลตำบล ข. โดยเฉพาะในแผนงานสังคมสงเคราะห์ อาทิ เรื่องการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ การดูแลศูนย์เด็กเล็ก ซึ่งเสมือนหนึ่งว่าการดำเนินการตามแนวนโยบายหลักของรัฐบาลกับกลายเป็นงานหลักของเทศบาลตำบลไปโดยปริยายในขณะที่เรื่องที่เป็นนโยบายของเทศบาลตำบล ข. ที่เป็นเจตนารมณ์ของนักการเมือง ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลแห่งใหม่ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ หรือในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในฤดูฝนของทุกปีคือ น้ำซึไหลเอ่อท่วมพื้นที่นาของประชาชนซึ่งได้รับความเดือนร้อนซ้ำซากทุกปี แต่เทศบาลก็ยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาได้ ดังคำกล่าวของอดีตนายกอบต.ข.ที่ว่า “การดูแลยังไม่ค่อยดีนักน้ำท่วมนาจากแม่น้ำชีเงินก็ไม่มี ขอดินไปเสริมก็บอกว่าเงินไม่มี แต่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมาก”เป็นที่น่าสังเกตว่าเทศบาลตำบล ข.สามารถจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกับหน่วยงานอื่น ๆได้แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซากและประชาชนได้รับความเดือดร้อนกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือมีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้นเทศบาลตำบลจึงเปรียบเสมือนองค์กรที่คงที่บริหารงานตามแนวทางการจัดการทั่วไป ไม่สามารถดำเนินการนโยบายอื่น ๆที่เป็นความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางการคลังของเทศบาลตำบลภายหลังการยกฐานะนั่นเอง

2.2.2.4 ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

1) กรณีเทศบาลตำบล ก.

เมื่อพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่แล้วอาจมีประเด็นที่สามารถนำมาพรรณาวิเคราะห์ กล่าวคือเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะก่อให้เกิด ความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างกันและกระจัดกระจายทำให้บทบาทของผู้ปกครองท้องที่ยังมีความสำคัญอยู่ ซึ่งในรายละเอียดผู้วิจัยจะขออธิบายขยายความดังนี้

(1) ความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่ในการพัฒนา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำท้องที่ ที่เชื่อมโยงการนำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านนอกจากนี้ยังต้องนำปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่ภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันกับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในทางหลักการมีอำนาจหน้าที่บางประการที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบลและหมู่บ้าน ส่วนในทางการบริหารเพื่อการพัฒนาพื้นที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเกื้อกูลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นอยู่เช่นเรื่องการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในทางปฏิบัติเรื่องการจัดทำแผนชุมชนหรือการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่มีบทบาทมาก เพราะเป็นที่เข้าใจกันดีว่าประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วม ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน หากขาดการประสานงานกันที่ดีของทั้งสองฝ่าย อาจก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ในทางนิตินัยอาจพิจารณาความแตกต่างในอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้จากตารางที่ 4.26

ตารางที่ 4.26 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เทศบาลตำบลและอบต.

อำนาจหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลของเทศบาลตำบล	อำนาจหน้าที่ของอบต.
1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน 2) สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ 3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ 5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล **อำนาจที่อาจจัดทำ** 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก 2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ 7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย **อำนาจที่อาจจัดทำ** 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

ตารางที่ 4.26 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	อำนาจหน้าที่ของอบต.
6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ 7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร 8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภยันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย 9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง 10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย 11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมอบหมาย	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9) เทศพาณิชย์	7) บำรุงและส่งเสริมการประกออาชีพ 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต. 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว 13) การผังเมือง

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่, 2551.; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2546. และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546.

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลการประสานงานและความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับหมู่บ้านดูเหมือนจะมีความท้าทายเพิ่มมากขึ้น เพราะในช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นการประสานงานสามารถทำได้โดยผ่านสมาชิกสภาอบต.ซึ่งจะอยู่ในทุกหมู่บ้าน ดังนั้นภายในหมู่บ้านจะมีผู้นำที่เป็นทางการคือ สมาชิกสภาอบต. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักแต่ความท้าทายใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะคือ ในบางหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล กลับกลายเป็นว่าผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นขึ้นมาคือกลุ่มผู้นำท้องที่หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

การที่ชาวบ้านในบางหมู่บ้านที่มีขนาดเล็กมักจะประสบปัญหาในเรื่องการไม่สามารถผลักดันให้มีสมาชิกในหมู่บ้านของตนได้เพราะด้วยข้อจำกัดของจำนวนประชากรที่เป็นฐานคะแนนที่ไม่สามารถแข่งขันกับหมู่บ้านขนาดใหญ่ได้ การที่ไม่สมาชิกท้องถิ่นในหมู่บ้านทำให้เกิดความห่างเหินระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับประชาชน จนชาวบ้านหลายคนได้สะท้อนผ่านผู้นำท้องที่ว่าหากรู้อย่างนี้ขอเป็นอบต.แบบเดิมคงจะดีกว่านี้การประสานงานระหว่างหมู่บ้าน ประชาชน กับท้องถิ่นคงจะดีกว่านี้ดังคำกล่าวของผู้นำท้องที่ท่านหนึ่งในหมู่ที่ 9ก (2555) ที่ได้สะท้อนว่า

> หมู่บ้านนี้ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกที่มีก็ไม่ค่อยเข้ามาพบปะพี่น้อง หรือไม่ใกล้ชิดประชาชนเลย นาน ๆเขาถึงเข้ามาในหมู่บ้าน แตกต่างกว่าเมื่อครั้งที่เป็นอบต. ไม่มีความอบอุ่น... ได้ยินชาวบ้านบ่นให้ฟังว่ารู้อย่างนี้ไม่ขอยกฐานะดีกว่า พอยกฐานะก็จะกลายเป็นชาตินิยม คือหมู่บ้านใหญ่ ๆจะได้เปรียบ...ความสัมพันธ์กับผู้แทนท้องถิ่นไม่สามารถสนิทใจเหมือนกับการที่เคยมีสมาชิกเอง...ท้องถิ่นกับท้องที่ก็ห่างกันมากขึ้นอย่างอบต.เราประชุมร่วมกัน ทางเรา (ท้องที่) เรียกประชุม สท.ก็ไม่ค่อยอยากมา เช่น การประชุมประชาคมแผนในหมู่บ้าน เพื่อให้เขารับทราบว่าเราต้องการอะไร เขาก็ไม่มา พอเราทำแผนเสร็จเราก็นำเรื่องเข้าเสนอสภา

ในขณะที่สภาพการทำงานบางกรณีอาจประสบปัญหาในการทำงานร่วมกัน แม้กระทั่งผู้นำท้องที่ ยังสะท้อนว่าตนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของเทศบาลได้ ในขณะเดียวกันท้องถิ่นก็ค่อนข้างจะปิดบังข้อมูล และในทางปฏิบัติประชาชนก็มักจะติดต่อกับผู้ใหญ่บ้านดังคำกล่าวของผู้นำประชาคมหมู่ 3ก ท่านหนึ่ง (2554) ที่กล่าวว่า

> การทำงานร่วมกันระหว่าง สท.กับผู้นำท้องที่ ไม่ค่อยไปในทางเดียวกันมากนัก โดยเฉพาะกรณีการประสานงานกันระหว่างผู้นำ ยังเป็นอุปสรรคอยู่มากเพราะผู้นำท้องที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเทศบาลได้ ในขณะเดียวกัน

เทศบาลก็มีลักษณะปิดบังไม่อยากให้ข้อมูลกับผู้นำท้องที่ แต่พอประชาชนต้องการข่าวสารมักจะมาติดต่อกับผู้ใหญ่บ้านเสมอ

การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องที่คือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นในพื้นที่หมู่บ้านแห่งหนึ่งในตำบล ก. พบว่าเมื่อการจัดเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลยังมีความสับสนในหน้าที่ของตนและมีความพยายามในการเลี่ยงที่จะไม่สนทนาหรือทำงานร่วมกันกับผู้ใหญ่บ้านดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4ก (2554) ที่ว่า “สท.อ้างว่าตนเป็นตัวแทนของเขต แต่พอท้องที่ที่อยู่ในเขตขอความร่วมมือหรือขอหารือ กลับบอกว่าตนเป็นตัวแทนเขต ไม่ใช่หมู่บ้านแล้วเขตที่ว่าอยู่ไหน” การมองในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ไม่เข้าใจในบริบทปัญหาชุมชนเริ่มสะท้อนให้เห็นถึงการต้องดูแลเขตเลือกตั้ง แต่กลับสับสนในเรื่องของหมู่บ้านซึ่งคือส่วนหนึ่งของเขตเลือกตั้งการกล่าวเช่นที่ว่ามานี้เป็นสัญญาณที่เริ่มที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความเหินห่างของความเป็นหมู่บ้านและการประสานงานกับผู้ปกครองท้องที่ หรืออีกนัยหนึ่งอาจสะท้อนความไม่เข้าใจของสมาชิกสภาต่อการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน

ทั้งนี้อาจพิจารณากรณีการก่อสร้างถนนเพื่อการเกษตรในหมู่ที่ 5 แต่ทางเทศบาลตำบลไม่ได้ดำเนินการแจ้งผู้ใหญ่บ้านทำให้ประชาชน ไม่สามารถเตรียมตัวในการดำเนินการเตรียมตัวเคลียพื้นที่ของตนหรือดูพื้นที่ว่าการสร้างถนนล่วงล้ำที่นาของตนหรือไม่อย่างไร ทางเทศบาลไม่ได้แจ้งล่วงหน้าจึงทำให้ประชาชนเตรียมตัวไม่ทัน ดังคำกล่าวของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ก (2554) ที่ว่า “ผู้นำท้องที่ไม่ทราบว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆโดยเฉพาะการทำถนน ที่มีรถจักรมาลงพื้นที่แล้ว แต่ผู้นำท้องที่ไม่ได้เตรียมตัวประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้านและบอกแก่ประชาชนที่ได้มีส่วนเชื่อมโยงกับโครงการ เช่น การเก็บทรัพย์สิน ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันการ”

กรณีที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการทำบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.ที่จะสร้างสายสัมพันธ์กับประชาชนนั้นยังอาจเป็นปัญหาในการเข้าถึงพื้นที่ หมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกทั้งที่ในตัวบทกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจน ในมาตรา 18 แห่งพรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ” ซึ่งในความเป็นจริงนั้นกรณีเทศบาลตำบล ก.นั้นค่อนข้างที่จะสะท้อนความไม่เข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้สร้างความเป็นผู้แทนในเขตเทศบาล หากแต่ยังยึดติดกับเขตหมู่บ้านที่เคยเป็นอบต.อยู่ ซึ่งเมื่อดูความห่างเหินจากประชาชนและหมู่บ้านอื่นนั้นลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชนไม่ใส่ใจต่อท้องถิ่นของตนเพราะสมาชิกสภาสร้างความไม่ไว้วางใจแก่ประชาชน อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเองก็ไม่ได้ผูกพันธ์กับประชาชนหรือแสดงความใส่ใจในฐานะที่ตนเป็นตัวแทนประชาชนในเขต การรับรู้ของประชาชนในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติ

หน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ถึงกับมีการกล่าวว่า หากรู้เช่นนี้ไม่ยกเป็นเทศบาลจะดีกว่า (ผู้นำประชาคมหมู่ 9ก, 2555)

คำกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนเองอาจไม่ได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นจริงในขั้นตอนการขอประชาคมหมู่บ้าน หรือในอีกนัยหนึ่งสะท้อนถึงความไม่สนใจของสมาชิกท้องถิ่นต่อประชาชน ในขณะเดียวกัน ความไม่สนใจประชาชนนั้น ประชาชนท่านหนึ่งซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการจัดตั้งชุนชนทางการเมืองในพื้นที่ได้สะท้อนว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาไม่สนใจประชาชนนั้นเป็นเพราะอาจเป็นการเอาคืนทางการเมือง เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนคิดว่าตนได้จ่ายเงินให้กับประชาชนแล้วเมื่อเป็นแล้วก็ไม่จำเป็นต้องทำงานก็ได้

นอกจากความไม่ใส่ใจต่อประชาชนแล้วยังมีกรณีที่ขาดการประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่ได้มีสมาชิกในหมู่บ้านอาจมีข้อขาดตกบกพร่องในเรื่องการสื่อสาร หรือเอาใจใส่ต่อประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่มีตัวแทนท้องถิ่นดังกรณีที่ผู้นำประชาคมหมู่ 9ก (2555) ได้สะท้อนให้เห็นว่า “การทำงานมีความแตกต่าง บางครั้งหนังสือก็เดินทางมาไม่ถึงหมู่บ้านเรา หนังสือมักตกหล่น อย่างก็กรณีการคัดเลือกครอบครัวอบอุ่น เราก็ไม่ได้รับแจ้งจากทางเทศบาลทั้ง ๆที่เขาบอกว่าเขาส่งเรามา แต่ในเมื่อเราไม่ได้รับ เราก็เสียโอกาส”

(2) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่อาจทำให้มีความคิดแบบแบ่งแยก

การเปลี่ยนแปลงฐานะที่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชนในท้องถิ่นเพราะเมื่อมีการประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะในระยะหลัง ๆนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นชนบทเป็นต้นทุนเดิมมาก่อน สภาพการณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นการใช้พื้นที่ทั้งตำบลเพื่อกำหนดแนวเขตว่าเป็นเขตเทศบาลตำบล ซึ่งจะไม่ใช่การยกฐานะในพื้นที่เขตเมือง ซึ่งเคยทำมาแล้วในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลในช่วง พ.ศ. 2542 นับจากนี้ไปคงเป็นภาวะที่ท้าทายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพราะต้องเร่งสร้างความเจริญให้กับพื้นที่หรืออาณาเขตของเทศบาลซึ่ง ในกรณีศึกษาพบว่าถนนหนทางที่เชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลหรือแม้กระทั่งถนนบางสายในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ชาวบ้านเห็นได้ชัดยังคงเป็นปัญหาอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากเป็นถนนลูกรังอยู่ การติดต่อสื่อสารในเขตเทศบาลจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้นำท้องที่ นั่นคือกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดแนวคิดแบบแยกส่วนว่าบ้านเขาบ้านเราของประชาชน

ทั้งนี้ด้วยความเป็นหมู่บ้านในชนบทที่มีทุนทางสังคมและทุนทางชุมชนสูงชาวบ้านรู้จักกันทุกหลังคาเรือน มีการถ้อยทีถ้อยอาศัย ประกอบกับสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ ก็มีความแตกต่างจากชุมชนเมืองอย่างสิ้นเชิง ความเป็นหมู่บ้านหรือความเป็นลักษณะเฉพาะของหมู่บ้าน ก็ยังคงมีอยู่หรือที่ภาษาอีสานเรียกว่า “เปิงบ้าน” เมื่อชุมชนท้องถิ่นอีสานมีลักษณะดังที่กล่าวมา เทศบาลตำบลในภาพลักษณ์ใหม่ที่อยู่พื้นที่ในชนบทโดยพื้นฐานอยู่

แล้ว จะสามารถดำเนินการเพื่อใช้โครงสร้างของเทศบาลตามกฎหมาย เพื่อสร้างความเข้าใจและดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพก็ต้องอาศัยความเข้าใจสภาพพื้นที่โดยรวม เพื่อลดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนคือ ตัวผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ต้องแสดงบทบาทของความเป็นตัวแทนประชาชน มากกว่าการถูกกลืนกินเข้าไปในระบบราชการ เพราะดูเหมือนนักการเมืองจะมีความภาคภูมิใจกับงานประจำที่ต้องเข้าทำงานในสำนักงาน มากกว่าการลงพื้นที่เพื่อเข้าหาและดูแลประชาชน มีประชาชนส่วนใหญ่ที่สะท้อนว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยไปพบปะประชาชนและลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาประชาชน ซึ่งนักการเมืองที่มีวิสัยทัศน์เพื่อชุมชนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นอย่างมากในการบริหารงานของท้องถิ่น

(3) ความท้ายทายเรื่องความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภา

การแบ่งเขตการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2545 มาตรา 13 การกำหนดเขตเลือกตั้ง ใน (3) กำหนดให้ “การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็นสองเขตเลือกตั้ง” และในมาตรา 14 บัญญัติว่า “การแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องพยายามจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และต้องแบ่งพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งให้ติดต่อกัน ในเขตเทศบาลหรือเขตชุมชนหนาแน่นอาจกำหนดให้ใช้แนวถนน ตรอกหรือซอย คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งได้”

การแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งจากเดิมที่ใช้เขตหมู่บ้าน เปลี่ยนมาเป็นเขตเลือกตั้งสองเขตโดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย เข้าใจว่ามีความประสงค์ที่จะให้มีการจับกลุ่มทางการเมืองหรือการทำงานเป็นทีมของนักการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือจากเดิมที่เป็นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหมู่บ้าน แต่เมื่อมีการแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง จึงทำให้สมาชิกมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เริ่มมองปัญหาในองค์รวมในเขตพื้นที่ของตนมากขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการแบ่งเขตเลือกตั้งของเทศบาลตำบลนั้นมีส่วนที่ทำให้เกิดลักษณะสำคัญสองประการของการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

การเลือกตั้งของเทศบาลตำบล ก. มีลักษณะที่สมาชิกส่วนใหญ่จะอยู่ในหมู่บ้านขนาดใหญ่ เพราะมีจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า แม้หมู่บ้านขนาดเล็กจะพยายามเลือกตัวแทนของหมู่บ้านของตนอย่างเต็มที่ก็ไม่อาจที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะจำนวนประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วแม้จะเลือกทั้งหมู่บ้านก็พ่ายแพ้แก่หมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมากกว่าอยู่ดี การที่ประชาชนเคยมีผู้แทนหมู่บ้านของตน อย่างน้อยก่อนหน้าที่เป็นอบต.ก็มีผู้แทนของตนอย่างน้อยหมู่บ้านละสองคน ที่ประชาชนในหมู่บ้านฝากความหวังเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้าน การขาดหายของสมาชิกที่เป็นตัวแทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนในหมู่บ้านเป็นข้อที่มีความน่าสนใจอย่างมาก กล่าวคือ การที่ชาวบ้าน

ไม่มีตัวแทนของหมู่บ้าน ก็ทำให้ห่างเหินต่อการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในการปกครองท้องถิ่นก็เป็นได้ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่วิจัยคือการที่ประชาชน ยังมองว่าตนไม่มีผู้แทนของหมู่บ้าน แม้จะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งแล้ว มีการกล่าวแม้กระทั่งว่า ในการทำงานของสท.จะเน้นเฉพาะบางหมู่บ้าน ดังคำสัมภาษณ์ของ อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8ก (2554) ที่ว่า

> ในการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาล จากการสังเกตเมื่อมีการทำกิจกรรมการแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประจำตำบล ที่เป็นกิจกรรมส่วนรวมของตำบลซึ่งมักจะจัดที่วัดในบ้านใหญ่ (หมู่บ้านที่เป็นศูนย์รวมการปกครอง-ผู้วิจัย) การดูแลของสมาชิกสภาเทศบาลก็เห็นจะดูเฉพาะหมู่บ้านของตน ชาวบ้านก็บ่น ๆอยู่ว่าสท.ดูแลไม่ค่อยทั่วถึง

นอกจากนี้อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่านหนึ่งซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9ก (2554) ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า

> กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล มักจะกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านใหญ่ เวลาทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างประชาชนและเทศบาล ประชาชนมีความสนิทใจหรือไม่ การที่ตนไม่มีสมาชิกหรือตัวแทนหรือการมีสมาชิกหรือตัวแทนแล้วไม่ได้เป็นคนในหมู่บ้านของตน ต่อไปข้างหน้าเป็นห่วงเรื่องความสมัครสมานสามัคคีของคนในตำบล...การที่ไม่มีตัวแทน หมู่บ้านน้อย ๆ (หมู่บ้านขนาดเล็ก-ผู้วิจัย) งบก็ไม่ค่อยได้เท่าไหร่

สอดคล้องกับมุมมองของผู้นำประชาคมหมู่ 5ก (2554) ที่ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจต่อประชาชนของนักการเมืองท้องถิ่นเพราะนักการเมืองเหล่านั้นสามารถมีวิธีการในการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการอาศัยฐานทางการเงินเป็นสำคัญ ดังคำกล่าวที่ว่า

> หมู่บ้านที่ไม่มี สท. (สมาชิกสภาเทศบาล-ผู้วิจัย) ยิ่งไปกันใหญ่ สท.ที่อยู่หมู่บ้านอื่นไม่ค่อยมาดูแล...สนใจเฉพาะหมู่บ้านของตน แต่ตอนเลือกตั้งมีวิธีแก้ไขใช้เวลาคืนเดียว ความชั่วที่มีมาก็หายไปหมด เพราะผู้ใหญ่มี ดีกว่าผู้ใหญ่ดี ... ลักษณะที่ปรากฏในขณะนี้เป็นไปเพื่อกลุ่มหรือหมู่บ้านตนเป็นหลัก อยากเสนอให้มีตัวแทนอย่างน้อย 1-2 คนน่าจะช่วยให้ดีขึ้นมาได้ทั้งความรู้สึกของประชาชนในด้านความเป็นตัวแทน ความไว้วางใจ ทั้งนี้หากผู้นำท้องที่เสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆไปแล้ว สท.จะต้องคอยติดตามและผลักดันเพื่อหมู่บ้านของตน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับประชาชนท่านหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานทางการเมืองกับนักการเมืองในการจัดตั้งตำบลแดง (ประชาชนตำบล ก., 2555) ได้สะท้อนให้เห็นว่า “สมาชิกที่มาอยู่หมู่บ้านใดประชาชนก็มีความอุ่นใจเพราะมีสมาชิกไว้ประสานงานและสะท้อนปัญหาของประชาชน ...ส่วนที่ได้เป็นสมาชิกท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็เป็นเพราะปัจจัยทางการเงิน ในขณะที่สท.บางคนก็ไม่อยากบริการประชาชนเพราะกล่าวอ้างว่าได้จ่ายเงินไปให้ประชาชนตอนเลือกตั้งแล้ว”

การที่บางหมู่บ้านไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างผู้นำท้องที่และตัวแทนท้องถิ่น กรณีเช่นว่านี้ทำให้ภาพความเป็นผู้ปกครองท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความชัดเจนขึ้น ประชาชนให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ใหญ่บ้านมากขึ้นเพราะถือเป็นตัวแทนที่จะเข้าถึงการทำงานของเทศบาลตำบลมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป แต่บางกรณีกลับพบว่าผู้ปกครองท้องที่เองก็ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากเทศบาลในการเข้าร่วมทำงานมากนัก จึงทำให้บางครั้งไม่ทราบรายละเอียดที่ประชาชนถามและไม่สามารถตอบคำถามได้ ดังคำกล่าวของอดีตส.อบต.สองสมัย (2554) ที่กล่าวว่า

> บางหมู่บ้านไม่ได้รับเลือกเลย...แต่ในหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ใช่ว่าผู้ใหญ่บ้านจะได้เข้าร่วมประชุมกับเทศบาล เพราะผู้นำท้องที่มีมักจะไม่ถูกเชิญไปประชุมการประสานงานระหว่างผู้นำท้องที่กับเทศบาลตำบล จึงค่อนข้างมีปัญหาประชาชนมาถามเรื่องต่าง ๆที่เกี่ยวข้องผู้ใหญ่บ้านก็ตอบได้บ้างไม่ได้บ้างเพราะบางเรื่อง ผู้นำท้องที่ก็ไม่ทราบรายละเอียดของข้อมูลเทศบาล แต่ประชาชนมักจะมาติดต่อกับผู้นำท้องที่มากขึ้น

จากที่ได้นำเสนอความคิดเห็นของผู้นำท้องที่ ส่อแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลไม่ได้เข้าใจถึงความเป็นตัวแทนในเขตของตน ในขณะที่บางกรณีที่มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอยู่ในหมู่บ้านหากผู้ใหญ่บ้านกับสท.มีความไม่ลงรอยกัน อาจเกิดปัญหาในการบริหารงานและการเป็นตัวแทนของประชาชนได้เช่นกัน เช่นเมื่อมีกิจกรรมในหมู่บ้านแล้วผู้ใหญ่บ้านเชิญสมาชิกสภาเทศบาลเข้าร่วม แต่กลับได้รับคำปฏิเสธเพราะมองว่าเป็นสมาชิกของเขตพื้นที่ในการเลือกตั้ง ไม่ใช่ตัวแทนของหมู่บ้าน เมื่อเป็นดังนี้ คำว่าเขตในความหมายของสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ที่ใดกันแน่ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีความสำคัญต่อการประสานงานและการเข้าใจ รวมทั้งการรับรู้ปัญหาเพื่อแก้ไขแก่ประชาชนอย่างทันท่วงที

นอกจากนี้ยังมีความสุ่มเสี่ยงต่อความผูกพันของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่นของตนเพราะทำให้เกิดความห่างเหินระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนดังคำกล่าวของผู้นำประชาคมหมู่ที่ 8ก (2554) ที่ให้ข้อสังเกตทางการเมืองในพื้นที่ว่า

> ทางปฏิบัติไม่ครอบคลุมการทำงานทั้งหมดของสมาชิกสภาเทศบาล บางหมู่บ้านไม่มีสมาชิกทำให้เกิดช่องว่างระหว่างตัวแทนกับประชาชน ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่ขาดที่สท.ไม่เข้าใจและไม่มีอุดมการณ์ ไม่รู้ว่ามาจากไหนพอถึงเวลาเลือกตั้งก็เอาเงินมาลงก็ได้...ไม่ถือว่าเขตเดียวกันก็ดูแล สท.ไม่ค่อยทำหน้าที่ของตน เขาไม่คำนึงถึงฐานเสียงเพราะพอถึงเวลามาก็เอาเงินลงเลย ไทบ้านถ้าเอาเงินเขาก็ต้องเลือกเขากลัวบาป...

ซึ่งประเด็นข้างต้นนี้ค่อนข้างจะมีความเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง หรือวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ที่เน้นความสัมพันธ์ทางการเงินในช่วงที่มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น เมื่อเป็นดังที่ได้กล่าวมานับได้ว่า เป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้งของประชาชน ที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตเลือกตั้ง เพราะบริบทในเชิงภูมิรัฐศาสตร์จากสภาพการเป็นอบต.มาสู่เทศบาลตำบลเป็นสิ่งที่สมาชิกสภาเทศบาลต้องปรับตัว เรียนรู้และทำความเข้าใจในบทบาทที่แท้จริงของการเป็นตัวแทนประชาชน

(4) เป็นช่องทางให้ประชาชนเรียนรู้และสร้างความโดดเด่นแก่ผู้นำท้องที่

เนื่องจากประชาชนต้องรักษาประโยชน์ของหมู่บ้านของตน อันน่าจะเป็นสาเหตุทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และน่าจะเกิดการปรับตัวในโอกาสเลือกตั้งครั้งต่อไป ว่าจะต้องปฏิบัติตนอย่างไร แต่การที่หวังกับผู้แทนท้องถิ่นมากเกินไปหากผิดหวังก็จะนำไปสู่การกระตุ้นประชาชนในทางอ้อมในการดูแลประโยชน์ของชุมชนหรือหมู่บ้านของตนโดยประชาชน แต่คงต้องรอไปสักระยะหนึ่ง เพราะยังมีกลไกที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้อีกช่องทางหนึ่ง แม้ประชาชนจะรู้สึกว่าหมู่บ้านของตนจะขาดความเป็นตัวแทนในสภาเทศบาล ทำให้โครงสร้างอำนาจในชุมชนดั้งเดิมมีความโดดเด่นขึ้นมาอีกครั้งและเป็นความหวังหนึ่งของประชาชนที่ฝากให้ดูแลประโยชน์และกิจการต่าง ๆในหมู่บ้าน บุคคลดังกล่าวมานี้คือ ผู้นำท้องที่หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง เมื่อมีปัญหาหรือร้องเรียนอะไรประชาชนหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลจะติดต่อประสานงานไปที่ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ใกล้ชิดกับชาวบ้าน จนผู้ใหญ่บ้านมองว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ผู้ใหญ่บ้านต้องมีบทบาทมากขึ้นดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ก (2554) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านมาแล้วสองสมัยที่ว่า

> เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วงานทุกอย่างมาตกอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านหมด ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มภาระอำนาจและผู้บังคับบัญชาเพิ่มขึ้นทางหนึ่งให้ผู้ใหญ่บ้าน...ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่กล้าเสนอความเห็นหรือสอบถามสมาชิกสภาเทศบาลแต่ว่า

> ผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นตัวกันชนหรือตัวเชื่อมสำคัญระหว่างประชาชนและเทศบาลตำบล...ตั้งแต่เป็นเทศบาลมานี้ ก็รู้สึกว่างานหนักขึ้น เพราะต้องรับหน้าที่เสมือนเป็น สท.ด้วย จำเป็นต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับเทศบาลเพราะชาวบ้านชอบมาถาม...ซึ่งบางเรื่องก็ตอบได้ บางเรื่องก็ตอบไม่ได้เพราะไม่รู้ข้อมูลลึกมากนัก...

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหลาย ๆท่านที่สะท้อนผ่านการสนทนาที่ว่า “เมื่อยกฐานะมาเป็นเทศบาลแล้ว อะไร ๆก็ทิ้งมาที่ผม” อันเป็นข้อสนเทศที่ตอกย้ำถึงบทบาทที่ดูเหมือนจะหนักและเพิ่มขึ้นของผู้ปกครองท้องที่เพราะเหตุเกิดจากความไม่มีตัวแทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนนั่นเอง

2) กรณีเทศบาลตำบล ข.

เมื่อสภาพของเทศบาลตำบล ข. ที่มีจำนวน 8 หมู่บ้าน มีกลุ่มเครือข่ายอื่น ๆที่มีในหมู่บ้านโดยเฉพาะ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีในทุกหมู่บ้านการประสานงานภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีความสำคัญอย่างมากเพราะการยกฐานะแล้วบางหมู่บ้านไม่มีสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นผู้ที่พอจะเป็นผู้สะท้อนปัญหาและประสานงานกับเทศบาลตำบลได้คือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

(1) ความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชน

การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ปกครองท้องที่คือกำนันผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นศูนย์รวมของทรัพยากรทางการบริหารที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ ในขณะที่บริบทการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งการกำหนดให้มีผู้แทนที่ช่วยในการตัดสินใจแทนประชาชนบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจึงเป็นที่เคารพเชื่อถือของประชาชน เมื่อเกิดความไว้เนื้อเชื่อใจเช่นที่กล่าวมานี้ประชาชนจึงมักฝากให้ทั้งผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นทำงานร่วมกัน เพื่ออำนวยบริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ในการทำงานร่วมกันประชาชนดูเหมือนจะมีความคุ้นเคยกับกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่าผู้บริหารท้องถิ่น เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นแต่ด้วยความที่อยู่กับองค์กรที่มีความเป็นทางการมีระบบระเบียบอย่างราชการ จึงทำให้ประชาชนค่อนข้างที่จะมีความใกล้ชิดและให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ปกครองท้องที่มากกว่า

ดังนั้นหากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีการทำงานร่วมกันที่ดีหรือมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและบริหารเพื่อประชาชนก็เชื่อว่าท้องที่นั้นประชาชนก็มีความสุขได้ การเข้าหากำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อแจ้งความเดือดร้อน มักพบเห็นเสมอดังคำกล่าวของกำนันตำบล ข. (2554) ที่ว่า “การประสานงานระหว่างท้องที่และท้องถิ่น ประชาชนจะมาหากำนันผู้ใหญ่บ้าน ผมจะประสานโดยตรงกับนายกเทศมนตรีและปลัดเลย จะไม่ประสานผ่านสท.”

เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความใกล้ชิดของประชาชนต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านในการฝากช่วยประสานและติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการแจ้งความเดือดร้อนเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประชาชน

อย่างไรก็ตามกรณีของกลุ่มหมู่บ้านขนาดเล็กก็จะติดต่อกับสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงเพราะอยู่ใกล้ชิดพื้นที่แม้จะไม่ได้อยู่ในหมู่บ้านของตนก็ตาม การทำงานร่วมกันของผู้นำท้องที่กับสมาชิกสภาท้องถิ่นในพื้นที่จึงมีความสำคัญมาก เช่น กรณีการติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่างในหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลนั้น มีความจำเป็นที่ผู้นำท้องที่ต้องแจ้งต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ เพราะกลไกดั้งเดิม คือกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นในเขตเทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในระยะหลังอย่างมาก

(2) เกิดความโดดเด่นของผู้นำท้องที่โดยอัตโนมัติ

พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้เทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน โดยมาจากสองเขตเลือกตั้ง สภาพการณ์ดังกล่าวแม้ในพื้นที่ตำบล ข. จะมีเพียง 8 หมู่บ้าน ประชาชนเคยคุ้นเคยกับการมีตัวแทนหมู่บ้านละสองคนเมื่อครั้งที่เป็นอบต. แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วบางหมู่บ้านไม่มีสมาชิกสภา แม้ในทางกฎหมายจะกำหนดให้เป็นผู้แทนประชาชนทั้งเขตเลือกตั้ง แต่ในเชิงความรู้สึกของประชาชนเห็นว่า หมู่บ้านของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะไม่มีสมาชิกในหมู่บ้าน อำนาจจึงอาจไม่ลงถึงประชาชนอย่างแท้จริงประชาชนจึงแสวงหาความช่วยเหลือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีทุกหมู่บ้าน จึงทำให้พื้นที่ทางการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ทำหน้าที่สำคัญนอกจากการรักษาความสงบเรียบร้อยการอำนวยความเป็นธรรมแล้ว เรื่องสำคัญประการหนึ่งคือการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ซึ่งอาจทำการสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อหลักการในการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นดังที่กล่าวมา เมื่อประชาชนมีปัญหา จะวิ่งเข้าหากำนันผู้ใหญ่บ้านก่อนในเบื้องต้น แม้อำนาจทางการพัฒนาจะไม่ได้เป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หากแต่ผู้นำระดับท้องที่นี้เองที่จะช่วยประสานและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องที่ของตน ทั้งนี้อาจพิจารณาได้จากเสียงสะท้อนของ กำนันตำบล ข. (2554) ที่ว่า “สมาชิกสภาเทศบาลก็สู้กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เพราะมีปัญหาอะไรประชาชนก็วิ่งมาหาผู้ใหญ่บ้าน นายกฯช้ามากผมต้องเดินเรื่องต่างๆ ไปถึงจังหวัดเอง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องน้ำประปาในหมู่บ้าน ถึงแม้ผมจะจบป.4 ก็สามารถประสานงานได้” การดำเนินการเรื่องน้ำประปาของกำนันมีความสำคัญอย่างมากเพราะสืบเนื่องจากน้ำประปาหมู่บ้านที่ดำเนินการโดยหมู่บ้านนั้นเป็นน้ำบาดาล ซึ่งใช้มาหลายทศวรรษ ทำให้น้ำใต้ดินไม่สามารถรองรับการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคได้

จึงได้ให้เทศบาลตำบลมาดูแลโดยใช้ระบบน้ำประปาจากหนองน้ำขนาดใหญ่ของตำบล เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนไปพลางก่อน แต่ก็พบว่าคุณภาพน้ำของหนองน้ำดังกล่าวไม่ค่อยดีนัก เพราะมีวัชพืชโดยเฉพาะต้นกก แหนน้ำจำนวนมาก ในหนองน้ำทำให้เมื่อมีการผันน้ำมาเป็นน้ำประปาแล้วน้ำมีคุณภาพไม่ค่อยดีเท่าที่ควร มีกลิ่นเหม็นแม้จะมีการใช้สารส้มแกว่งแล้วก็ตาม

การดำเนินการของกำนันนั้นได้เดินทางไปขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน แต่ระบบการวางท่อ และคุณภาพของท่อส่งน้ำไม่ค่อยได้มาตรฐาน ปัจจุบันก็มีการซ่อมแซมบ่อยครั้งมาก เพราะระบบการผันน้ำมีปัญหาไม่สามารถจ่ายน้ำได้ตลอดเวลา ขณะนี้ชาวบ้านส่วนหนึ่งที่ ตำบล ข. ยังคงใช้น้ำประปาใต้พื้นบาดาล โดยระบบเห็นใจคือให้พื้นที่ทางใต้ของหมู่บ้านเปิดรับน้ำให้เสร็จแล้วปิด เพื่อหมู่บ้านโซนทางเหนือได้เปิดเพื่อรับน้ำต่อ และเมื่อซ่อมระบบการส่งน้ำจากหนองน้ำเหนือผิวดินของหมู่บ้านเสร็จก็จะมีการใช้น้ำประปา ทั้งจากระบบน้ำบาดาลและจากระบบน้ำผิวดิน

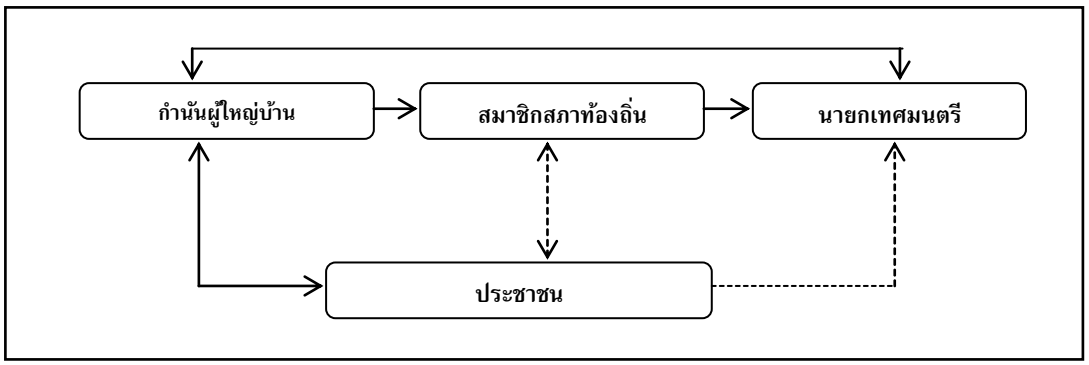
(3) การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์กับชุมชน

กรณีเทศบาลตำบล ข. สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเป็นตัวแทนชุมชนได้จึงมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีในพื้นที่ได้ ประกอบกับเขตพื้นที่หมู่บ้านขนาดเล็กประมาณสามหมู่บ้านไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบทุกหมู่บ้าน จึงมีเพียงอดีตสมาชิกสภาอบต. เพียงคนเดียวที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง ประชาชนในเขตหมู่บ้านขนาดเล็กจึงให้คะแนนเสียงกับอาสาสมัครที่พอจะสามารถทำหน้าที่แทนตนได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นความหวังของกลุ่มหมู่บ้านขนาดเล็กและเป็นตัวแทนของกลุ่มหมู่บ้านตน ไม่ได้คิดว่าสมาชิกสภาเทศบาลเขตสองอีกห้าคนคือผู้แทนของตนแต่อย่างใด การมีทุนทางสังคมของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความเป็นเครือญาติเหนียวแน่นจึงสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในกลุ่มหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลได้ จึงทำให้ปัญหาไม่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาท้องถิ่น การตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน และทำหน้าที่ในการสร้างสายสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่เทศบาลตำบล ข. สามารถดำเนินการไปได้ ความเข้าใจเบื้องต้นของประชาชนคือในเขตพื้นที่สามหมู่บ้านนี้ยังมีตัวแทนของหมู่บ้านแม้จะมีเพียงคนเดียวแต่ก็สามารถสร้างความอุ่นใจแก่ประชาชนได้

โดยสรุปบางหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลตามความเข้าใจของประชาชนนั้น ไม่ได้มีปัญหาว่าไม่มีสมาชิกแล้วจะไม่ดูแลอย่างทั่วถึงซึ่งต้องมีการดูเรื่องคุณภาพชีวิต ดูโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งต้องมีการจัดสรรตามความต้องการของหมู่บ้านและความจำเป็นของโครงการ แต่บางหมู่บ้านก็มีปัญหาที่บางหมู่บ้านที่ไม่ได้รับ แต่ก็เป็นปัญหาของวิสัยทัศน์ของนักการเมืองและการตกลงร่วมกันของสภาท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการจัดทำลงใน

แผนพัฒนาท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบล ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งต้องอาศัยประชาชนในการผลักดันสมาชิกสภาเพื่อสะท้อนความต้องการของตน ซึ่งด้วยความที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความเป็นญาติพี่น้อง และสามารถเจรจากับสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดให้ยอมรับการดำเนินตามข้อเสนอของสมาชิกสภาที่มาจากกลุ่มหมู่บ้านขนาดเล็ก และมีการยอมรับร่วมกันในการเน้นพัฒนาทีละเขตพื้นที่ และขณะเดียวกันกลุ่มสมาชิกเขตสองที่ผลักดันให้เกิดโครงการในกลุ่มพื้นที่ขนาดเล็กก่อน ก็นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ และจะส่งผลดีต่อความรู้สึกผูกพันธ์กับสมาชิกและท้องถิ่นของประชาชน เพราะทำให้ประชาชนเข้าใจว่า อย่างน้อยเทศบาลตำบล ข. ก็สามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้

กล่าวโดยสรุปการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่หนึ่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น บางกรณีก็มีการประสานโดยตรงกับสมาชิกสภาเทศบาล เช่น การแจ้งความเดือดร้อนเพราะไฟฟ้าสาธารณะไม่ติดของประชาชนในเทศบาลตำบล ก. ขณะเดียวกันกลับพบว่าเรื่องใหญ่ ๆอย่าง เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคของประชาชนในเทศบาลตำบล ข. กลับพบว่าประชาชนดูเหมือนจะมีการผลักดันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำการช่วยเหลือพอสมควร แม้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่หลักของเทศบาลตำบล การแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถติดต่อผ่านทางกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือจะติดต่อโดยตรงผ่านสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ประชาชนมักใช้เส้นทางเชื่อมผ่านผู้ปกครองท้องที่เป็นหลัก อาจพิจารณาได้จากภาพที่ 4.4



ภาพที่ 4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกำนันผู้ใหญ่บ้านสมาชิกสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรี

ดังนั้นในเบื้องต้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสารสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทน ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็นหมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำหน้าที่ในการกระจายข้อมูลข่าวสาร แผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าขององค์กรและการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินการจะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่ออปท.เคารพศรัทธา เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กรณีเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น ก็จะเป็นช่องทางในการแจ้งข่าวสาร ร้องเรียน หรือร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป โดยรวมแล้วการดำเนินการสื่อสารระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ยังคงใช้กลไกของผู้นำท้องที่หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีในพื้นที่อยู่ แต่ก็มีบางกรณีที่สมาชิกไม่ค่อยให้ความสนใจแก่ประชาชนเนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาก จึงมีทัศนคติไม่ค่อยอยากทำงาน ซึ่งอาจเป็นการตัดอนาคตทางการเมืองของนักการเมืองเอง

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่นนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลและศึกษาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ทั้งผลกระทบภายในองค์การเทศบาลและผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาลตำบล ซึ่งจะได้นำเสนอข้อสรุปจากการศึกษาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

5.1.1 ปัญหาจากอบต.ที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการจัดทำคำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความสำคัญเพราะเป็นเอกสารที่แสดงแนวเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอันจะเป็นพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ โดยคำบรรยายแนวเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีความถูกต้องตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้จะมีวิธีการเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอและจังหวัดที่จะขอยกฐานะ อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ลักษณะปัญหาที่พบคือ แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่ และการไม่ค่อยให้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ซึ่งต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตว่าเป็นของท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจริงหรือไม่ การไม่ลงพื้นที่เพื่อดูแนวเขตด้วยกันของพื้นที่ข้างเคียงปล่อยให้พื้นที่ที่มีการขอยกฐานะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว พอถึงเวลามีการรับรองก็ก่อให้เกิดปัญหาในการลงนาม

5.1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะ

แนวทางในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ก็ได้บัญญัติว่า "...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น..." การเปลี่ยนสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต่อการให้ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ในการปกครองตนเอง แม้ช่วงปี พ.ศ. 2548 จะมีความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงฐานะแต่ไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชน หรือเป็นเพียงมติสภาและความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น หากมีการกระทำดังกล่าวก็เท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นของข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินการเพื่อขอความเห็นกับประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกันกล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่นำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอบต. ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการนำเจ้าหน้าที่ออกพบปะกับประชาชนตามหมู่บ้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดประชุมประชาคมในระดับตำบล ซึ่งพบว่าการนำเสนอข้อมูลของการออกประชาคมครั้งนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะพยายามเสนอประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นส่วนที่ดีของการเป็นเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการเลี่ยงที่จะกล่าวถึงประเด็นที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชนในอันที่จะไม่เห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ

การประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบลเสมือนหนึ่งเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดก็อาจพบว่ายังคงมีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบื้องบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเท่านั้น แม้ในทางทฤษฎีต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญอันเป็นเจตจำนงสูงสุดทางการเมืองคือ การให้ประชาชนทำหน้าที่ในการปกครองตนเอง แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกอบต. และปลัดอบต.เอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิตินัยและพฤตินัยที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ อีกทั้งยังคงมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอยู่มาก

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล นั้นเป็นผลพวงมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน กล่าวคือความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมาจากกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการ

ประชาคมหมู่บ้านหรือการประชาคมตำบลที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่สำคัญควรจะเป็นเจตนารมณ์ที่มาจากความต้องการของประชาชนในการกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งโดยหลักการแล้วประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางการปกครองตนเอง มิใช่แต่เพียงการส่งผ่านให้ผู้แทนในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเพียงเท่านั้นนอกจากนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะอีกด้วย จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

5.1.3 ปัญหาการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก็มีส่วนที่จะต้องดำเนินการประสานงานผ่านกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอำเภอและจังหวัด เพราะโดยทั่วไปแล้วการส่งเอกสารเพื่อประกอบการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลต้องเป็นไปตามโครงสร้างของการบังคับโดยการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องประสานผ่านอำเภอและจังหวัด เพื่อส่งผ่านเรื่องไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก่อนเรื่องจะส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีการพิจารณาในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการพิจารณาความสมบูรณ์ของเอกสารในเบื้องต้นโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ชี้ให้เห็นว่าเรื่องที่มีการปรึกษาหารือกับทางจังหวัดมีความคลาดเคลื่อนระหว่างการหารือแต่ละครั้ง แนวทางที่ให้ไม่ค่อยตรงกัน นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการที่ต้องมีค่าใช้จ่ายให้แก่ทางจังหวัดซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไร

5.1.4 ปัญหาการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

การเปลี่ยนแปลงระดับของกฎหมายในการจัดตั้งรวมทั้งเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2546 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่นที่ร้องขอให้มีการปรับระดับองค์การ ดังนั้นปรากฏการณ์ที่มีความชัดเจนจนนำไปสู่ความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะกล่าวคือ

ประการแรกการใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การผสานประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเพื่อเร่งรัดและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลเองนักการเมืองผู้ที่คาดว่าจะลงรับสมัครเลือกตั้ง ก็มีความคาดหวังกับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไปกล่าวคือ ความต้องการในการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งความพยายามในการเข้าถึงอำนาจของราชการส่วนกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบางองค์กรที่ไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมือง อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบลตำบลนั้นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวก็มีส่วนผลักดันอย่างมาก จากการใช้ช่องทางหรือกลไกทางการเมืองเพื่อให้ท้องถิ่นของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ประการที่สองการใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ ด้วยสภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันกันเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจำนวนมากประกอบกับช่วงเวลากล่าวมีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และมีการเจรจาทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาทางการเมืองและมีข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2553 หากทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการตามแผนปรองดองแห่งชาติของรัฐบาลในขณะนั้น จึงเป็นจุดสนใจสำคัญของพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย เพื่อดึงฐานเสียงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่แปลกใจว่าเหตุใดการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหลายจึงมีความล่าช้า มีการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้นักการเมืองในระดับชาติมีความมั่นใจว่าตนจะได้ฐานคะแนนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะกุมอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลไว้อยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ 2553 จึงค่อนข้างที่จะมีความไม่เป็นธรรมชาติ หรือตามขั้นตอนหรือแนวทางที่ควรจะเป็น มีการยื้อเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรคซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการกำหนดชะตากรรมของนักการเมืองระดับชาติในระดับหนึ่ง ในขณะที่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงฐานะก็จะกลายเป็นเรื่องที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องรู้จักและทำตนให้รู้จักนักการเมืองระดับชาติ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการ

5.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล

5.2.1 ผลกระทบภายในองค์การเทศบาลตำบล

5.2.1.1 ผลกระทบต่อฝ่ายบริหาร

การบริหารงานของเทศบาลตำบล จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ที่มีการแบ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น หากพิจารณาผลกระทบโดยรวมของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะซึ่งสามารถพิจารณาดังนี้

1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ด้วยความเป็นเทศบาลตำบลจะมีโครงสร้างทางการบริหารคือ มีนายกเทศมนตรี 1 คน มีรองนายกเทศมนตรี 2 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี 1 คนและมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีอีก 1 คน ทั้งนี้จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือ เงื่อนไขทางการศึกษาของผู้ที่จะสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน นั่นหมายความว่าเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ที่เชื่อได้ว่า เป็นผู้มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรี มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น หรือในอีกทาง

หนึ่งอาจทำให้เป็นการปิดกั้นประชาชนโดยทั่วไป หรือผู้นำตามธรรมชาติคนอื่น ๆ ที่ไม่จบปริญญาตรีหรือไม่เคยเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อนหน้า ไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งบริหารได้ในระยะแรก นั่นย่อมทำให้เห็นลาง ๆแล้วว่าพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นจะวนเวียนแต่เฉพาะกลุ่มคนเดิม ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนขาดตัวเลือกที่แท้จริงจากการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้งท้องถิ่น

สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารของนายกเทศมนตรีนั้นอำนาจหน้าที่ยังคงเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล การแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น ซึ่งโดยรวมเป็นอำนาจทางการบริหารของนายกเทศมนตรีเป็นหลัก

2) การบริหารการคลังในเทศบาลตำบล การบริหารการคลังของเทศบาลตำบลนั้นถือว่า รายได้ของเทศบาลตำบลยังมีจำกัดโดยเฉพาะภาษีที่เทศบาลตำบลจัดเก็บได้เองมีเพียง ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์เท่านั้น ส่วนงบประมาณรายได้ส่วนใหญ่ยังคงเป็นงบประมาณที่รับจัดเก็บและแบ่งสรรให้เทศบาลตำบลและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการกำกับดูแลของรัฐบาลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การบริหารการคลังภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะมีความคาดหวังว่าจะได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามความคาดหมายเสมอไป กล่าวคือ กรณีเทศบาลตำบล ข. มีรายได้ลดลงกล่าวคือในปี พ.ศ. 2552 มีงบประมาณทั้งสิ้น 21,350,230 บาท และในปี พ.ศ. 2553 มีงบประมาณทั้งสิ้น 14,602,500 บาท และในปี พ.ศ. 2554 แม้จะมีการประมาณการเพิ่มขึ้นแต่ก็มีงบประมาณเพียง 16,874,600 บาท ซึ่งก็น้อยกว่างบประมาณในปี พ.ศ. 2552

3) การบริหารงานบุคคลในเทศบาลตำบล ในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีสองประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาคือ กรณีการบริหารงานบุคคลฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีตามโครงสร้างการบริหารแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง กล่าวคือเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งหนึ่งที่เพิ่มขึ้นมาอีกตำแหน่งคือ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ถือเป็นตำแหน่งใหม่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล อันเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตามอำนาจการบริหารสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่นายกเทศมนตรีเป็นหลัก และในทางปฏิบัติตำแหน่งทางการบริหารของเทศบาลตำบลนั้น แม้บางพื้นที่นายกเทศมนตรีจะเห็นการทำงานของทีมบริหารที่ไม่ค่อยสนองนโยบาย แต่ก็จะไม่กล้าใช้อำนาจที่มีในการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะความเกรงใจทางการเมือง

ส่วนกรณีการบริหารงานบุคคลฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นนั้น เทศบาลตำบล ก. มีแนวทางชัดเจนว่าต้องเพิ่มอัตรากำลังพล เพื่อรองรับภารกิจภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ ส่วนกรณีเทศบาลตำบล ข.นั้นก็มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังเพิ่มเช่นเดียวกัน แม้จะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณก็ตาม และด้วยขนาดองค์กรที่เล็กอยู่แล้วจึงไม่สามารถขยายกรอบอัตรากำลังได้มากนัก แต่อย่างก็ไรตามมีแนวโน้มว่าในอนาคตมีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มบุคลากรอย่างแน่นอน เพราะ จะมีภารกิจบางประการเพิ่มขึ้น เช่น งานทะเบียนราษฎร เป็นต้น

5.2.1.2 ผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุด และพ้นจากตำแหน่งทันที ที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับ (นับแต่วันที่ได้รับการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป) ในเรื่องโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่ได้รับผลกระทบเพราะจะส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จากเดิมผันแปรตามจำนวนหมู่บ้าน แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต

ในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้นยังจำกัดอยู่ เทศบัญญัติส่วนใหญ่ก็จะเป็นเรื่องงบประมาณรายจ่ายเป็นหลักบทบาทในระบบความสัมพันธ์กับประชาชนก็ค่อนข้างจะเป็นปัญหาโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ แม้กฎหมายจะกำหนดให้สมาชิกสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในเขตเลือกตั้งแต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาเองยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับพื้นที่หมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิก ไม่ค่อยลงพื้นที่พบประชาชนและรับฟังปัญหาของประชาชน ในขณะที่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่นนั้น ค่อนข้างที่จะมีความชัดเจนว่าสมาชิกสภาเทศบาลแม้จะมาจากต่างฝ่ายต่างกลุ่มหรือเป็นผู้สมัครอิสระ แต่พอเข้าไปในระบบสภาเทศบาลจริง ๆแล้วมีแนวโน้มที่จะโอนอ่อนต่อฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาจนถูกมองว่าเป็นสภาตรายาง การทำหน้าที่จึงเป็นเพียงการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญและการสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น

5.2.1.3 ผลกระทบด้านการกำกับดูแลเทศบาลตำบล : ส่วนกลางและจังหวัดมีบทบาทในการกำกับดูแลเทศบาลมากขึ้น

การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชน หากแต่กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนี้ ดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลอยู่มาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวคือ

ประการแรก การกำกับดูแลทางตรง ด้านตัวบุคคล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ช่วย

กำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอเท่านั้น ทำให้เทศบาลตำบลจะมีความใกล้ชิดกลับราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือกรณีการสั่งให้ ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดลงหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอได้

การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมากก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล การบริหารจัดการต่าง ๆ ต้องถูกกำกับดูแลในระดับที่สูงขึ้นถึงราชการส่วนกลาง ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าต่อไปในอนาคต ความเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบล กับฝ่ายการเมืองในระดับชาติ ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้นเช่นกัน

ประการที่สองการกำกับดูแลทางตรง ด้านการกำกับดูแลองค์กร จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งยุบสภาเทศบาลตำบลได้ โดยการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีสามกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กรณีแรก หากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล มาตรา 74(1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กรณีที่สอง กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น (มาตรา 62 ตรี) และกรณีที่สาม หากสภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ (มาตรา 24) ทั้งนี้หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ตามต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน

ประการที่สาม การกำกับดูแลทางตรง ด้านการดูแลการกระทำ เป็นการกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ จึงจะถูกต้องตามกฎหมายในการกำกับดูแลส่วนนี้มีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีที่สองคือการกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการระงับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากการกระทำใดของเทศบาลตำบลอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการจึงเป็นอำนาจของราชการส่วน

ภูมิภาคที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อทุเลาปัญหาที่จะกระทบต่อประชาชนโดยการสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

ประการที่สี่ การกำกับดูแลทางตรงด้านการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้งตามอำนาจในมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า “โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง” อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับเทศบาลโดยตรง

ประการที่ห้า การกำกับดูแลทางอ้อม รัฐกำกับดูแลเทศบาลตำบลผ่าน กลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลตำบล เพราะหากพิจารณาในภาพรวมทั้งประเทศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งงบประมาณที่เป็นงบอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้ถึงร้อยละ 90 ในขณะที่อบต. ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม้เจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงฐานะคือต้องการให้เทศบาลตำบลได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น หากแต่งบประมาณคาดว่าจะเพิ่มขึ้นนั้นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่มาก กล่าวคือกรณีทั้งสองเทศบาลที่เป็นกรณีตัวอย่างนี้มีรายได้ที่จัดเก็บได้เองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพียงร้อยละ 2-3 เท่านั้น

นั่นก็เท่ากับว่าเป็นการยกฐานะเทศบาลตำบลเพื่อรอรับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้น หมายความว่าแม้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการยกฐานะแล้วแต่กลับต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นงบอุดหนุนมากขึ้น การใช้งบประมาณดังกล่าวเพิ่มขึ้นคือการทำงานให้กับส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น เพราะงบประมาณต้องพึ่งพิงและอิงอาศัยจากการที่รัฐบาลจัดส่งมาให้ในแต่ละปีงบประมาณ ย่อมวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็ยังคงไม่ได้มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง เพราะงบประมาณกว่าร้อยละ 95 ของเทศบาลตำบลทั้งสองกรณีศึกษา ต้องรอการจัดสรรจากรัฐบาลและต้องทำตามแนวนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย โดยเฉพาะงบอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง พฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณเช่นนี้ทำให้เทศบาลเป็นท้องถิ่น ที่พร้อมทำงานให้กับนโยบายระดับชาติมากขึ้น เมื่อพิจารณาตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ดังนั้นการจัดตั้งหรือยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ก็มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพราะยังถูกพันธนาการกับอำนาจจากส่วนกลางและยังมีข้อจำกัดของแหล่งที่มาทางการคลังท้องถิ่น เพื่อสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้น ก็เท่ากับว่ากำลังจะทำให้ท้องถิ่นที่ยกฐานะขึ้นมาใหม่นั้น ต้องอยู่ภายใต้พันธนาการของส่วนกลางที่เป็นศูนย์รวมแห่งมหาอำนาจของรัฐไทย

5.2.2 ผลกระทบภายนอกองค์การเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ทำให้สถานะทางกฎหมายของตัวองค์การเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เป็นการยกฐานะหรือระดับของความเป็นท้องถิ่นที่เชื่อกันว่าจะทำให้ตัวองค์กรมีความเป็นสากลมากขึ้น อย่างไรก็ตามด้วยภาพลักษณ์และมุมมองที่ดีต่อเทศบาลของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ค่อนข้างเชื่อมั่นและภูมิใจต่อรูปแบบเทศบาล ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาช้านาน ซึ่งในระยะหลังมีความพยายามชูประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลใน สี่มิติด้วยกันกล่าวคือ ในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะและมิติสุดท้ายคือมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ ทั้งนี้ผู้เขียนขออรรถาธิบายผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละมิติซึ่งสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 สรุปสาระสำคัญของผลกระทบภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้ง 2 กรณีศึกษา

ประเด็นหลัก	เทศบาลตำบล ก.	เทศบาลตำบล ข.
1) มิติด้านการเมือง		
(1) การแข่งขันทางการเมือง	1) ค่อนข้างรุนแรงแม้จะมีกลุ่มการเมืองเดียว และการแข่งขันของสมาชิกสภาเทศบาลก็มีการใช้เงินในการหาเสียงจำนวนมาก	1) รุนแรงเพราะมีหลายกลุ่มการเมืองและมีการฟ้องร้องกันภายหลังเลือกตั้ง
(2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง	1) ผู้บริหารที่ไม่มีคู่แข่งทางการเมือง 2) ภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือ 3) นโยบายของนักการเมืองท้องถิ่น 4) ประโยชน์จากนโยบายที่เคยบริหาร	1) ภาพลักษณ์สำคัญของนายกเทศมนตรีที่เป็นนักพัฒนา 2) การสร้างฐานการเมืองจากนักการเมืองท้องถิ่นเดิมที่เป็นทีมร่วมในการบริหารเทศบาล 3) การดำเนินการด้วยระบบเงินตราธิปไตย
(3) ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ	1) ไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ 2) นักการเมืองท้องถิ่นมีการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ 3) ท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ 4) ความสัมพันธ์เชิงตอบแทน	1) มีความชัดเจนในการสนับสนุนทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติ 2) ความภูมิใจที่สามารถติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติ
(4) การรวมกลุ่มทางการเมือง	1) มีกลุ่มการเมืองเดียว ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองดั้งเดิมเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล	1) มี 3 กลุ่มการเมืองที่แข่งขันอย่างเข้มข้น

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ประเด็นหลัก	เทศบาลตำบล ก.	เทศบาลตำบล ข.
2) มิติด้านการมีส่วนร่วม	1) เน้นที่การเลือกตั้งมากกว่าการมีส่วนร่วมแบบอื่น ๆ 2) ประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวแทนโดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านและตำแหน่งอื่น ๆที่มีในหมู่บ้าน	1) เช่นเดียวกับเทศบาล ก. ประชาชนยังเห็นว่าท้องถิ่นเป็นเรื่องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2) การมีส่วนร่วมที่ค่อนข้างเป็นทางการตามระเบียบที่กำหนด
3) มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ	1) มีข้อจำกัดเรื่องการคลังท้องถิ่นเพราะงบประมาณไม่ได้รับการจัดสรรตามการคาดการณ์ 2) การดำเนินการส่วนใหญ่จึงเป็นการทำงานตามนโยบายหลักของรัฐบาลโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ฯลฯ	1) ไม่ได้งบตามการประมาณการแล้วยังถูกดึงงบประมาณไปช่วยโครงการรัฐบาล และสนับสนุนงบประมาณหน่วยงานอื่น ๆเป็นหลัก
4) มิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่	เกิดความท้ายทายเรื่องการทำงานร่วมกันกับผู้นำชุมชน	
(1) ความท้าทายเรื่องตัวแทนของประชาชน	1) มีมากเพราะมีจำนวนหมู่บ้านถึง 10 หมู่บ้าน สมาชิกกระจุกตัวที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ และสมาชิกไม่สนใจหมู่บ้านขนาดเล็ก	1) แม้จะมีเพียง 8 หมู่บ้าน แต่ก็พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลยังกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ แต่การทำหน้าที่ของสมาชิกในเขตพื้นที่ขนาดเล็กสามารถเป็นตัวแทนประชาชนได้

ทั้งนี้สามารถสรุปสาระสำคัญของผลกระทบที่เกิดขึ้นในสี่มิติดังต่อไปนี้

5.2.2.1 ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นในที่นี้จะกล่าวถึงการเมืองภาคตัวแทนเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องการเมืองภาคประชาชนนั้นจะขอกล่าวถึงในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นอีกหนึ่งมิติที่ใช้ในการศึกษา ทั้งนี้ในส่วนของการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ประการแรก การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น เพราะสิทธิประโยชน์ต่าง ๆของเทศบาลตำบลนั้น มีความน่าสนใจมากกว่า อบต. ประกอบกับศักดิ์ศรีของเทศบาลตำบลมีมากกว่าอบต. จึงทำให้กลุ่มชนชั้นนำในหมู่บ้านให้ความสนใจต่อตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก ในระยะเวลาที่มีการลงรับสมัครเลือกตั้งมีการหาเสียงกันเต็มที่เสมือนเป็นการเลือกตั้งส.ส.เลยก็ว่าได้ ทั้งนี้การจัดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 45 วัน ภายหลังจากการกระทรวงมหาดไทย ได้ตราประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ความคาดหวังที่ชนะการเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครมีวิธีการทุ่มเงินเพื่อซื้อเสียงในบางหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนทั้งพื้นที่ก็พอจะสู้พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่และประชากรมากได้ การแข่งขันทางการเมืองดังที่กล่าวมานี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงขึ้น ในอนาคตอันกระทบต่อความสัมพันธ์กับคนชุมชนและระหว่างผู้สมัครกับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเครือญาติ (ห่าง ๆ) หากไม่ให้การสนับสนุนก็อาจไม่คบค้าสมาคมกันไปเลยก็มี รวมถึงการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายผู้สนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นการจำลองสภาพการณ์ทางการเมืองระดับชาติมาไว้ที่ท้องถิ่นโดยแท้ การมุ่งชนะในเวทีแข่งขันทางการเมืองอาจทำให้สภาพทุนทางสังคมในชุมชนลดลงหรือกล่าวให้ง่ายคือ พื้นที่ทางการเมืองกำลังกลืนกินพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนอย่างเลี่ยงไม่ได้

ประการที่สองปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง หากพิจารณาปัจจัยที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่ในการบริหารเทศบาลตำบลแทนประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่มีลักษณะร่วมกันของกรณีศึกษาดังนี้

1) ภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นจากกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง ล้วนแล้วแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงเป็นที่น่าเชื่อถือว่าน่าจะสามารถบริหารงานเทศบาลตำบลได้

2) ระบบเงินตราธิปไตยที่มีอยู่ในทั้งสองพื้นที่ ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธระบบการซื้อสิทธิขายเสียงได้เลยเพราะการลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นความคาดหวังของนักการเมือง

ท้องถิ่นเพื่อเข้ามามีบทบาทในเทศบาลตำบล กล่าวได้ว่าช่วงที่มีการเลือกตั้งเงินในท้องถิ่นสะพัดอย่างมากเพราะมีการใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนมาก

3) การสร้างความได้เปรียบจากฐานนโยบายทางการเมืองเดิมอย่างกรณีเทศบาลตำบล ก. ชัดเจนว่าสามารถนำนโยบายที่เคยบริหารมาหาเสียงได้โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นของรัฐบาลเช่นการจ่ายเบี้ยยังชีพ ซึ่งประชาชนเข้าใจว่าเป็นของนายกเทศมนตรีนำมาแจก ในขณะที่เทศบาลตำบล ข.แม้จะไม่เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแต่ก็มีการดึงนักการเมืองท้องถิ่นเดิมเข้ามาร่วมในทีมบริหารได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่กล่าวคือ กรณีเทศบาลตำบล ก.ไม่มีคู่แข่งขันทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารจึงเป็นเพียงการทำคะแนนให้ได้ร้อยละ 20 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นการแข่งขันกับตัวเองที่ต้องดึงประชาชนให้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากเพื่อให้ผ่านตามเงื่อนไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ประการที่สาม ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบล นักการเมืองท้องถิ่นหันมาให้ความสนใจรวมกลุ่มการเมืองมากขึ้น อีกทั้งบางกลุ่มได้เคลื่อนไหวทางการเมืองก่อนกลุ่มอื่น นั่นคือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็น ส.อบต.สมัยที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เพราะกลุ่มนี้ทราบและเข้าใจในสถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี อันเนื่องจากกลุ่มการเมืองกลุ่มนี้ได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อมีผลในทางกฎหมายแล้วสิ่งที่เป็นปรากฏการณ์สำคัญคือ การรวมกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมชิงชัยในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ กล่าวคือ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะได้รวมตัวกันทางการเมืองและหาเสียงก่อนการเลือกตั้งจริง เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งแรกและนับเป็นครั้งประวัติศาสตร์ของการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสำหรับประชาชนในชนบทที่จะมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลซึ่งกลุ่มการเมืองเดิมก็ลงรับสมัครเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

ดังนั้นในทางการเมืองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเสมือนเป็นการจำลองประชาธิปไตยในระดับชาติลงไปในระดับท้องถิ่นนักการเมืองท้องถิ่น จากเดิมเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากก็เป็นการแข่งขันแบบอิสระ เพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านและทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การรวมกลุ่มทางการเมืองในระดับท้องถิ่นทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทั้งผู้บริหารและสมาชิกเริ่มมีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลสนับสนุนฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะในอนาคตกลุ่มที่จะเข้ามาในสภา หากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรี ก็จะง่ายแก่การบริหารจัดการ แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองเช่นว่านี้ เกิดจากการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งออกเป็นสองเขตเลือกตั้ง การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่ได้

มีผลตามกฎหมาย นั่นหมายความว่าผู้สมัครจะสมัครแบบรวมกลุ่มหรือจะสมัครแบบผู้สมัครอิสระก็ได้ การเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งจากที่เป็นอบต.จะยึดเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อเป็นเทศบาลตำบลก็จะยึดตามการแบ่งเขตตามสัดส่วนความเหมาะสมของจำนวนประชากร เพื่อแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อแบ่งเป็นเขตในลักษณะดังกล่าวก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน การกำหนดเขตการเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามในการสร้างกลุ่มทางการเมืองเพื่อแสดงบทบาทอาสาสมัครในการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งในระยะเริ่มต้นมีความพยายามในการคัดสรรบุคลากรที่เป็นตัวแทนทุก ๆหมู่บ้านในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อร่วมวงการเมืองด้วยกัน กล่าวคือการรวมกลุ่มกันในจำนวนหกคนล้วนมาจากสัดส่วนตัวแทนที่พยายามเกลี่ยให้ครบทุกหมู่บ้านนั่นเอง

จากการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากที่ได้กล่าวในข้างต้นทำให้บรรยากาศในการแข่งขันทางการเมืองมีความรุนแรงขึ้น กล่าวคือเมื่อรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองประกอบกับมีกลุ่มการเมืองที่อดีตนายกอบต.ให้การสนับสนุนยิ่งทำให้ความคาดหวังทางการเมืองสูงขึ้นแต่สิ่งที่มิอาจปฏิเสธได้คือในการเลือกตั้งทุกสนามคือ ให้ค่าตอบแทนในการเลือกตั้งซึ่งมีการใช้จ่ายสูงพอสมควร กล่าวได้ว่าในช่วงเลือกตั้งนั้นเป็นช่วงที่เงินสะพัดมากในชุมชน นอกจากจะใช้กลวิธีแบบธนกิจการเมืองแล้วยังต้องอาศัยกลไกอื่นอีกกล่าวคือ กลุ่มแรกคือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันโดยการเครือญาติของผู้สมัครเองซึ่งจะได้คะแนนอย่างแน่นอนส่วน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มหัวคะแนนที่เป็นฐานเสียง เหตุที่เกิดหัวคะแนนที่ดูเหมือนจะเป็นการจำลองจากการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะพื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งมีหลายหมู่บ้านจึงจำเป็นต้องอาศัยหัวคะแนน ในเขตหมู่บ้านนั้น ๆด้วย

การเปลี่ยนมาเป็นเขตเลือกตั้งสองเขตโดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย เข้าใจว่ามีความประสงค์ที่จะให้มีการจับกลุ่มทางการเมืองหรือการทำงานเป็นทีมของนักการเมืองท้องถิ่นกล่าวคือจากเดิมที่เป็นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหมู่บ้าน แต่เมื่อมีการแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง จึงทำให้สมาชิกมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เริ่มมองปัญหาในองค์รวมในเขตพื้นที่ของตนมากขึ้น ใส่ใจต่อปัญหาโดยรวมมากขึ้น

ประการที่สี่ ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติซึ่งลักษณะที่พบมีดังต่อไปนี้

ลักษณะที่หนึ่ง ไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติในการช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งท้องถิ่น

ลักษณะที่สอง แม้จะไม่มีการสนับสนุนกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน แต่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความชัดเจนในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ เช่น กรณีเทศบาลตำบล ก.เชิญนักการเมืองที่เหนือกว่าระดับท้องถิ่นมาเพื่อสร้างประโยชน์ทางการเมืองให้กับบางพรรคการเมือง เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบล ข.ที่ทำหน้าที่ในการเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน ดังนั้นท้องถิ่นยังถือว่าเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ

ลักษณะที่สาม สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เห็นได้จากคำพูดของนักการเมืองที่พยายามสร้างความเป็นพวกเดียวกัน และยังมีความสัมพันธ์เชิงตอบแทนของนักการเมืองระดับที่เหนือกว่าท้องถิ่นที่ส่งผลต่อนักการเมืองท้องถิ่นเพราะใช้ฐานทางการเมืองในระดับพื้นที่ตำบลในการรักษาฐานคะแนนเพื่อสร้างความเหนือกว่าคู่แข่งขันทางการเมือง

5.2.2.1 ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น เพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น รวมถึงแสดงความคิดเห็น ความต้องการ น่าจะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นแนวทางสำคัญที่สะท้อนการปกครองตนเองของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการผลักดันและการเปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบันที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน แต่ในความเป็นจริงยังพบว่า

ประการแรกการมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง กล่าวคือที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนับได้ว่ายังประสบปัญหาอยู่มากหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วมยังเป็นนามธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ระเบียบ กฎหมายหรือการบัญญัติไว้ในเชิงโครงสร้างมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากพลังที่แท้จริงของพลเมือง อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะไม่เข้าร่วมในทุกกิจกรรมกล่าวคือ การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งและร่วมในการไปรับฟังการนับคะแนนการเลือกตั้ง ของประชาชนที่มีจำนวนมาก ณ หน่วยนับคะแนน ถือเป็นการร่วมติดตามผลการเลือกตั้งอย่างเนืองแน่นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งทั้งสองพื้นที่ประชาชนสนใจเข้าร่วมในกิจกรรมการเลือกตั้งมากกว่าร้อยละ 70 ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้ง ความสนใจหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นยังดูเหมือนว่าประชาชนยังห่างจากพฤติกรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมอยู่มาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในระดับที่นอกเหนือจากการเลือกตั้ง เช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เรื่องของการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้แต่การมีส่วนร่วมในการบริหารงานหรือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมจากประชาชนอยู่มาก บางกรณีการมีส่วนร่วมก็เพื่อให้ผ่านตามขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้น หากเกิดปรากฏการณ์อย่าง

นี้ก็เท่ากับว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงแค่เชิงสัญลักษณ์ ที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำบางอย่างหรือการชี้นำจากผู้ที่ได้ประโยชน์ต่าง ๆจากแนวทางที่ได้ เสมือนหนึ่งเป็นการหลอกประชาชนแต่เป็นการหลอกที่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอันตรายมาก

ประการที่สอง ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ : การมีส่วนร่วมที่คงที่แม้จะเป็นเทศบาลแล้วก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักกับเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะโดยทั่วไปแล้วประชาชนยังมีภาระด้านอื่น ๆโดยเฉพาะในบริบทของพื้นที่ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ส่งผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน หากจะเข้าร่วมต้องมีการจัดสรรเวลาช่วงค่ำหลังเสร็จสิ้นภาระงานในครัวเรือนเสียก่อน ประกอบกับพฤติกรรมอย่างหนึ่งของชาวบ้านคือ ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ การมีความเห็นอกเห็นใจไม่ค่อยมีความขัดแย้งกันมากนัก ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นยังพบว่ามีข้อจำกัดอยู่มาก ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งในพื้นที่คือ การเชื่อมั่นในระบบตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างมาก จนโยนเรื่องการบ้านการเมืองให้เป็นเรื่องของตัวแทนที่เป็นตัวแทนตามโครงสร้างทางอำนาจในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมไปถึงหัวหน้าคุ้มและอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในหมู่บ้านเพราะประชาชนให้อำนาจอย่างเต็มที่ ในการดำนินการต่าง ๆ และประชาชนก็ยอมรับต่อการตัดสินใจของบุคคลที่กล่าวมาทั้งสิ้น ผู้นำชุมชนนั้นต้องทำหน้าที่ในการเข้าร่วมทุกเรื่องในการบริหารงานของทางอบต.หรือแม้ภายหลังเป็นเทศบาลตำบลก็ตาม การมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม ซึ่งก็เป็นสัญชาตญาณของความเป็นผู้นำ ที่จะต้องสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชุมชนไว้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อตน การทำหน้าที่ดังกล่าว นับเป็นภารกิจที่สำคัญที่ทำให้ผู้นำท้องที่ ต้องมีความกระตือรือร้น และต้องทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการวางโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นปกครองกันในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งถอดแบบมาจากการปกครองระดับชาติ ทั้ง ๆที่การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระดับชาติมีความต่างกันในเรื่องขนาดพื้นที่อยู่มาก สิ่งที่ต้องการสื่อให้เห็นคือกระบวนการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องหาตัวแทนของประชาชนที่ดี

การมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ กลุ่มกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านรวมถึงคณะกรรมการหมู่บ้าน ประธานประชาคมและหัวหน้าคุ้มต้องเข้าร่วมเป็นธรรมดา เนื่องจากด้วยลักษณะตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการจำเป็นที่จะต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้นำของชาวบ้าน แต่ประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่ค่อยสนใจเข้าร่วมกิจกรรมของทางเทศบาลจัดขึ้นมากนักโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อถามถึงว่าประชาชนเข้าร่วมแต่ละครั้งว่ามีประชาชนเข้าร่วมมากเพียงใดก็จะได้คำตอบว่า ในการประชุมแต่ละครั้งสามารถนับจำนวนคนได้

นอกจากนี้ยังพบความไม่จริงใจในการบริหารที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการประชุมประชาคมบางช่วงก็จัดให้มีการประชุมประชาคมในเวลาที่เป็นเวลาราชการเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับประชาชน หรือ การไม่ประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนและมักใช้วิธีการล่าลายเซ็นเป็นหลัก อีกทั้งประชาชนยังให้ความสนใจในเวทีการเมืองระดับชาติมากกว่าการปกครองตนเองในท้องถิ่นอีกด้วย

โดยสรุปประชาชนไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควรนัก เมื่อประชาชนต้องการทราบเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือการปกครองก็มักจะไปถามผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือผู้ใหญ่บ้าน หรือ ส.อบต.เป็นสำคัญ ส่วนสาเหตุที่สำคัญของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนนี้พอสรุปได้ว่า มาจากความเชื่อมั่นในตัวผู้นำในชุมชนมากเกินไป ประกอบกับคิดว่าไม่ใช่เรื่องของตัวจึงไม่ค่อยเข้าร่วมปล่อยให้ผู้มีหน้าที่มีเงินเดือนทำดีกว่า ทั้งนี้ลักษณะอาชีพและสภาพอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย วัน เวลา สถานที่ประชุม ประเด็นที่ประชุมหารือ สิ่งเหล่านี้ก็ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมและความสนใจของประชาชนเช่นเดียวกัน

5.2.2.3 ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่มาก อีกทั้งก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนา มักจะได้รับการถูกกล่าวถึงเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเป็นผลมาจากการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งนับเป็นความมุ่งหวังสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการสร้างความหวังที่ดีกว่าให้กับประชาชนเพื่อให้สนใจรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบล ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อทางฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและทางปลัดอบต.ได้แสดงท่าที่อย่างชัดเจนในประเด็นเรื่องการจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่าหรือภาษาที่ง่ายในการสื่อสารต่อประชาชนคือจะก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ที่ดีกว่า ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปที่เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาคมเพื่อขอความเห็นต่อการขอเปลี่ยนแปลงฐานะก็เห็นว่าทางอบต.มีเจตนาที่จะนำการพัฒนามาสู่ท้องถิ่นของตน ประกอบกับการเห็นความมุ่งมั่นในการดำเนินการ เพื่อการเปลี่ยนแปลงฐานะประชาชนโดยทั่วไปก็ยอมรับว่าเห็นใจทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงให้การสนับสนุนผ่านประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเรื่องความรู้และความเข้าใจในรูปแบบเทศบาลตำบลค่อนข้างที่จะจำกัดพอสมควร กล่าวคือเมื่อสอบถามถึงเรื่องเทศบาลหรือความแตกต่างระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะยกเรื่องของ การพัฒนาจะดีขึ้นเป็นหลัก เมื่อถามถึงอำนาจหน้าที่ก็แทบไม่ได้รับคำตอบจากกลุ่มตัวอย่างเลยทั้งนี้ภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลผลกระทบที่เกิดขึ้นด้านการจัดบริการสาธารณะเป็นดังนี้

ประการแรก บทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลไม่ได้ต่างจากอบต.มากนัก ซึ่งสามารถเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล เมื่อได้รับการยกฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลแล้วหน้าที่หลักมีเพิ่มเติมขึ้นเพียงสองเรื่องเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ซึ่งต้องตีความในประเด็นแรกว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยต้องทำอย่างไรบ้าง จึงจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยน่าจะมีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 4 วรรคท้ายบัญญัติว่า “ ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา” อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 มาตรา 3(2) ได้ระบุว่า “การยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้” อันเป็นการตอกย้ำถึงการคงอยู่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เขียนเห็นว่าหากภารกิจท้องถิ่นชัดเจนมีศักยภาพทั้งอำนาจหน้าที่และบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติตามกฎหมายท้องที่ ก็เป็นการสมควรที่จะยกเลิกผู้ปกครองท้องที่โดยเฉพาะในเขตเทศบาลเมืองหรือนคร อันเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินและสามารถจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมาก เพราะมีผู้ได้รับผลกระทบหลายฝ่ายพอสมควร

ส่วนประเด็นที่สองนี้ชัดเจนว่าต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือในการดับเพลิงอย่างเป็นรูปธรรมก็คือรถดับเพลิง แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดซื้อได้แต่บางแห่งก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ แต่หากเป็นเทศบาลตำบลก็จะทำให้มีโอกาสในการจัดซื้อได้มากขึ้น เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบบทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในเฉพาะส่วนที่ต้องดำเนินการ

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล	บทบาทของเทศบาลตำบล
มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537.; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2469.

ประการที่สอง ปัญหาทางการคลังของเทศบาลตำบลที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลใหม่ต้องทำใจรับสภาพและปรับตัวกับฐานะทางการคลังที่เรียกได้ว่า ยังมาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควรนัก ซึ่งเป็นภาวะที่ท้าทายต่อเทศบาลในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะใหม่นั้นมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณอย่างมาก กล่าวได้ว่างบประมาณที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายงบประมาณไปกับงบประจำเช่นเงินเดือนและค่าตอบแทน และโครงการที่มีอยู่แล้วตามนโยบายของรัฐบาล อย่างการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดอาหารเสริม (นม) แก่เด็กนักเรียน

การดำเนินการตามนโยบายไทยเข้มแข็ง ดูเหมือนว่าเทศบาลตำบลต้องดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณที่ได้รับมา ส่วนเรื่องที่ฝ่ายบริหารที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือที่ได้กำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่นก็ยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนด้วยข้อจำกัดของงบประมาณทั้งความล่าช้าในด้านการจัดสรรงบประมาณ และเรื่องการตึงงบประมาณบางรายการจากรัฐบาล ทำให้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนยังคงไม่ได้รับการตอบสนองในระยะแรกซึ่งเป็นภาวะที่ท้าทายในด้านการบริหารและการทำความเข้าใจกับประชาชนเพราะประชาชนมีความมุ่งหวังกับท้องถิ่นในฐานะเทศบาลมาก ประชาชนหลายส่วนพยายามชี้ให้เห็นว่า การเป็นเทศบาลก็เสมือนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแต่ชื่อ แต่เนื้อหาสาระและการบริการประชาชนไม่แตกต่างกันเลย

5.2.2.4 ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่

ชุมชนถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ หลายทศวรรษที่ผ่านมามีการกล่าวถึงการพัฒนาชุมชนกันอย่างกว้างขวางและในระยะหลังมานี้ โดยเฉพาะช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีความพยายามสร้างชุมชนที่มีสถานะตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จัดเจน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ให้คำนิยามคำว่า “ชุมชน” ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรม อันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบ บริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ดังนั้นชุมชนจึงเป็นการที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกันด้วย (ประเวศ วะสี, 2541: 35)

ดังนั้นเมื่อมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น เสมือนหนึ่งเป็นการยกฐานะหน่วยการปกครองที่มีแต่เดิม ขึ้นเป็นทางการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นองค์กรใหม่นี้จะต้องแสดงบทบาทในการติดต่อสื่อสารกับชุมชน ต้องเรียนรู้ร่วมกับชุมชนไม่แสดงบทบาทความเป็นหน่วยงานของรัฐแล้วสร้างความเป็นอื่นให้กับชุมชน การกระทำดังกล่าวอาจส่งผลในทางอ้อมต่อการละเลยของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ การเอื้ออาทร การดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประการแรก ความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชนในการพัฒนา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำท้องที่ที่มีสถานภาพหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นตัวแทนของรัฐ ที่เชื่อมโยงการนำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านตำบล หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐที่คอยดูแลทุกข์สุขความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนและคอยนำปัญหาความเดือดร้อน ปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่ภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันกับ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอำนาจบางประการที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่ได้มี

อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด แต่เป็นการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การเสริมสร้างความมั่นคงภายในตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเกื้อกูลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นอยู่เช่นเรื่องของ อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผนชุมชนหรือการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่มีบทบาทอย่างมากเพราะสภาพการณ์ที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้น ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชน เพื่อสื่อความไปยังเทศบาลตำบล หากขาดการประสานงานกันที่ดี อาจก่อให้เกิดปัญหาการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

ดังนั้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลการประสานงานและความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับหมู่บ้านดูเหมือนจะมีความท้าทายเพิ่มมากขึ้น เพราะในช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นการประสานงานสามารถทำได้โดยผ่านสมาชิกสภาอบต.ซึ่งจะอยู่ในทุกหมู่บ้าน ดังนั้นภายในหมู่บ้านจะมีผู้นำที่เป็นทางการคือ สมาชิกสภาอบต. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก แต่ความท้าทายใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะคือ ในบางหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล กลับกลายเป็นว่าผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นขึ้นมาคือ กลุ่มผู้นำท้องที่หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั่นหมายความว่าท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับทุกหมู่บ้านในเขตเทศบาลและต้องทำงานร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ความจำเป็นของแต่และพื้นที่มากกว่าการพัฒนาตามแนวทางที่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจในท้องถิ่นนั้น

ประการที่สอง ความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนอันเนื่องมาจากการแบ่งเขตในการเลือกตั้ง โดยทั่วไปการเลือกตั้งของเทศบาลมีลักษณะที่สมาชิกส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในหมู่บ้านขนาดใหญ่ เพราะมีจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า แม้หมู่บ้านขนาดเล็กจะพยายามเลือกตัวแทนของหมู่บ้านของตนอย่างเต็มที่ก็ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะจำนวนประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว แม้จะเลือกทั้งหมู่บ้านก็พ่ายแพ้แก่หมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมากกว่าอยู่ดี การที่ประชาชนเคยมีผู้แทนหมู่บ้านของตน อย่างน้อยก่อนหน้าที่เป็นอบต.ก็มีผู้แทนของตนอย่างน้อยหมู่บ้านละสองคน ที่ประชาชนในหมู่บ้านฝากความหวังเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้าน

การขาดหายสมาชิกที่เป็นตัวแทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนในหมู่บ้าน เป็นข้อที่มีความน่าสนใจอย่างมาก กล่าวคือ การที่ชาวบ้านไม่มีตัวแทนของหมู่บ้าน ก็อาจทำให้ห่างเหินต่อการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในการปกครองท้องถิ่นก็เป็นได้ ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่

วิจัย กล่าวคือ การที่ประชาชน ยังมองว่าตนไม่มีผู้แทนของหมู่บ้าน แม้จะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งแล้วก็ตาม ความเข้าใจดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ไว้ใจในตัวแทนเขตของตน ซึ่งเป็นความท้าทายของสมาชิกสภาในเขตต้องพิสูจน์ความเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา

ประการที่สาม ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่อาจทำให้มีความคิดแบบแบ่งแยก ด้วยความเป็นหมู่บ้านที่มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาร่วมกันของคนในชุมชน และการยกฐานะเป็นการยกฐานะโดยใช้เขตพื้นที่ของตำบลเป็นหลัก อาณาเขตของเทศบาลก็ค่อนข้างกว้างขวางเช่น กรณีเทศบาลตำบล ก. มีพื้นที่ถึง 36.64 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่พื้นที่เทศบาลตำบล ข. มีพื้นที่ 19.89 ตารางกิโลเมตร ซึ่งก็จะมีหมู่บ้านต่าง ๆกระจัดกระจายภายในเขตตำบล

ทั้งนี้หมู่บ้านในชนบทที่มีทุนทางสังคมและทุนทางชุมชนสูงชาวบ้านรู้จักกันทุกหลังคาเรือน ประกอบกับสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ ก็มีความแตกต่างจากชุมชนเมืองอย่างสิ้นเชิง ความเป็นหมู่บ้านหรือความเป็นลักษณะเฉพาะของหมู่บ้านหรือที่ภาษาอีสานเรียกว่า “เปิงบ้าน” เมื่อชุมชนท้องถิ่นอีสานมีลักษณะดังที่กล่าวมา ศูนย์กลางทางอำนาจแห่งใหม่คือ เทศบาลตำบลที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในภาพลักษณ์ใหม่ที่เป็นพื้นที่ในชนบทโดยพื้นฐานอยู่แล้ว จะสามารถดำเนินการเพื่อใช้โครงสร้างของเทศบาลตามกฎหมาย เพื่อสร้างความเข้าใจและดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพก็ต้องอาศัยความเข้าใจสภาพพื้นที่โดยรวม เพื่อลดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนคือ ผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ต้องแสดงบทบาทของความเป็นตัวแทนประชาชนในความเป็นเขตพื้นที่เทศบาล มากกว่าการถูกกลืนกินเข้าไปในระบบราชการและเน้นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะเหมือนกับที่เคยเป็นอบต. เพราะดูเหมือนนักการเมืองจะมีความภาคภูมิใจกับงานประจำที่ต้องเข้าทำงานในสำนักงาน มากกว่าการลงพื้นที่เพื่อเข้าหาและดูแลประชาชน มีประชาชนส่วนใหญ่ที่สะท้อนว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยไปพบปะประชาชนและลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาประชาชน ซึ่งนักการเมืองที่มีวิสัยทัศน์ที่ดีเพื่อชุมชนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นอย่างมากในการบริหารงานของท้องถิ่น

ประการที่สี่ เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนได้เรียนรู้และเกิดความโดดเด่นของผู้นำท้องที่โดยอัตโนมัติ จากการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และน่าจะเกิดการปรับตัวในโอกาสเลือกตั้งครั้งต่อไปว่า จะต้องเลือกอย่างไร แต่การที่หวังกับผู้แทนท้องถิ่นมากเกินไป หากผิดหวังก็จะนำไปสู่การกระตุ้นประชาชนในทางอ้อม เพื่อดูแลประโยชน์ของชุมชนหรือหมู่บ้านของตน แต่คงต้องรอไปสักระยะหนึ่ง เพราะยังมีกลไกที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้อีกช่องทางหนึ่ง แม้ประชาชนจะรู้สึกว่าหมู่บ้านของตนจะขาดความเป็นตัวแทนในสภาเทศบาล ทำให้โครงสร้างอำนาจดั้งเดิมของชุมชนมีความโดดเด่นขึ้นมาอีกครั้งและเป็นความหวังหนึ่งของประชาชนที่ฝากให้ดูแลประโยชน์และกิจการต่าง ๆในหมู่บ้าน บุคคลดังกล่าวนี้คือ ผู้นำท้องที่ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง เมื่อมีปัญหาหรือเรื่องร้องเรียนอะไร ประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิก

สภาเทศบาลจะติดต่อประสานงานไปที่ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ใกล้ชิดกับชาวบ้าน จนผู้ใหญ่บ้านมองว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเพิ่มขึ้นและเป็นที่พึ่งของประชาชนมากขึ้น

5.3 อภิปรายผลการศึกษา

การจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น โดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ซึ่งกว่าจะถึงเป้าประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น ในกระบวนการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น ประสบปัญหาอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่ง การดำเนินการที่เป็นปัญหานั้นเป็นเรื่องที่มีหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

5.3.1 ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

ประเด็นปัญหาที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงฐานะคือการนำเอาประเด็นเรื่องของการยกฐานะ มาเป็นประเด็นในการเจรจาหรือต่อรองทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติที่มีอำนาจในการควบคุม กระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจของกระทรวงมหาดไทยครอบคลุมทุกตารางนิ้วในประเทศไทย ในขณะเดียวกันการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ค่อนข้างที่จะมีความต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเมืองจากนักการเมืองที่อยู่ในระดับที่เหนือกว่าซึ่งเป็นไปตามแนวคิด Kaufman (1963 อ้างถึงใน อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 471) ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองในระดับที่เหนือการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้นไป การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวล้วนแลกมาด้วยประโยชน์ทางการเมืองทั้งสิ้น นักการเมืองระดับชาติก็ต้องการได้ฐานคะแนน จากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะเข้ามาขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งอาจละเลยประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชน การเมืองท้องถิ่นจึงเป็นเพียงทางเลือกของผลประโยชน์หนึ่งของนักการเมืองระดับชาติเท่านั้น อาจสะท้อนถึงความไม่จริงใจต่อประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนในการมีหน่วยการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบล

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของรัฐที่การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ดังที่บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522: 13-14) ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534: 11) ประหยัด หงส์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 107) รวมถึงวุฒิสาร ตันไชย

(2547: 1) ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แนวคิดเช่นว่านี้มีผลอย่างมากต่อการกำหนดและควบคุมการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะที่สะท้อนให้เห็นถึงการขออำนาจจากรัฐในการสถาปนาท้องถิ่น

เมื่อทำการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจากการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการขอยกฐานะนั้น ต้องดำเนินการสอบถามความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ความว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” การจะทำการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนั้นก็ต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์ในการปกครองตนเองของประชาชน แต่ยังพบว่ายังประสบปัญหากับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือการประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบลเสมือนหนึ่ง เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น เพราะในเบื้องลึกแล้วเป็นความต้องการอย่างประมาณไม่ได้ของนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะ ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดก็อาจพบว่ายังคงมีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบื้องบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเท่านั้น อีกทั้งการให้ข้อมูลอาจไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงทั้งหมดภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ เช่น เรื่องของการจ่ายภาษีบำรุงท้องที่ที่สามารถลดหย่อนได้เพียงไร่เดียว การมีส่วนร่วมของประชาชนตามสภาพการณ์ที่กล่าวมานี้สอดคล้องกับงานของ อลงกรณ์ อรรคแสง (2554: 1781) ที่สะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเพียงมายาคติที่สร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการบดบังเบี่ยงเบนหักเหความสนใจของประชาชนออกจากอำนาจที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นภาษาแห่งอำนาจ ที่สุดท้ายอำนาจทั้งหลายยังคงอยู่กับข้าราชการและนักการเมืองมากกว่าประชาชน

การดำเนินการที่มีการให้ข้อมูลเพียงบางส่วนของนักการเมืองท้องถิ่น ที่มองว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากล หรือมีภาพลักษณ์ขององค์กรดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๆที่โดยทั่วไปแล้วสภาพพื้นที่คือ อบต. การผลักดันช่วงประชุมประชาคมไม่เห็นแรงต้านจากส่วนอื่นเพราะกลุ่มผู้นำเชิงโครงสร้างไม่ได้รับผลกระทบมากนัก อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นกลไกหนึ่ง ของส่วนราชการยังคงมีพื้นที่เชิงอำนาจอยู่เพราะมีการยืนยันสถานภาพทางกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 12 มาตรา 3(2) โดยระบุว่า การยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล

สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ซึ่งก็เข้าทำนองที่ ธีรเดช สิริอำไพรัตน์ (2551: 139-140) ได้อธิบายว่ากลุ่มผู้ปกครองท้องที่ส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งสาเหตุเกิดมาจากการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นไม่ได้ทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์แต่อย่างใด เพราะว่ามีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากผู้ปกครองท้องที่ไปสู่นักการเมืองในองค์กรใหม่คือ เทศบาล ซึ่งสถานะของสมาชิกสภาเทศบาลหรือฝ่ายคณะผู้บริหารในเทศบาลมีสถานะที่สูงกว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องที่ไม่ได้ออกมาแสดงอาการต่อต้านหรือคัดค้านในการยกฐานะ ดังนั้นเรื่องปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้ปกครองท้องที่จึงไม่เกิดขึ้น เป็นผลทำให้การยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลจึงราบรื่นไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคแต่อย่างใด นั่นย่อมหมายความว่าการดำเนินการใด ๆที่จะกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นนั้นปัจจัยด้านผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันประชาชนเองก็ฝากให้ผู้นำ ดำเนินการได้ด้วยความสะดวกเพราะเห็นร่วมกันว่าเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเชิงพื้นที่

5.3.2 ผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น กล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ต้องการให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งมานั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะและสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวาง แต่โดยลักษณะที่พบแล้วด้วยตัวโครงสร้างอำนาจหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลแล้ว แทบจะไม่สามารถระบุความแตกต่างในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ อำนาจหน้าที่เมื่อเปรียบเทียบในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วอำนาจเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยดูจะมีความโดดเด่นในความเป็นเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นเพียงการจัดการในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อครั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถดำเนินการได้เช่นกัน เพราะขอบเขตอำนาจที่ให้อบต.ก็ค่อนข้างมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ มีอำนาจที่อาจจัดทำได้อย่างกว้างและยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 อีกด้วย ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นนี้อาจมีการพิจารณากรณีศึกษาที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่น ดังที่จรัส สุวรรณมาลาและคณะ (2550: 3) ได้รวบรวมไว้ เช่นเทศบาลตำบลอาจพิจารณาเรื่องการเฝ้าระวังการตรวจตราความเรียบร้อยในตำบลซึ่งอาจร่วมกับฝ่ายปกครองท้องที่ การรักษาความปลอดภัยด้วยกล้องวงจรปิด สายตรวจจักรยาน ป้องกันสาธารณภัย การป้องกันยาเสพติด เป็นต้น

ดังนั้นความเป็นเทศบาลตำบลอาจไม่ได้สะท้อนความแตกต่างด้านอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นแต่ประการใด และในด้านขอบเขตเชิงพื้นที่ก็อาจมีพื้นที่ที่กว้างขวางขึ้นกว่าเมื่อครั้งที่ทีการยก

ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เพราะโดยทั่วไปเป็นการยกฐานะโดยการใช้เขตพื้นที่ตำบลเป็นหลัก

ในขณะที่ประเด็นเรื่องการคลังของเทศบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ไม่ต่างกับปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบโดยทั่วไป นั่นคือมีรายได้ที่จัดเก็บเองได้น้อยโดยเฉลี่ยเทศบาลทั้งสองแห่งมีรายได้ที่จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 3 เท่านั้นซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ต้องรองบประมาณอุดหนุนและภาษีที่เก็บโดยรัฐ และในขณะเดียวกันยังพบอีกว่าภายหลังการยกฐานะงบประมาณกับไม่ได้เพิ่มขึ้นตามการประมาณการการที่งบประมาณลดลงนั้นส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก

ดูจะสอดคล้องกับ ชาสันต์ คงเรือง (2544: 139) พบว่าเทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะทางกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด ซึ่งเทศบาลนั้นมีหน้าที่มากแต่งบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารงาน เทศบาลจึงค่อนข้างประสบปัญหาในการบริหารงานโดยเฉพาะช่วงหลังยกฐานะนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับประเด็นเรื่องการกำกับดูแลที่ ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ (2546: ข-ฉ) ได้ศึกษามิติมุมมองเชิงกฎหมายภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลว่าท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระและถูกควบคุมโดยรัฐอยู่มาก อีกทั้งกลไกที่ช่วยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก

ทั้งนี้หากพิจารณารายละเอียดแล้วการกำกับดูแลของเทศบาลตำบลมีทิศทางที่จะรวมอำนาจไว้ที่จังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติ มีความชัดเจนว่าการกำกับดูแลทางตรง ด้านตัวบุคคล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอเท่านั้น ทำให้เทศบาลตำบลจะมีความใกล้ชิดกับราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือกรณีการสั่งให้ ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดลงหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอได้ หรือกรณีการกำกับดูแลทางตรง ด้านการกำกับดูแลองค์กร จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งยุบสภาเทศบาลตำบลได้โดยการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีสามกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กรณีแรก หากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล มาตรา 74(1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กรณีที่สอง กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น (มาตรา 62 ตรี) และกรณีที่สาม

หากสภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ (มาตรา 24) ทั้งนี้หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ก็ตามต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน หรือกรณีการกำกับดูแลทางตรง ด้านการดูแลการกระทำ เป็นการกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ จึงจะถูกต้องตามกฎหมายในการกำกับดูแลส่วนนี้มีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีที่สองคือการกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการระงับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากการกระทำใดของเทศบาลตำบลอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการจึงเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อทุเลาปัญหาที่จะกระทบต่อประชาชนโดยการสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

กล่าวโดยรวมเรื่องการกำกับดูแลเทศบาลตำบลถูกกำกับดูแลจากเดิมที่เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยตรง ก็อยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอ นอกจากนี้เทศบาลจะมีความใกล้ชิดกลับส่วนกลางเพิ่มขึ้นเช่น กรณีการสั่งให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา รองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีการยุบสภาเทศบาลเช่นเดียวกัน จากเดิมที่การกำกับดูแลของอบต.อย่างมากก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่พอยกฐานะเป็นเทศบาลการบริหารจัดการต่าง ๆต้องถูกดูแลในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งก็เป็นไปได้ว่าความเป็นเครือข่ายระหว่างท้องถิ่นกับฝ่ายการเมืองในระดับชาติย่อมมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นเช่นกัน การกำกับดูแลที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล อาจไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ในการจัดตั้งและยกฐานะแต่อย่างใด เพราะเทศบาลตำบลยิ่งต้องถูกพันธนาการกับอำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น เจตนาที่จะให้หน่วยการปกครองท้องที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น อาจไม่ได้เป็นจริงดังที่เป็นความประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระแต่ประการใด

ในด้านการเมืองท้องถิ่น มีความชัดเจนว่าการแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งในองค์การเทศบาลนั้นมีความแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะผู้สมัครเล็งเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังได้รับการเลือกตั้งในขณะเดียวกันก็เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองโดยอัตโนมัติ หากแต่การรวมกลุ่มดังกล่าวไม่ได้เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองที่มีความถาวรแต่อย่างใด พรชัย เทพปัญญา (2541, บทคัดย่อ) พบว่ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญเข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยส่วนใหญ่มีกลุ่มหลักเพียงกลุ่มเดียว ในขณะที่กลุ่มทางการเมืองในการแข่งขันแทบจะไม่มีความชัดซึ่งอาจจะมีทั้งความเหมือนและ

ความต่างกล่าวคือกรณีเทศบาลตำบล ก.นั้นมีเพียงกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ในขณะที่เทศบาลตำบล ข.มีกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในพื้นที่ถึงสามกลุ่มด้วยกัน นอกจากนี้พรชัย เทพปัญญา(2541) ยังพบว่าพรรคการเมืองในระดับชาติมีความสัมพันธ์น้อยมากกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะพรรคการเมืองไม่ต้องการเสียฐานคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถ้าสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างเปิดเผย แต่สิ่งที่พบในการศึกษากลับพบว่าแม้พรรคการเมืองระดับชาติจะไม่เข้ามาสนับสนุนอย่าชัดเจน แต่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความพยายามที่จะสร้างสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติอยู่ เช่น กรณีการใช้เส้นทางความสัมพันธ์ทางการเมืองเพื่อให้ช่วยในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และการให้ความช่วยเหลือผู้สมัครบางพรรคในการเป็นหัวคะแนนและช่วยหาเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติ กล่าวสั้น ๆคือการเมืองระดับชาติไม่มีความชัดเจนที่จะช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่น แต่นักการเมืองท้องถิ่นกลับมีความชัดเจนที่จะสนับสนุนการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมืองระดับที่เหนือกว่าทั้งการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดและการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554

นอกจากนี้การแข่งขันทางการเมืองก็ย่อมมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเพราะค่าตอบแทนของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในเทศบาลตำบลมีการเพิ่มขึ้นจากเมื่อครั้งที่เป็น อบต.อย่างชัดเจน ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่จะแย่งชิงเข้ามาเพื่อบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้นำชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้ หากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2551: 66-67) การแข่งขันที่รุนแรงอาจสะท้อนผ่านการใช้เงินในการเลือกตั้งที่ดูจะมีการใช้จ่ายที่สูงขึ้นอีกทั้งยังมีเรื่องฟ้องร้องกันภายหลังเลือกตั้งเสร็จสิ้น (กรณีเทศบาลตำบล ข.)

ในด้านการมีส่วนร่วม ถือเป็นประเด็นสำคัญทั้งในช่วงการดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและภายหลังจากที่เป็นเทศบาลตำบลแล้วเพราะประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองท้องถิ่นเพราะเป้าประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่นคือการให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ โดยเฉพาะเรื่องการยกฐานะที่เป็นความคาดหวังของประชาชนอย่างมากต่อสิ่งที่จะเกิดขึ้นภายหลังเป็นเทศบาลตำบลเพราะถูกกล่อมเกลาด้วยข้อมูลชุดหนึ่งที่สะท้อนความสวยงามของเทศบาลตำบลแต่พอผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นประชาชนก็ไม่ได้ใส่ใจมากนักแม้จะมีบ้างที่ไม่พึงพอใจกับการเป็นเทศบาลตำบลแต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ในขณะที่ประชาชนให้ความสนใจในเวทีการเมืองระดับชาติดังจะเห็นได้ชัดกรณีการเปิดหมู่บ้านเสื้อแดงประชาชนเข้าร่วมและสนใจเป็นอย่างมากและมากกว่าการปกครองตนเองในท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นคนในหมู่บ้านตนเองและปล่อยให้เป็นเรื่องผู้มีอำนาจหน้าที่มีตำแหน่งจะดีกว่า

ประเด็นที่กล่าวมาดูจะสอดคล้องกับ นคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544: 153) พรชัย เทพปัญญา (2541, บทคัดย่อ) ชาสันต์ คงเรือง (2544: 139) ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ (2546: ข-

ฉ) เปรมศักดิ์ กีรานนท์ (2538: 100) พระมหาณรงค์ เชื้อบัวเย็น (2553: 84) ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548: 124) เอกวิทย์ ธีรวิโรจน์ (2553: 120) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542ก: 150) ที่สะท้อนไปในทำนองเดียวกันว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาและการเมืองอยู่ในระดับน้อยและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองส่วนใหญ่คือการเลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นเท่านั้นซึ่งในทั้งสองกรณีประชาชนเข้าร่วมในการเลือกตั้งสูงกว่าร้อยละ 70 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบล ส่วนการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนในระดับล่างยังถือว่ามีความจำกัดอยู่มาก ประกอบกับประชาชนเองก็ยังขาดความสนใจต่อการเมืองท้องถิ่นอยู่มาก อีกทั้งยังไม่สนใจการติดตามการทำงานของเทศบาลและการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น หรือกล่าวโดยภาพรวมคือภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งพอ ประชาชนยังชินกับการสั่งการจากเบื้องบน อันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนานของรัฐไทย จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นของรัฐ (Local State Government) มากกว่าการปกครองที่เน้นการปกครองตนเอง (Local Self Government) ประกอบกับท้องถิ่นและชาวบ้านเองยังขาดทักษะในการทำงานลักษณะกลุ่มและเครือข่ายทำให้การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นจึงไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนมักถูกโน้มน้าวชักจูงได้ง่าย ประกอบกับประชาชนมักรอรับบริการมากกว่า ส่วนในด้านการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะประชาชนไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นมักตอบสนองแก่นักการเมืองระดับชาติมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น

ในด้านการจัดบริการสาธารณะ นั้นมีความเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรวมไปถึงปัญหาที่เชื่อมโยงกับมิติทางการคลังของเทศบาลตำบลที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ เพราะหากจะพิจารณาการที่เทศบาลตำบลมีความสามารถของเทศบาลตำบลในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน แต่เมื่อพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแล้วรายจ่ายส่วนใหญ่อยู่ที่แผนการบริหารจัดการทั่วไป รองลงมาคือเรื่องการเคหะหรือเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและเรื่องที่เป็นแนวนโยบายของรัฐในแผนงานสังคมสงเคราะห์เช่นเรื่องการแจกเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการเป็นต้น แม้จะเป็นงานฝากจากรัฐบาลเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการแต่ดูเหมือนว่าเทศบาลจะทำหน้าที่นี้ด้วยความตั้งใจจนกลายเป็นงานประจำของนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ในขณะที่งานที่มีลักษณะท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการของท้องถิ่นเช่น การแสวงหาแหล่งทุน หรือการหาช่องทางในการทำเทศพาณิชย์ หรือการส่งเสริมรายได้แก่ประชาชนอาจยังเป็นเรื่องที่นักการเมืองไม่ค่อยถนัดนัก จึงทำให้นโยบายที่ออกมาเป็นไปตามที่มีการออกแบบจากส่วนกลางที่ฝากให้ทำเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาสำคัญในพื้นที่บางเรื่องก็ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืน เช่นกรณีปัญหาน้ำประปาในหมู่บ้านที่ไม่ค่อยใช้การได้ เทศบาลตำบล ข. เองก็ไม่สามารถจัดการได้อย่างทันท่วงที เมื่อเป็นดังที่กล่าวมาจึงทำให้ประชาชนมองภาพลักษณ์ของความเป็นเทศบาลว่ายังไม่สามารถตอบสนองความต้องการ

ของประชาชนในพื้นที่ได้ อาจสอดคล้องกับนคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544: 150-162) ที่พบว่าระดับความความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลอยู่ในระดับน้อย

นอกจากนี้ในกรณีเรื่องงบประมาณของเทศบาลตำบล นอกจากไม่ได้รับการจัดสรรตามการประมาณการแล้ว ทำให้รายได้ลดลงและยังมีการขอสนับสนุนจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ จำนวนมาก เช่นกรณีเทศบาลตำบล ก. ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อำเภอในพื้นที่และจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงทั้งสิ้น ร้อยละ 6.74 (1,486,700 บาท) ในขณะที่เทศบาลตำบล ข.ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสิ้น ร้อยละ 5.77 (844,920 บาท) ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2552 เมื่อเทียบกับงบประมาณจัดเก็บเองก็มีความใกล้เคียงกับงบประมาณที่สนับสนุนหน่วยงานอื่น ซึ่งนับว่าเป็นงบประมาณที่ต้องจ่ายไปโดยธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งงบประมาณที่ถูกขอไปนั้นไม่ได้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นโดยตรงที่แต่อย่างใด และเสมือนหนึ่งว่าเอาเงินที่เทศบาลตำบลจัดเก็บเองกันไว้เป็นเงินสนับสนุนหน่วยงานอื่นและใช้เงินที่รัฐจัดเก็บให้และเงินอุดหนุนในการดำเนินการแทน ในขณะที่ภารกิจของเทศบาลแม้จะไม่ค่อยต่างกันมากนักในช่วงเป็นอบต.แต่ด้วยความเป็นองค์กรที่มีฐานะใหญ่ขึ้นเพราะสามารถขยายกรอบอัตรากำลังและโครงสร้างองค์กรให้ใหญ่ขึ้นได้จึงเกิดปัญหาทางการคลังที่ไม่มีความสมดุลกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย (ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ, 2546: ข-ฉ) เมื่อเป็นดังนี้การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจไม่สามารถตอบโจทย์ที่ว่าเทศบาลตำบลสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เพราะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นสวนทางกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งอย่างสิ้นเชิง

สำหรับมิติความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากสภาพภูมิประเทศของเทศบาลตำบลค่อนข้างมีพื้นที่กว้างขวางขึ้นและภาพลักษณ์ของความเป็นเทศบาลคือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่เจริญในเขตเมือง (Urban) หรือชุมชนเมือง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538: 15; อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 509; กฤษ เพิ่มทันต์จิต, 2552: 37-38; โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 190) นั้นในปัจจุบันอาจไม่ได้เป็นเหมือนกับที่เคยเข้าใจกันอีกต่อไปแล้วเพราะสภาพความเป็นชุมชนชนบทเริ่มมีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเพิ่มมากขึ้น นั่นย่อมหมายความว่าโครงสร้างองค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลได้ทลายความเป็นเมืองหรือชนบทไปแล้ว หากแต่สภาพที่เกิดขึ้นในชนบทนั้นค่อนข้างที่ต้องมีการสร้างความเข้าใจกับประชาชนและนักการเมืองท้องถิ่นในการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างเทศบาลตำบลเพราะด้วยความเป็นตำบลที่ประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านการขาดหายไปของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นทำให้ดูเหมือนว่าท้องถิ่นห่างเหินกับประชาชน ในขณะที่กลไกเชิงอำนาจดั้งเดิมอย่างกำนันผู้ใหญ่บ้านได้กลับมาแสดงบทบาทในพื้นที่ที่ไม่มีสมาชิกได้ แม้จะไม่ค่อยดีนักเพราะบางเรื่องที่เป็นงานของเทศบาลแต่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ทราบรายละเอียดแต่ประชาชนก็มักจะติดตามสอบถามกับกลุ่มผู้นำท้องที่ นอกจากนี้ในประเด็นความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาล

ตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชนในการพัฒนาเพราะด้วยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นมาในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น มีส่วนไปทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อย เดิมทีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 4 วรรคท้ายบัญญัติว่า “ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

นั่นย่อมหมายความว่า เทศบาลตำบลใดที่พร้อมตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถยกเลิกฝ่ายปกครองท้องที่ได้ การเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้นนั้น ก็หมายความว่าโอกาสของการปกครองท้องที่ในระดับเทศตำบลก็ย่อมมีน้อยลงตามลำดับเพราะกฎหมายเอื้อให้พื้นที่เทศบาลตำบลไม่จำเป็นต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่แต่การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 12 มาตรา 3(2) ได้บัญญัติว่า การยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ นั่นหมายความว่ามีความจำเป็นที่ต้องทำงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองควรพิจารณาแนวทางที่ประเวศ วะสี (2552: 33) เสนอว่าท้องถิ่นควรเป็นท้องถิ่นแห่งความเป็นประชาสังคม ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอำนาจรัฐอย่างเดียวไม่ได้ต้องมีลักษณะเชิงประชาสังคมคือมีหลายคนหลายฝ่ายมาร่วมดำเนินการบริหารงานของชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มความสามารถก็มีความจำเป็นที่เทศบาลตำบลต้องเห็นความสำคัญในการประสานงานกับชุมชนและผู้นำท้องที่มากขึ้น ที่สำคัญคือควรบริหารเชิงพื้นที่ร่วมกันก็น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการร่วมมือกันพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่ต้องปรับบทบาทจากการปกครองท้องถิ่น (Government) ที่เน้นความเป็นสถาบันและมีลักษณะสั่งการหรือประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น (Governance) ที่เน้นภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ความสำคัญกับภาคสังคมหรือการประสานงานกับองค์กรชุมชน (Community Organization) กลุ่มหรือเครือข่ายต่าง ๆที่มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักที่เน้นการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) จากฐานรากขึ้นสู่บน (Bottom-up) อันจะทำให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีความรู้สึกผูกพันและหวงแหนท้องถิ่น (Shah, 2006: 2; Saito, 2008: 7; Henry, 2007: 41; Vries, Reddy and Haque, 2008: 1; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553: 44-45 และอุดม ทุมโฆสิต, 2552: 204-208) เพราะหากประชาชนไม่มีความผูกพันกับท้องถิ่นแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนไม่สนใจต่อการปกครองตนเองตามมาอีกด้วย

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเชื่อมโยงและบูรณาการงานร่วมกันกับองค์กรอื่น ๆ ในชุมชน เพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้การตรวจสอบการทำงานจากภาคส่วนต่าง ๆ หรือท้องถิ่นต้องทำตัวเป็นคุณประสาน เพื่อสร้างความโปร่งใสและสร้างท้องถิ่นให้เป็นของทุกคนในชุมชน อีกทั้งยังต้องพยายามหาแนวทางที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆสามารถมีพื้นที่ยืนทางการเมืองได้ ซึ่งท้องถิ่นก็จะต้องไม่ผูกขาดอำนาจที่มีเฉพาะองค์กรของตน อาจจำเป็นต้องอาศัย คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มที่มีในหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน หรือกลุ่มองค์กรอื่น ๆ ที่สามารถเป็นภาคีร่วมดำเนินการขับเคลื่อนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นในชนบททั้งหลายองค์กรต่าง ๆที่มีในชุมชน รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นส่วนสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นหมุดเชื่อม (Linking Pin) ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชน ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสำคัญสูงของการทำงานร่วมกันคือ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน ดังนั้นการทำงานที่สอดรับกันขององค์กรต่าง ๆในชุมชนท้องถิ่นก็จะมีส่วนในการสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นในการประสานงานกับชุมชนหรือผู้นำท้องที่นั้นก็มีส่วนสำคัญเพราะการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายหรือการให้ความสำคัญกับภาคสังคมจะช่วยให้เกิดการสร้างพื้นที่ทางการเมืองแก่กลุ่มอื่น ๆไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ก็จะเน้นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลตำบลกับกลุ่มองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่มีบทบาทภารกิจที่มีความเกื้อกูลกันในการปฏิบัติงาน

5.4 สรุป

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลและศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในกระบวนการแปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลักด้วยกันกล่าวคือ ประการแรกปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของอปท.ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง ประการที่สองปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน อันเป็นความต้องการของผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชาคมหมู่บ้านหรือการประชาคมตำบลที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้ยังมีเรื่องความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ ประการที่สามปัญหาอันเกิดจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนในการหารือกับอปท. และประการสุดท้ายคือปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีความ

พยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมือง

ในส่วนของผลกระทบภายหลังเป็นเทศบาลตำบลนั้นลักษณะเด่นคือ เรื่องของการกำกับดูแลเทศบาลตำบลถูกกำกับดูแลจากเดิมที่เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยตรง ก็อยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอ นอกจากนี้เทศบาลจะมีความใกล้ชิดกลับส่วนกลาง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเด็นทางการคลังก็เป็นปัญหาที่ต้องรองบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักและยังไม่เป็นไปตามการประมาณการ ทำให้ประสบปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องผลกระทบในมิติด้านการเมืองนั้นมีแนวโน้มที่จะแข่งขันทางการเมืองที่ใช้เงินในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้นแม้จะไม่ใช่กลุ่มที่ถาวรก็ตาม ในด้านความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาตินั้นเทศบาลตำบลมีความชัดเจนในการสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค แต่ในเวทีท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติไม่ได้แสดงออกอย่างเต็มที่นัก ส่วนมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนยังจำกัดเฉพาะการเลือกตั้งเป็นหลัก ส่วนการมีส่วนร่วมลักษณะอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแนวทางอื่นยังจำกัดอยู่ หรืออย่างมากการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อยู่ในระดับการรับรู้ข่าวสารจากทางเทศบาลตำบลในบางเรื่องเท่านั้น ในบริบทของพื้นที่ผู้นำท้องที่และผู้นำเชิงโครงสร้างค่อนข้างมีบทบาทอย่างมากในการสื่อสารและการติดต่อกับประชาชน ในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะอำนาจหน้าที่ก็ไม่ต่างกันมากนัก อีกทั้งยังประสบปัญหาการไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายของเทศบาลตำบลได้จำนวนมาก เพราะงบประมาณไม่เข้าตามการประมาณการ และต้องรองบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก รายได้ที่จัดเก็บเองทั้งสองกรณีเพียงประมาณร้อยละ 3 เท่านั้น ในขณะเดียวกัน การดำเนินการก็ลงไปที่แผนบริหารทั่วไป และงานตามแนวนโยบายของรัฐเป็นหลักโดยเฉพาะงานด้านการสังคมสงเคราะห์ที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว กลายเป็นว่างานฝากของรัฐบาลเป็นงานประจำของท้องถิ่นไป และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่นั้นถือเป็นภาวะที่ท้าทายของฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาในการทำงานร่วมกัน กับผู้ปกครองท้องที่เพื่อประโยชน์ประชาชนในพื้นที่ เพราะกรณีที่สมาชิกสภาลดลงแล้วไม่สามารถสร้างความผูกพันและดูแลประชาชนในบางพื้นที่ได้ดีเท่าที่ควร เพราะยังมีลักษณะการแบ่งความรู้สึกตามลักษณะเชิงภูมิศาสตร์ ทั้งนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านและเทศบาลตำบลควรแสวงหาความร่วมมือในการดูแลพื้นที่ร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกความรู้สึกเป็นอื่นในเขตเทศบาลตำบล

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นโดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่จากการศึกษาอาจ

พิจารณาได้ว่าค่อนข้างสวนทางกันเจตนารมณ์ในการจัดตั้งดังกล่าว นั่นคือขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจไม่ได้กว้างขวางมากนักเพราะอำนาจโดยทั่วไปที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทั้งของอบต.และเทศบาลนั้นอำนาจแทบไม่ต่างกัน ในขณะที่อำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจทั้งเทศบาลและอบต.ไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้มากน้อยเพียงใด ขณะที่เรื่องการกำกับดูแลนั้นเทศบาลตำบลต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลางและระดับจังหวัดเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในด้านการคลังท้องถิ่นก็ไม่เป็นไปตามประมาณการและไม่สามารถพึ่งตนเองได้ อีกทั้งในกระบวนการยกฐานะก็มีปัญหานานัปการและพอหลังเปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลก็ยังพบกับประเด็นท้าทายหลายประการด้วยกัน เมื่อเป็นดังนี้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำเป็นที่ต้องศึกษารายละเอียดต่าง ๆและผลกระทบให้รอบด้าน และที่สำคัญต้องให้ความสำคัญกับประชาชนด้วยความจริงใจ ไม่ให้เป็นเพียงว่าเทศบาลตำบลเป็นของข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นเพียงเท่านั้น เพราะดูเหมือนว่าประโยชน์จะพึงมีแก่ข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน ดังนั้นต้องทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องพร้อมรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะต้องมีการดำเนินการที่สามารถบอกเหตุผลความจำเป็นของพื้นที่ รวมถึงบอกข้อเด่นข้อจำกัดของการบริหารงานเทศบาลแก่ประชาชนในวงกว้าง เพื่อเกิดการถกแถลงถึงประเด็นที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลหารือ หากประชาชนรับรู้เข้าใจถึงความจำเป็นของพื้นที่ในการเปลี่ยนแปลงฐานะแล้วก็จะทำให้ประชาชนตระหนักในการทำหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ควรปล่อยให้เป็นเทศบาลตำบลไปตายเอาดาบหน้า หากแต่ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรและความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ มากกว่าความพร้อมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำเป็นหลัก

5.5 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นพอที่จะประมวลข้อมูลเพื่อเป็นข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.4.1 ข้อเสนอแนะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

อาจมีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกล่าวคือ

1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีความชัดเจนในเรื่องแนวทางปฏิบัติแม้ปัจจุบันจะมีคู่มือที่เป็นแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ แต่ก็มีบางประเด็นที่ไม่ได้สื่อสารให้เกิดความชัดเจน เช่น เรื่องจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการทำประชาคม และสัดส่วนที่เห็น

ด้วยควรระบุให้ชัดเจน เพื่อให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติของท้องถิ่นจะได้ไม่เกิดปัญหาและความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

นอกจากนี้กรณีหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ ควรมีการกำหนดเรื่องของรายได้ให้ชัดเจนขึ้นตามภาวะทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารองค์กรและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะควรมีการประสานงานกัน เพื่อไม่สร้างความขัดแย้งหรือความล่าช้าในการดำเนินการ เพราะการขอเปลี่ยนแปลงฐานะนับเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมในการขอยกฐานะ ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลควรคำนึงถึงความพร้อมของทางการบริหารขององค์การและความพร้อมทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะความพร้อมทางการบริหารการคลัง เพราะการบริหารงานท้องถิ่นถือว่างบประมาณของท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตน หากหวังเพียงพึ่งงบประมาณอุดหนุนก็เท่ากับว่าท้องถิ่นยังพึ่งตนเองไม่ได้ นอกจากนี้ควรมีการดำเนินการล่วงหน้าก่อนขอเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างน้อยประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

3) ควรมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะวางแผนการบริหารรองรับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล สำหรับการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาภายหลังการเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเป็นแผนระยะยาว เพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวทางการดำเนินการในระยะยาวเพราะในระหว่างทางอาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งนี้อาจกำหนดให้อบต.ที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว 15 ปี โดยแบ่งเป็นช่วงว่า ในระยะ 5 ปีแรก จะดำเนินการบริหารจัดการอย่างไร ในระยะ 5 ปีถัดมาจะดำเนินการอะไรบ้าง และใน 5 ปีถัดไปเทศบาลจะมีสภาพเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้เห็นภาพในอนาคตของเทศบาลตำบล

4) การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และสภาพของความเป็นชุมชนเป็นหลักมากกว่าที่จะเป็นความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ที่เจรจาเพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองแก่กัน ซึ่งหากบางอบต.ที่มีสภาพที่ไม่ค่อยพร้อมยกฐานะแต่ได้รับการพิจารณาเพราะปัจจัยทางการเมืองเป็นหลัก อาจกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลได้ เช่น ความไม่พร้อมของบุคลากร หรือทางการคลังท้องถิ่น

5) อบต.ควรให้ความสำคัญในการสร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ด้วยการให้ข้อมูลที่เป็นจริงและเป็นประโยชน์ต่อการยกฐานะอย่างแท้จริง เพราะเจตนารมณ์ของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ

การกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้เพื่อให้เกิดการสร้างการเรียนรู้และเข้าใจต่อการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบลอาจจัดให้มีการเปิดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้มีการถกแถลงถึงข้อดีข้อจำกัดของการเป็นเทศบาลตำบลต่อประชาชน และสุดท้ายให้ประชาชนตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่มีความถูกต้องรอบด้านไม่ควรมีการปกปิดข้อมูลบางอย่าง เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่อาจเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการลงประชามติก็ได้

5.4.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ

1) เทศบาลตำบลควรแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาชน องค์กรภาคสังคมมากขึ้น ซึ่งการทำงานของเทศบาลตำบลไม่ควรเป็นลักษณะแบบเป็นตัวแสดงหลักเพียงองค์กรเดียว ควรเน้นการบริหารเชิงพื้นที่ร่วมกันกับภาคส่วนอื่นพื้นที่โดยเฉพาะผู้นำท้องที่ น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการร่วมมือกันพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) สมาชิกสภาเทศบาลต้องเรียนรู้การทำงานและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ ตามความคาดหวังของประชาชน เพราะเมื่อเปลี่ยนจากเขตหมู่บ้านมาเป็นเขตเลือกตั้ง การที่ สมาชิกสภาเทศบาลกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ ไม่ได้หมายความว่าจะทำงานเฉพาะในเขตหมู่บ้านของตน จำเป็นที่ต้องพิสูจน์ความเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน และสร้างความรักความผูกพันต่อท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน เพื่อบรรลุเป้าประสงค์สูงสุดในการปกครองท้องถิ่นคือประชาชนสามารถปกครองตนเองได้

3) การแสวงหาแหล่งทุนเพื่อพัฒนาเทศบาลตำบล เนื่องจากการดำเนินการในระยะช่วงแรกเทศบาลตำบลประสบปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังที่ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายอย่างมาก ดังนั้นอาจมีความจำเป็นของเทศบาลตำบล ที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจใช้ช่องทางในการดำเนินการร่วมกันในลักษณะสหการ เพื่อจะได้เกิดการทำงานร่วมกันในท้องถิ่นใกล้เคียงและสามารถลดภาระทางการคลังได้อีกส่วนหนึ่งด้วย หรือเทศบาลตำบลเองอาจหาเครือข่ายภาคีจากองค์กรภาครัฐ หรือท้องถิ่นในระดับที่เหนือกว่า เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือภาคธุรกิจอื่นเพื่อขอสนับสนุนทางการคลังหรืออาจดำเนินการทำเทศพานิชย์ ซึ่งกฎหมายเอื้อให้เทศบาลตำบลสามารถดำเนินการได้

4) กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำท้องถิ่น ต้องผสานพลังเพื่อร่วมกันพัฒนาพื้นที่ความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ตามโครงสร้างทางกฎหมายการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น มีส่วนที่ต้องประสานงานเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้นในการทำงานร่วมกันด้วยความตั้งใจจริงจึงมีความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยทั้งสองฝ่ายควรทำงานที่เน้นประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้ยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน

อยู่ในเขตเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลก็อาจใช้กลไกเชิงอำนาจนี้ในการดูแลทุกข์สุขแก่ประชาชน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลตำบลควรประสานประโยชน์ในพื้นที่และเน้นการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ประชาชนเป็นหลัก

5) ภาคประชาชนต้องตระหนักในความเป็นพลเมืองและกระตุ้นการทำงานของเทศบาลตำบล รวมทั้งใส่ใจต่อการทำหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ฝากความหวังไว้กับตัวแทนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การสนใจทางการเมืองของประชาชนจะทำให้การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น และจะสะท้อนการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการปกครองของประชาชนที่แท้จริง

6) การปฏิรูปการกำกับดูแลเพื่อให้เทศบาลตำบลปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ควรมีการแก้ไขให้การกำกับดูแลเทศบาลตำบลนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เพื่อลดการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไป โดยเงื่อนไขการกำกับดูแลอาจมีการกำหนดให้ทำเฉพาะที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ

5.4.3 ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะในระยะแรกเท่านั้น ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้นหากจะให้เห็นผลกระทบในระยะยาวและครอบคลุม อาจมีการศึกษาเพิ่มเติมภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแล้วในอีกช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาช่วงระยะเวลา 10 ปีภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจะทำให้เห็นภาพสะท้อนหรือผลกระทบหรือประเด็นปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

2) ในการศึกษาครั้งต่อไปอาจพิจารณาถึงรูปแบบในการทำงานแบบเครือข่ายของเทศบาลตำบล เพราะในระยะยาวการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประเด็นที่ท้าทายแก่ท้องถิ่น ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่นในลักษณะสหการได้ แต่ในทางปฏิบัติยังประสบปัญหาการทำงานลักษณะดังกล่าวอยู่

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลตำบลยังอาจประสบปัญหาอยู่ ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงประเด็นเรื่องแนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและเข้าร่วมต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546. **คู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551ก. **การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** ค้นวันที่ 4 กันยายน 2554 จาก http://www.thailocaladmin.go.th/upload/callcenter/type1/2551/9/file_answercall1221633308364.doc

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551ข. **รายงานประจำปี 2551.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. มปป. **คู่มือการปฏิบัติงาน การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมและยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง.

กฤษ เพิ่มทันต์จิต. 2552. **การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สุขขุมวิทการพิมพ์.

กำนันตำบล ก. กำนัน. 2555 (5 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

กำนันตำบล ข. กำนัน. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

โกวิทย์ พวงงาม. 2547. องค์การบริหารส่วนตำบล. ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.** เล่มที่ 4. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 1-2.

โกวิทย์ พวงงาม. 2548. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

โกวิทย์ พวงงาม. 2552. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ข้าราชการระดับจังหวัด. นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 (1 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ข้าราชการส่วนกลาง (1). นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 (6 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ข้าราชการส่วนกลาง (2). นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 (6 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 50 ปีเทศบาล. 2527. **เทศบาลไทยในปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

เครย์ตัน, เจมส์ แอล. 2551. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน: การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และเมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

จรัส สุวรรณมาลา. 2542. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2547. นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชน. ใน **เอกสารประกอบการสัมนาเรื่อง เหลียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 1-19.

จรัส สุวรรณมาลาและคณะ. 2550. **คู่มือการฝึกอบรมโดยการใช้กรณีศึกษานวัตรกรรมท้องถิ่น เล่มที่ 9 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิถีใหม่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. 2551. **รัฐประศาสนศาสตร์ ว่าด้วยกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครังที่ 2. ปทุมธานี: มายด์พับลิชชิ่ง.

ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ. 2543. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: หจก.น่ำกังการพิมพ์.

ชาสันต์ คงเรือง. 2544. **พัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2552. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชาย โพธิสิตา. 2552. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนพับลิชชิ่ง.

ชุบ กาญจนประกร. 2509. อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2535. **ขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. 2517. เทศบาลกับการบริหาร. ใน **เทศบาลกับการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 19-31.

ณรงค์ บุญสวยขวัญ. 2550. สารัตถะของการเมืองการปกครองท้องถิ่นกับข้อเสนอเพื่อประเด็นสาธารณะต่อรัฐธรรมนูญ 2550. ใน **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.** โกวิทย์ พวงงาม. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม. หน้า 119-128.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2553. **การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล รายะนาคร. 2552. **การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.).

ถวิลวดี บุรีกุล. 2548. การยกระดับการบริการสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน : นวัตกรรมของการสร้างธรรมาภิบาลและการเมืองฐานประชาชน. ใน **เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 7 เรื่องการเมืองฐานประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์. หน้า 865-901.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2552. **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.** กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์.

เทศบาลตำบล ก. 2553. **เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554.** ขอนแก่น: สำนักงานเทศบาลตำบล ก.

เทศบาลตำบล ข. 2553ก. **เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2554.** ขอนแก่น: สำนักงานเทศบาลตำบล ข.

เทศบาลตำบล ข. 2553ข. **แผนอัตรากำลังพนักงานเทศบาล 3 ปีงบประมาณพ.ศ. 2552-2554.** ขอนแก่น: สำนักปลัดเทศบาล.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2548. **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2551ก. ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง : หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของรัฐไทย(พ.ศ.2540-2550). ใน **ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.** ณรงค์ เพชรประเสริฐ. กรุงเทพมหานคร: เอเดสันเพรส โปรดักส์. หน้า 8-56.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2551ข. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น(ภาคแรก).** กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2553. **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลกภาคแรกจากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธีรเดช สิริอำไพรัตน์. 2551. **การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นคร พันธุ์สวัสดิ์. 2544. **การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542ก. **การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542ข. ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย. **วารสารธรรมศาสตร์.** 25, 1 (มกราคม-เมษายน): 35-43.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2546. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.** นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 15-16.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. 2552. **รายงานการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.** เอกสารวิจัย เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2552. **การปกครองส่วนท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก. นายกเทศมนตรี. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. นายกเทศมนตรี. 2554 (6 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

บุญรงค์ นิลวงศ์. 2522. **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ.** กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.

ประกาศคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งตำบล ก. อำเภอ ก. จังหวัดขอนแก่น เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ก. ฉบับลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2553.

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบล ข. อำเภอ ข. จังหวัดขอนแก่น ฉบับลงวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2553

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ประกาศหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล (เพิ่มเติม). ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546.

ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดและปรับระดับตำแหน่งของพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาลเนื่องจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล. ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546.

ประชาชนตำบล ก. ประชาชน. 2555 (31 มกราคม). การสัมภาษณ์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2529. **สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534. **การปกครองท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .

ปธาน สุวรรณมงคล. 2548. การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร และเพื่อใคร. ใน **เอกสารการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 7 ประจำปี 2548 เรื่อง การเมืองฐานประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 341-363.

ปธาน สุวรรณมงคล. 2552. **การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร.** กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.

ประธานสภาเทศบาลตำบล ก. ประธานสภาเทศบาล. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ประธานสภาเทศบาลตำบล ข. ประธานสภาเทศบาล. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

ประยูร กาญจนดุล. 2544. **ปฐกถาเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประยูร กาญจนดุล. 2545. การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. **วารสารราชบัณฑิตยสถาน.** 27 (มกราคม-มีนาคม): 20-38

ประเวศ วะสี. 2541. **ยุทธศาสตร์ชาติ : เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม**. กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน.

ประเวศ วะสี. 2552. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้มหาวิกฤตการณ์สยาม. ใน **ทางออกวิกฤตสยามด้วยชุมชนท้องถิ่น.** เล่มที่ 1. ชูวัส ฤกษ์ศิริสุข. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.). หน้า 26-43.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. **การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์.

ประหยัด หงส์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2529. **ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย.** กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.

ปรีชา หยั่งทะเล. 2552(13-19 พฤศจิกายน). ยกฐานะอบต.ขึ้นชั้นเทศบาลปัญหาที่ต้องเร่งสะสาง. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**: 41.

ปรีชา หยั่งทะเล. 2553(22-28 ตุลาคม). คอลัมน์ เจาะประเด็นร้อน อปท.: ค้านกฎหมายท้องถิ่นฉบับกฤษฎีกา. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**: 41.

ปลัดเทศบาลตำบล ก. ปลัดเทศบาล. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ปลัดเทศบาลตำบล ข. ปลัดเทศบาล. 2554 (6 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

เปรมศักดิ์ กีรานนท์. 2538. **อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7ข. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน. 2555 (3 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ผู้นำประชาคมหมู่ 3ก. ผู้นำประชาคม. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ผู้นำประชาคมหมู่ 5ก. ผู้นำประชาคม. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้นำประชาคมหมู่ 6ก. ผู้นำประชาคม. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ผู้นำประชาคมหมู่ที่ 8ก. ผู้นำประชาคม. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ผู้นำประชาคมหมู่ที่ 9ก. ผู้นำประชาคม. 2554 (2 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3ก. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4ก. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ก. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7ก. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9ก. ผู้ใหญ่บ้าน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบล ข. ผู้อำนวนการ. 2555 (3 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

พรชัย รัศมีแพทย์. 2535. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย.** นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พรชัย เทพปัญญา. 2541. **รายงานวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล.** กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พระมหาณรงค์ เชื้อบัวเย็น. 2553. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. 8 (กรกฎาคม-ธันวาคม): 83-118.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 119, 107ก (17 ตุลาคม): 1-41.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 116, 114ก (17 พฤศจิกายน): 48-66.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 70, 14ก (17 กุมภาพันธ์): 222-257.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 120, 124ก (22 ธันวาคม): 1-15.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 126, 85ก (13 พฤศจิกายน): 7-9.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 116, 120ก (29 พฤศจิกายน): 1-20.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา, 31 (17 กรกฎาคม): 229-274.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 125, 27ก (5 กุมภาพันธ์): 96-105.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 126, 100ก (30 ธันวาคม): 1-3.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา 111, 53ก (2 ธันวาคม): 11-35.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา 120, 124ก (22 ธันวาคม): 16-37.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552. **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา 126, 84ก (6 พฤศจิกายน): 8-10.

ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ. 2546. **รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน**. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2537. **รายงานการวิจัย เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทยาลัยการเมือง.

มรุต วันทนากร. 2547. เทศบาล. ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 1-70.

มติชน. 2552 (16 ตุลาคม). ส.ส.น่านแฉแร้งรุมทึ้ง “อบต”.: 8.

มติชน. 2552 (25 ตุลาคม). “บุญจง”ท้าสาบานทุจริตยกฐานะอบต.: 10.

มติชน. 2552 (11 พฤศจิกายน). ยกฐานะ “อบต.”วุ่นไม่เลิก: 8.

มิติชน. 2552 (28 ตุลาคม). อดีตนายกอบต.นัดชุมชนุมหน้า มท. ทวงถามยกฐานะขึ้นเป็น “เทศบาลตำบล”: 8.

มติชน. 2552 (6 ตุลาคม). จี้ “บุญจง” แจง “ยกฐานะ” ทต.อืด หึ่งบีบอปท.เปลี่ยนฐานะเป็น “ภท”: 8.

มติชน. 2553 (19 ตุลาคม). นายกอบต.จี้มท.ยกฐานะทต: 8.

มติชน. 2553 (28 ตุลาคม). ″บุญจง″ลั่นไม่จำเป็นยกฐานะ: 8.

มานิตย์ จุมปา. 2548. **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มาลัย หุวะนันท์. 2502. กระบวนการปรับปรุงเทศบาล. ใน **เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 9 การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ส่วนการปกครองท้องถิ่นกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมมหาดไทย.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ.2547. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 2547, พิเศษ 119ง (20 ตุลาคม): 20.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 122, พิเศษ 35ง (26 เมษายน): 8–10.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553. ประกาศวันที่ 3 ธันวาคม 2553.

รัฐกฤตย์ บุญกาวิน. 2548. **องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาตรฐานการพัฒนา 2 ระดับ**. ใน เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 7 เรื่องการเมืองฐานประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 114, 55ก (11 ตุลาคม): 1–99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา 124, 47ก (24 สิงหาคม): 1–127.

โลกวันนี้. 2552 (12 ตุลาคม). รีดค่าเอกสาร3หมื่นแลกยกฐานะอบต.: 01A,06A.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2546. **การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.

วิโรจน์ ไชยมาลา. 2545. **ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ศึกษากรณีจังหวัดลำพูน.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. **ฤาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. 2547. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550.** นนทบุรี: โรงพิมพ์คลังวิชาจำกัด.

วุฒิสาร ตันไชย. 2552. **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. 2551. การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน **ก้าว (ไม่) พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.** ณรงค์ เพชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: เอเตสันเพรส โปรดักส์. หน้า 59-106.

สถาบันพระปกเกล้า. 2547ก. **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2547ข. **รัฐกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551ก. **การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551ข. **ถอดระหัสรางวัลพระปกเกล้า'50.** กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551ค. **แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551ง. **สร้างการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นรากฐานพัฒนาประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร: ส. เจริญการพิมพ์.

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. 2553. **ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** ค้นวันที่ 4 กันยายน 2554 จาก http://www.nmt.or.th/DocLib5/ร่างกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น/ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.pdf

สนิท จรอนันต์. 2549. **ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. ใน **สารารุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.** นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 5-10.

สมพงษ์ ฟุ้งทวีวงศ์. 2542. **ความเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลต่อการบริหารงานของเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล: ศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมพันธ์ เตชะอธิก. 2546. **อบต. เทศบาล อบจ.อำนาจของใคร**. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(1). สมาชิกสภาเทศบาล. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(2). สมาชิกสภาเทศบาล. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(3). สมาชิกสภาเทศบาล. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(1). สมาชิกสภาเทศบาล. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2). สมาชิกสภาเทศบาล. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(3). สมาชิกสภาเทศบาล. 2555 (3 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

สาโรช คชมาตย์. 2541. หลักเกณฑ์การจัดตั้งและโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน **สรุปผลการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในลักษณะประชาพิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง. หน้า 19-24.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546. **คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานผลการประเมินเป้าหมายมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะของ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. 2552. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 20 สมัยสามัญนิติบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน.

สำนักปลัดอบต.ข. 2551. **รายงานการออกสำรวจความเห็นประชาชนในการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล**. ฉบับลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2551.

สุนทรชัย ชอบยศ. 2554. ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. 9 (มกราคม-มิถุนายน): 31-85.

สุภางค์ จันทวานิช. 2549. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภางค์ จันทวานิช. 2552. **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ.** พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หยุด แสงอุทัย. 2548. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร: ประกายพรึก.

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. 2550. **ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551.** ขอนแก่น: องค์การบริหารส่วนตำบล ก.

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. 2551ก. **เอกสารเสนอประกอบการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล.** ขอนแก่น: องค์การบริหารส่วนตำบล ก.

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. 2551ข. **เอกสารประกอบการชี้แจงการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. เป็นเทศบาลตำบล ก..** ขอนแก่น: องค์การบริหารส่วนตำบล ก.

องค์การบริหารส่วนตำบล ข. 2552. **เอกสารเสนอประกอบการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล.** องค์การบริหารส่วนตำบล ข.

อดีตนายกอบต.ข. ประชาชน. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 8ก. ประชาชน. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

อดีต สอบต. อบต.ก. อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

อนุชา ฮุนสวัสดิกุลและคณะ. 2548. **รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: เอพี กราฟิค ดีไซด์และการพิมพ์.

อมร รักษาสัตย์. 2538. การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง. ใน **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย.** ชัยอนันต์ สมุทวณิชและปาริชาต โชติยะ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 5–13.

อรทัย ก๊กผล. 2546. **Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

อรทัย ก๊กผล. 2551. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทายและทิศทางในอนาคต. ใน **การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

อรทัย ก๊กผล. 2552. **คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.

อลงกรณ์ อรรคแสง. 2547. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน. ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 55.

อลงกรณ์ อรรคแสง. 2554. ประชาธิปไตยที่เอื้อต่อผู้มีอำนาจ : พิจารณาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน. ใน **“การเมือง” ของ “รัฐ” และ”ท้องถิ่น”ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์**. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.

อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี. 2548. ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย : จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต.และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 3 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 43-57.

อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี. 2552. การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี. **วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน**. 16 (มกราคม -มิถุนายน): 41-75.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544. **วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัตและศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุดม ทุมโฆสิต. 2550. ความเสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและการแสวงหาทางออก. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**. 5 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 263-293.

อุดม ทุมโฆสิต. 2552. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: แซทโฟร์ พริ้นติ้ง.

เอกวิทย์ ธีรวิโรจน์. 2553. **ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กรณีศึกษาทศบาลเมืองนางรอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552ก. **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552ข. **อภิวัฒน์ท้องถิ่น : สำรวจทฤษฎีการเมือง เพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานใหม่ของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ(สสส).

Achakorn Wongpreedee and Chandra Mahakanjana. 2011. Decentralization and Local Governance in Thailand. **Public Administration in Southeast Asia : Thailand, Philippines, Malasia, Hong Kong and Macao.** Evan M. Berman. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group. Pp. 53-77.

Brady, Henry E; Verba, Sidney and Schlozman, Kay Lehman. 1995. A Resource Model of Political Participation. **American Political Science Review**. 89, 2 (June): 271-294.

Henry, Nicholas. 2007. **Public Administration and Public Affairs.** 10th ed. Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.

Lockie, Stewart; Franetovich, Maree; Sharm, Sanjay and Rolfe, John. 2008. Democratisation Versus Engagement? Social and Economic Impact Assessment and Community Participation in the Coal Mining Industry of the Bowen Basin, Australia. **Impact Assessment and Project Appraisal.** 26, 3 (September): 177-187.

Saito, Fumihiko. 2008. **Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective.** New York, NY: Physica-Verlag Heidelberg.

Shah, A. ed. 2006. **Local Governance in Developing Countries.** Washington, D.C.: The World Bank.

UNDP. 2009. **Human Security, Today and Tomorrow Thailand Human Development Report.** Bangkok: United Nations Development Program.

Vries, Michiel S. de; Reddy, P. S. and Haque, M. Shamsul. 2008. **Improving Local Government : Outcome of Comparative Research.** Basingstoke (England): New York: Palgrave Macmillan.

Wit, Deniel. 1967. **A Comparative Survey of Local Government and Administration.** Bangkok: Institution of Public Administration, University of Thammasat.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แนวคำถามในการสัมภาษณ์

แนวคำถามในการสัมภาษณ์

วิทยานิพนธ์เรื่อง กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. ประเด็นเรื่องปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล

แนวคำถาม กลุ่มนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่น/กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค

1.1 โดยรวมแล้วปัญหาที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคืออะไรบ้างและปัญหาใดที่พบมากที่สุด?

1.1.2 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ

1.1.2 การดำเนินการของท้องถิ่นและการขอความร่วมมือท้องถิ่นและท้องที่ใกล้เคียง

1.1.3 การดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค

1.1.4 การดำเนินการของราชการส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย)

1.2 ท่านคิดว่าควรดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอย่างไร

2. ประเด็นผลกระทบภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะ

2.1 แนวคำถามนักการเมืองท้องถิ่น (ฝ่ายบริหาร)

2.1.1 บรรยากาศทางการเมืองและการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลเป็นอย่างไร

2.1.2 การที่มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากสองเขตการเลือกตั้ง เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบริหารจัดการหรือไม่

2.1.3 อำนาจหน้าที่มีอยู่เอื้ออำนวยให้บริหารจัดการได้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ และนโยบายหรือโครงการใดที่ถือว่าประชาชนได้ประโยชน์มากที่สุดภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2.1.4 การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัญหาหรือไม่อย่างไร

2.1.5 ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆกับเทศบาลตำบลหรือไม่อย่างไร

2.1.6 เทศบาลตำบลมีส่วนร่วมกับกิจกรรมที่ชุมชนจัดขึ้นหรือไม่อย่างไรและการประสานงานร่วมกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลมีสภาพการณ์อย่างไรบ้าง

2.2 แนวคำถามสมาชิกสภาเทศบาล

2.2.1 การที่จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลงมีผลกระทบต่อการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติหรือการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือไม่ และมีอุปสรรคต่อการดำเนินงานทางด้านกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่

2.2.2 ที่ผ่านมามีนโยบายหรือโครงการใดของฝ่ายบริหารที่ทางสภาไม่เห็นด้วยหรือไม่และหากในบางกรณีที่ สภาไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหารจะดำเนินการอย่างไร

2.2.3 ที่ผ่านมาเคยมีการยุบสภาท้องถิ่น หรือเคยมีเรื่องที่ส่อว่าจะนำไปสู่การยุบสภาหรือไม่อย่างไร

2.2.4 สมาชิกสภาเทศบาลตำบลแสดงบทบาทในการสะท้อนความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด

2.2.5 โดยสรุปการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่สุดต่อฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลตำบลคืออะไร และภาพรวมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีเป็นอย่างไร

2.3 แนวคำถามข้าราชการท้องถิ่น

2.3.1 มีปัญหาด้านการบริหารงานคลังภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะหรือไม่อย่างไร

2.3.2 การบริหารงานบุคคลเมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเป็นอย่างไรบ้าง

2.3.3 การกำกับดูแลเทศบาลตำบลขององค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไรบ้าง

2.3.4 โดยสรุปการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่สุดต่อข้าราชการท้องถิ่นเมื่อเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลตำบลคืออะไร

2.4 แนวคำถามกลุ่มประชาชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ผู้นำประชาคมและอดีตสอบต.)

2.4.1 โดยภาพรวมแล้วการแข่งขันทางการเมือง เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีลักษณะอย่างไร และต่างจากอบต.หรือไม่ และภายหลังจากการได้รับเลือกตั้งแล้วทั้งฝ่ายบริหารและสภามีความขัดแย้งกันหรือไม่และนักการเมืองระดับชาติเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร

2.4.2 สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนหรือการรับฟังปัญหาหรือสะท้อนปัญหาของประชาชนเพื่อนำไปสู่การแก้ไขได้มากน้อยเพียงใด

2.4.3 โดยรวมแล้วประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลตำบลในลักษณะอย่างไรบ้างและเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดแตกต่างกับเมื่อครั้งเป็นอบต.หรือไม่

2.4.4 เทศบาลตำบลให้การดูแลประชาชนได้ดีกว่าอบต.หรือไม่ และโครงการใดที่ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด

2.4.5 เทศบาลตำบลมีส่วนร่วมกับกิจกรรมที่ชุมชนจัดขึ้นหรือไม่อย่างไรและการประสานงานร่วมกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลตำบลมีลักษณะอย่างไรบ้าง

2.5 แนวคำถามข้าราชการส่วนกลาง-ภูมิภาค

2.5.1 ทิศทางการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลมีแนวโน้มอย่างไร และในการเปลี่ยนแปลงฐานะปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่พบคือ อะไร มีลักษณะอย่างไร

2.5.2 การกำกับดูแลการทำงานของเทศบาลตำบลมีปัญหาหรือไม่อย่างไร และการทำงานร่วมกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน อำเภอ และเทศบาลเป็นอย่างไรบ้าง

2.5.3 ปัญหาหรือผลกระทบที่สำคัญของเทศบาลตำบลภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลคืออะไรและมีลักษณะอย่างไร

2.5.4 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะและข้อเสนอ เพื่อการบริหารงานเทศบาลตำบลในระยะแรก

ภาคผนวก ข

หนังสือเลขที่ มท 0890.2/ว 3156 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ มท 0890.2/ว 3156 กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. 10200

20 กันยายน 2547

เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. แบบสำรวจข้อมูลจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ จำนวน 1 ชุด
2. แบบรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น จำนวน 1 ชุด
3. ตัวอย่างแผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 ชุด
4. ตัวอย่างคำบรรยายแนวเขตแนบท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 ชุด

ตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม 2546 และพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติบางมาตราที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงขอซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 กรณีจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยที่มาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย” โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติเพียงว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาจากสภาพของ

ความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล หรือไม่เพียงใด โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

1.2 กรณีเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ให้จังหวัดพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยที่จะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นของเทศบาล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยให้ชัดเจนเช่นเดียวกับกรณีตามข้อ 1.1

2. ขั้นตอนและวิธีดำเนินการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะส่งข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จำนวน 30 ชุด ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

(1) แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานซึ่งผ่านความเห็นชอบจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ

(2) สำเนารายงานการประชุมสภาท้องถิ่น ในคราวซึ่งมติเห็นชอบให้จัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ

(3) แผนที่แนวเขต (มาตราส่วน 1: 50,000) และคำบรรยายแนวเขตแนบท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยึดถือแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอ.....จังหวัด.....กรณีเทศบาลให้ยึดถือแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้น หรือ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลนั้น แล้วแต่กรณี

(4) สำเนาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตเทศบาลในท้องที่อำเภอ.....จังหวัด.....หรือสำเนาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล.....พ.ศ. ..... หรือสำเนาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาล..... พ.ศ. .....(ฉบับที่ใช้กำหนดแนวเขตการปกครองในปัจจุบัน)

2.2 เมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เพื่อโปรดมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน และหากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ให้ความเห็นชอบ ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โปรดพิจารณาลงนามเพื่อให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับต่อไป

2.3 ให้จังหวัดแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่ประสงค์จะจัดตั้งหรือเปลี่ยนฐานะ ส่งข้อมูลตามข้อ 2.1 ไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยก่อนวันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะครบวาระไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อจะดำเนินการตามขั้นตอนให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับได้ทัน ก่อนหรือใกล้เคียงกับห้วงเวลาครบวาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังจากการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ

จึงเรียนมาเพื่อทราบและแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองในจังหวัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนุชา โมกขะเวส)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง
โทร. 0-2241-9000 ต่อ 4172

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล นายสุนทรชัย ชอบยศ

ประวัติการศึกษา
รัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
เกียรตินิยมอันดับ ๑
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2551
รัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาวิชารัฐศาสตร์)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2554
หลักสูตรพิเศษ (2553)
หลักสูตร Mini MPM (Mini Modern Public Management)
หลักสูตร Mini MBA (Mini Modern Business Administration)
หลักสูตรการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.)

ทุนการศึกษา
พ.ศ. 2550 : ทุนภูมิพล ประจำปีการศึกษา 2550
พ.ศ. 2552 : ทุนส่งเสริมการศึกษาประเภทที่ 1 (Full Scholarship)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
พ.ศ. 2554 : ทุนมูลนิธิศาสตราจารย์บุญชนะ-ท่านผู้หญิงแส อัตถากร
เพื่อการศึกษาและวิจัย
พ.ศ. 2554 : ทุนสนับสนุนทำวิทยานิพนธ์จากเงินงบประมาณแผ่นดิน
ประจำปีงบประมาณ 2554
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รางวัลเกียรติยศ
พ.ศ. 2550 : นักศึกษารางวัลพระราชทาน (รางวัลชมเชย)
พ.ศ. 2551 : รางวัลเยาวชนดีเด่นแห่งชาติ สาขาการศึกษาและวิชาการ
เนื่องในวันเยาวชนแห่งชาติ
พ.ศ. 2554 : รางวัลเรียนดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ

สุนทรชัย ชอบยศ. 2554. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า. ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ”ท้องถิ่น”ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัฒน์. รวมบทความวิชาการและงานวิจัยการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11. มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.

สุนทรชัย ชอบยศ. 2554. ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. 9 (มกราคม-มิถุนายน): 31-85.

สุนทรชัย ชอบยศ. 2554. กำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ. บทความประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 12. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุนทรชัย ชอบยศ. 2555. อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ท้าทายการจัดการ (วิกฤต) ของรัฐไทย. วารสารรัฐสภาสาร. 60 (มกราคม): 40-75.