



แนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล
เป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

โดย

นางสาวลลิตา พรหมสูงวงศ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล
เป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

โดย

นางสาวลลิตา พรหมสูงวงศ์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

DIRECTIONS FOR UPGRADING SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION TO SUBDISTRICT MANIPULATION: THE CASE
STUDY OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS IN KLONG LUANG,
PATHUMTHANI PROVINCE

BY

MISS LALIDA PROMSUNGWONG

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2017
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวลลิตา พรหมสูงวงษ์

เรื่อง

แนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

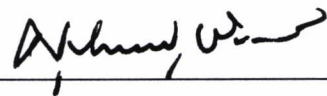
เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2561

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



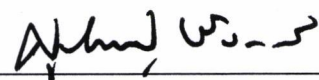
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังข์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	แนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
ชื่อผู้เขียน	นางสาวลลิตา พรหมสูงวงษ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการยกฐานะของ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี รวมถึงข้อดี ข้อเสียของการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึก นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่งในอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

จากผลการศึกษาพบว่า การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอ คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ไม่มีความจำเป็นต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากในส่วนที่ สำคัญในการยกฐานะคือ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และการพัฒนาท้องถิ่น ได้ในขอบเขตที่มากขึ้น แต่จากการศึกษาพบว่า การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่มีแตกต่างกันมากนัก กล่าวคืออำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลรวมถึงอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ไว้กว้าง ๆ ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการได้มากเพียงใด

ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็จำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และผลกระทบของการยกฐานะอย่างรอบด้าน รวมถึงให้ความสำคัญ

(2)

กับประชาชนเป็นหลัก และเมื่อพร้อมรับปัญหาที่เกิดขึ้นในตัวกระบวนการยกฐานะแล้วนั้น การจะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นต้องบอกถึงเหตุผลความจำเป็นในพื้นที่ ข้อจำกัดของการบริหารงานแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจถึงความจำเป็นในพื้นที่กับการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนเป็นหลัก

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาล, ยกฐานะ



Independent Study Title	DIRECTIONS FOR UPGRADING SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION TO SUBDISTRICT MANIPULATION: THE CASE STUDY OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN KLONG LUANG, PATHUMTHANI PROVINCE
Author	Miss Lalida Promsungwong
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assoc. Prof. Supasawad Chardchawarn, Ph.D.
Academic Years	2017

ABSTRACT

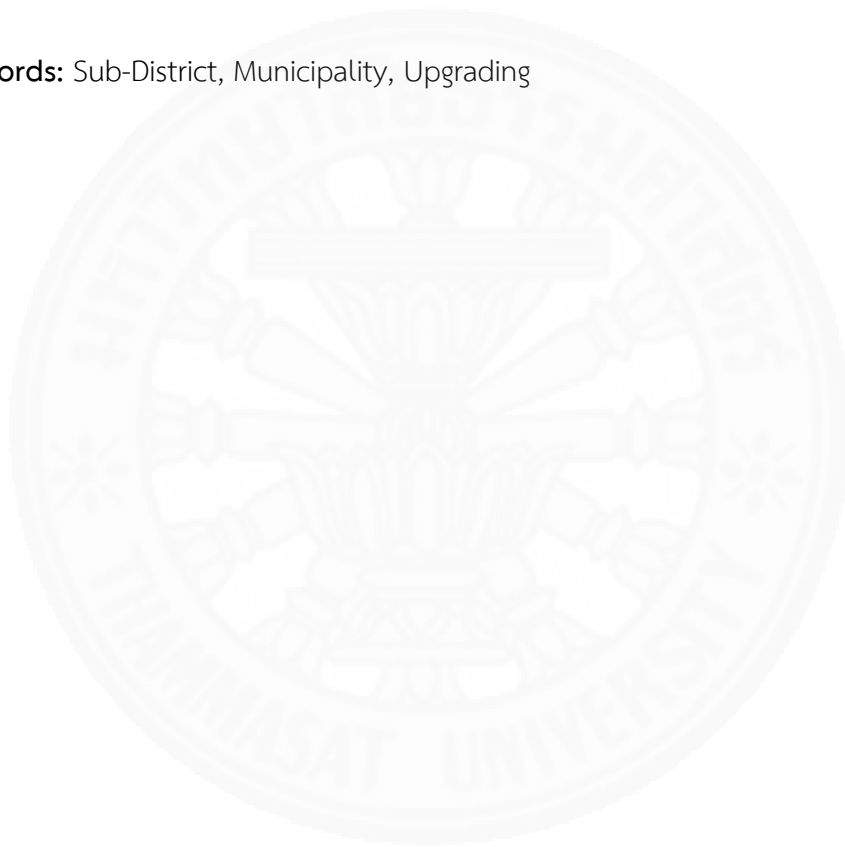
The objectives of the study were to suggest directions for upgrading the subdistrict administrative organizations of Klong Luang, Pathumthani province to the subdistrict manipulation and to provide benefits and drawbacks of such practice. The study employed qualitative research methods, i.e. documentary research, observation, and in-depth interviews. The latter were conducted with local politicians and government officials as well as habitants who were living in the two subdistrict administrative organizations in Klong Luang, Pathumthani province.

The results revealed that there was no need of upgrading the subdistrict administrative organizations to the subdistrict manipulation. A few differences between these two municipal statuses were reasoned. According to the Act on the Establishment of Subdistrict Administrative Organization and Subdistrict Manipulation and the Act of Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization, these two municipal

statuses' power and roles were broadly defined. They depended upon a specific region's economic status for practical implementation, instead.

In case of having the importance for upgrading, as a result, it would be great for a subdistrict administrative organization to learn and understand well-rounded details and transformational effects of the upgrading. Population-centred was, likewise, of high focus. In other words, their understanding in location and administrative constraints and readiness should widely be strengthened.

Keywords: Sub-District, Municipality, Upgrading



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระ เรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยความรู้ณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากอาจารย์และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในงานวิจัยฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และ ผศ.ดร.วรรณภา ทิระสังขะ อาจารย์ที่ปรึกษา และประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ รวมถึงข้อคิดเห็นตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ และสามารถก่อให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยเป็นอย่างมาก

ขอขอบคุณขอขอบคุณคณะผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการสอบถาม พุดคุยในงานวิจัยนี้ด้วยความเต็มใจ จนกระทั่งงานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ใส่ใจดูแล และเป็นกำลังใจ รวมทั้งให้การสนับสนุนทางการศึกษาแก่ลูกตลอดมา ขอขอบคุณบูรพคณาจารย์แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ถ่ายทอดองค์ความรู้แก่ศิษย์อย่างหาที่สุดมิได้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ทุกท่านที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี ในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงานวิจัยจนเสร็จสิ้น และขอขอบคุณทุก ๆ กำลังใจจากเพื่อน ๆ MPE รุ่น 25 ทุกคน

สุดท้ายนี้ ความดีและคุณประโยชน์ อันพึงมีจากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูตาบูชา แต่ บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีอุปการคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวลลิตา พรหมสูงวงษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการวิจัย	7
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	7
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดที่ช่วยการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9
2.1.1 การจัดตั้ง การยกฐานะ และการควบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่น	9
2.1.2 หลักเกณฑ์การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล	12
2.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ	15
2.1.4 การเมืองในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล	17
2.2 แนวคิดที่ช่วยองค์การบริหารส่วนตำบล	19
2.2.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล	19
2.2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล	20

2.2.2.1	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	20
2.2.2.2	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	21
2.2.2.3	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	21
2.2.2.4	รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล	22
2.2.2.5	การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล	23
2.3	แนวคิดที่ว่าด้วยเทศบาลตำบล	25
2.3.1	ประวัติความเป็นมาของเทศบาล	25
2.3.2	โครงสร้างของเทศบาลตำบล	26
2.3.2.1	สภาเทศบาล	26
2.3.2.2	นายกเทศมนตรี	28
2.3.2.3	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล	29
2.3.2.4	รายได้และรายจ่ายของเทศบาลตำบล	30
2.3.2.5	การบริหารงานบุคคลในเทศบาล	31
2.3.2.6	การกำกับดูแลของเทศบาล	33
2.4	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
บทที่ 3	ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่ศึกษา	37
3.1	สภาพพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในการศึกษา	37
3.1.1	องค์การบริหารส่วนตำบล ก.	37
3.1.1.1	ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต	37
3.1.1.2	ลักษณะทางสังคม	38
3.1.1.3	ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่	38
3.1.1.4	ด้านการเมืองและการบริหาร	38
3.1.2	องค์การบริหารส่วนตำบล ข.	39
3.1.2.1	ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต	39
3.1.2.2	ลักษณะทางสังคม	39
3.1.2.3	ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่	40
3.1.2.4	ด้านการเมืองและการบริหาร	40
3.2	โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล	41
3.2.1	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	41

3.2.1.1	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	41
3.2.1.2	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	44
3.2.2	โครงสร้างเทศบาล	46
3.2.2.1	นายกเทศมนตรี	46
3.2.2.2	สภาเทศบาล	47
3.3	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล	49
3.3.1	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	49
3.3.2	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล	50
3.4	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล	51
3.4.1	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	51
3.4.2	รายได้ของเทศบาลตำบล	54
3.5	โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	56
3.5.1	ระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	56
3.5.1.1	ระบบชั้นยศ	56
3.5.1.2	ระบบจำแนกตำแหน่ง (ระบบแห่ง)	56
3.5.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	57
3.5.2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	57
3.5.2.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	58
3.5.2.3	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	59
บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล		59
4.1	ปัจจัยขององค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล	59
4.1.1	ปัจจัยด้านโครงสร้าง	59
4.1.2	ปัจจัยด้านงบประมาณ	63
4.1.3	ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล	67
4.1.3.1	ฝ่ายการเมือง	67
4.1.3.2	ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่น	67
4.1.3.3	ฝ่ายนิติบัญญัติ	71
4.1.4	ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	74

4.1.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ก.	77
4.1.4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ข.	76
4.1.5 ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ	77
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	83
5.1 สรุปผลการวิจัย	83
5.1.1 ด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่	83
5.1.1.1 ฝ่ายบริหาร	83
5.1.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ	83
5.1.2 ด้านงบประมาณ	84
5.1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล	84
5.1.4 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	85
5.1.5 ด้านอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ	85
5.2 ความจำเป็นในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี	86
5.3 ข้อดีและข้อเสียของการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล	87
5.3.1 ข้อดีของการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล	87
5.3.2 ข้อเสียของการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล	88
5.4 ข้อเสนอแนะแนวทางในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี	88
5.5 ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป	90
รายการอ้างอิง	91
ประวัติผู้เขียน	96

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	22
2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	29
2.3 ตารางเทียบตำแหน่งและระดับซีเป็นระบบแห่งของข้าราชการท้องถิ่น	32
3.1 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. 3 ปีย้อนหลัง	39
3.2 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. 3 ปีย้อนหลัง	41
3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	49
3.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	50
4.1 เปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี	60
4.2 เปรียบเทียบโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล	61
4.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี	62
4.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล	64
4.5 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก.	65
4.6 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ข.	66
4.7 ตารางเทียบตำแหน่งและระดับในระบบซีเป็นระบบแห่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	68
4.8 ตารางเทียบตำแหน่งสายงานผู้บริหารจากพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล	69
4.9 เปรียบเทียบโครงสร้างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาเทศบาล	72
4.10 เปรียบเทียบอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล	73
4.11 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะที่ต้องทำของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล	77
4.12 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่อาจทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล	78

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติไว้อย่างเป็นเอกเทศในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) อาทิในมาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่” “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”¹ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ในบทบัญญัติตามหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไทย (มาตรา 249-254) ในมาตรา 249 กำหนดใหม่ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”² ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ตาม

¹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <http://library2.parliament.go.th>, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

² ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560,” ราชกิจจานุเบกษา, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กล่าวคือนอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลจากความพยายามของรัฐบาลแต่ละยุคด้วยกัน

ประเทศไทยมีการแบ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีสามประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีอยู่ สองแห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีความคล้ายกันในพลวัตรของงานบริการพื้นฐานที่มุ่งเน้นบริการประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่นแต่มีความแตกต่างกันในหลายมิติ ทั้งด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ซึ่งท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปสามารถเปลี่ยนแปลงฐานะ และเพิ่มอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับกับงานบริการประชาชนครอบคลุมทุกมิติได้ตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย จำนวนประชากร เขตพื้นที่ งบประมาณรายได้ และองค์ประกอบเสริมอื่น ๆ โดยหากจะกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น เทศบาล เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมายที่แยกตัวออกจากออกจากสุขาภิบาลที่เป็นอยู่แต่เดิม ไม่ใช่การพัฒนาที่สืบเนื่องหรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล³ ที่ได้มีการอธิบายเพิ่มขึ้นในภายหลังทั้งนี้ความสำคัญของเทศบาลคือการเป็นกิจการที่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเมื่อครั้งก่อนการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้ง ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นอาจมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลเดิมให้เป็นเทศบาลเพื่อเป็นการนำร่องการใช้รูปแบบเทศบาลในครั้งแรก โดยเจตนารมณ์ของรัฐบาลในขณะนั้นมีความตั้งใจที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยเริ่มต้นยกฐานะจากสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่งที่มีอยู่แต่เดิมของรัชกาลที่ 5 เป็นเทศบาล และจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกันคือ เทศบาล ซึ่งในขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ

³ สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 1 เรื่องการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%204_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

จำนวน 4,800 แห่ง⁴ ซึ่งหลายปีผ่านมาพบว่า ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทยนั้น ความพยายามเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นจุดสิ้นสุดของรูปแบบสุขาภิบาลในประเทศไทย และเกิดเทศบาลขึ้นถึง 1,129 แห่ง จนในภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 มีการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งสะดวกและรวดเร็วกว่า ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 2,441 แห่ง ซึ่งเป็นเทศบาลตำบล 2,233 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลนคร 30 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560)⁵ การเพิ่มขึ้นของเทศบาลนั้น ถือเป็นการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากเทศบาลก็มีจำนวนมากถึง 5,333 แห่ง ซึ่งถึงองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่เอื้ออำนวยในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลได้ง่ายนั่นเอง

การจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาลนั้น แบ่งได้ 3 ประเภท ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนประชากรในท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดขนาดและรายได้ของเทศบาลว่าจะสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลหรือไม่ ซึ่งท้องถิ่นใดมีสภาพที่สมควรได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครได้⁶ และด้วยปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ทำให้การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้ามีความทัดเทียมกันกับเทศบาลอย่างมาก ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตเมือง มีโรงงานอุตสาหกรรม มีหมู่บ้านจัดสรรเป็นจำนวนมาก เป็นต้น และตัวองค์การบริหารส่วนตำบลเองนั้นมั่งบประมาณ มีความสามารถในการจัดการกับเงินรายได้ของตัวเองอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้การจัดบริการสาธารณะ การเข้าถึงประชาชนในเขตพื้นที่เทียบเท่าตัวเทศบาลเอง ซึ่งสิ่ง

⁴ โกวิท พงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), 192.

⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ,” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, <http://www.dla.go.th>, <http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

⁶ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

เหล่านี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่เห็นถึงความจำเป็นในการยกฐานะ หากเทียบบางองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่มีประสิทธิภาพเท่ากันนั้น แต่ตัวองค์การบริหารส่วนตำบลเองกลับประสบปัญหาการบริหารงานหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ จำนวนงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้การพัฒนาด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนประสบปัญหาและอุปสรรค รวมถึงปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การวางระบบผังเมือง การควบคุมอาคารเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และรวมทั้งการเฝ้าระวังผลกระทบที่จะได้รับจากการพัฒนาเมือง เป็นต้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งต้องการที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพื่อที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดสรรงบประมาณ ตามที่พระราชบัญญัติกระจายอำนาจฯ นั้น การจัดสรรเงินรายได้จากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งเฉพาะกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เงินรายได้แบ่งตามประเภทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น ๆ ต้องแบ่งเงินรายได้ของแต่ละแห่งเท่า ๆ กัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีจำนวนมากกว่าเทศบาลจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณในอัตราส่วนที่น้อยกว่าเทศบาล ซึ่งถ้าหากว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ก็จะทำให้สัดส่วนของการจัดสรรรายได้นั้นได้รับจัดสรรในอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้เกิดการพัฒนาแบบต่อเนื่อง และสามารถตอบสนองความต้องการและการแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นมีมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

กล่าวคือ เทศบาลนั้นถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้สำหรับการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก และในหลาย ๆ ประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งสิ้น ซึ่งสำหรับคนไทยนั้นเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบชุมชนเมืองซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยมีการกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปแบบหนึ่งของการบริหารท้องถิ่น โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะจนในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด โดยถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ อันได้แก่

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3. ความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาตามศักยภาพในท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วได้มากน้อยเพียงใด⁷

โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ดังนี้
เทศบาลตำบล

1. ความเจริญด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น ในที่นี้พิจารณาจากการเก็บรายได้ที่กฎหมายกำหนด และรายจ่ายในการดำเนินกิจการของตัวท้องถิ่น ได้แก่รายได้จริงที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ผ่านมา 12,000,000 บาท ขึ้นไป

2 จำนวนของประชากร และความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่นั้น คือ มีประชากรต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากร 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป

3 ความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่นซึ่งพิจารณาตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าสามารถนำพาความเจริญมาได้รวดเร็วได้มากน้อยเพียงใด และต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ท้ายที่สุดแล้วเมื่อเกิดเกิดกระแส การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ภายหลังกฎธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งกระแสเหล่านี้ส่งผลให้ ร่างพระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกจับตาในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการส่วนตำบล และการกำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรเพื่อนำไปสู่การยกฐานะและการควบรวมเป็นเทศบาลในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เห็นชอบรายงานร่างกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอให้ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พิจารณา ซึ่งหากมีการเห็นชอบก็จะนำสู่ขั้นตอนต่อไปเพื่อผลักดันเป็นกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งในรายงานดังกล่าว มีการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับเสนอ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากที่ผ่านมา กฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่น มีหลายฉบับทำให้สับสนต่อการบังคับใช้จึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน

⁷ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

จังหวัด พ.ศ. 2540 โดยจะรวมมาจัดทำเป็นกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับเดียวอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐาน⁸

โดยแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเสนอให้ควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่เกิน 7,000 คน และรายได้จากการเก็บภาษี หรืออื่น ๆ ต่ำกว่า 20 ล้านบาท/ปี ในส่วนนี้ไม่รวมกับรายได้ที่เกิดจากเงินอุดหนุนจากภาครัฐ จะต้องมีการควบรวมกับเทศบาล เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีจำนวนมาก องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเล็กมากเกินไปจนไม่สามารถดำเนินงานบริการอะไรได้มาก หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่มีความสามารถในการบริหารจัดการได้ดีกว่าขนาดเล็กก็ไม่พิจารณา ยกฐานะ ยิ่งกว่านั้นองค์การบริหารส่วนตำบลบางพื้นที่ ในพื้นที่เพียง 5 ตารางกิโลเมตร มีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมอยู่ในพื้นที่เดียวกันถึง 3 แห่ง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรในความดูแลน้อยกว่า 5,000 คน ที่มีจำนวนมากถึง 3,000 แห่งนั้น โดยหากจะให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีประชาชนมากกว่า 10,000 คน และหากทำการควบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และจะทำให้การบริหารจัดการด้านงบประมาณ สามารถทำได้ดีขึ้น ทั้งในเรื่องการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่จะสามารถเพิ่มงบประมาณของหน่วยงานได้มากขึ้น ซึ่งตัวรัฐบาลเองจะต้องปรับปรุงให้การกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น จนถึงหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้งบประมาณลงสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁹ ดังนั้นแนวทางใหม่นี้ จะไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเพียงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กับเทศบาลเท่านั้น ซึ่งเมื่อมีการควบรวมหรือยกฐานะแล้วนั้นจะเหลือเพียงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล รวมกัน 4,000 แห่ง ซึ่งจากเดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบปกครองพิเศษ อันได้แก่ พัทยา และกรุงเทพมหานครฯ รวมกัน 7,853 แห่ง ซึ่งในส่วนนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก แต่จะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันกับเทศบาลให้มีความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลและให้บริการประชาชนเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกันนั่นเอง โดยแนวทางการควบรวมและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แบ่งเป็น 2 แนวทาง อันได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กพื้นที่ใกล้เคียงกันให้ควบรวมกับเทศบาล และ 2) หากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีจำนวนในพื้นที่

⁸ หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, “ดีเดย์ ม.ค.61 ‘ยุบอบต.’วางใหม่ไลน์เลือกตั้งเทศบาลหลังได้ ส.ส.,” หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, <http://www.thansettakij.com/content/112301> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

⁹ ฉัตรสุมน พฤทธิภิญโญ และสิริพันธ์ พลรบ, “แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล,” http://phad.ph.mahidol.ac.th/Journal_law/1-3/07_Chardsumon.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560).

เดียวกัน ในระดับจังหวัดควรตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อพิจารณา สิ่งต่องค์การบริหาร ส่วนตำบลโดยการพิจารณาต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือเชื้อชาติ ศาสนาขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่จะแยกหรือมารวมกัน และ ในการดำเนินการดังกล่าวนั้นอาจสร้างความไม่พอใจแก่นักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากต้องมีการ แข่งขันด้วยความลำบากยิ่งขึ้น นั่นเพราะว่าพื้นที่การหาเสียงเลือกตั้งใหญ่ขึ้น ดังนั้นแนวทางสำคัญของการควบรวมหรือยกฐานะ คือต้องยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญอย่างแท้จริง¹⁰

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมี จำนวนประชากรในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และมีรายได้มากกว่าเทศบาลบางแห่ง แต่ไม่พิจารณายก ฐานะเป็นเทศบาลเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่และภารกิจงานให้บริการประชาชน ซึ่งทำให้ประชาชนใน พื้นที่เสียประโยชน์ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามแนวทางการควบรวมหรือยกฐานะองค์การ บริหารส่วนตำบลกับเทศบาลนั้นย่อมมีผู้ที่แสดงความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพราะอาจเห็นว่าไม่ได้ ตอบโจทย์ของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หรือเพิ่มศักยภาพท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากในการ ควบรวมหรือยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอาจเป็นเพียงแค่แนวทางหนึ่งเท่านั้นในการปฏิรูป หรือเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งอาจมีอีกหลายวิธีที่สามารถทำได้ซึ่งผู้ศึกษาจะทำการศึกษา เปรียบเทียบจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโครงสร้างการบริหารต่างกัน ซึ่งประเด็นการศึกษานี้ จะทำให้ทราบถึงว่าแนวทางใดที่จะเหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จำเป็นหรือไม่ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

1.2.2 การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

¹⁰ ปริญา ชูเสขา, “เอาแน่! ปฏิรูปท้องถิ่น ยุบ อบต,” โพสต์ทูเดย์, <http://www.posttoday.com/analysis/report/482852> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงข้อดี ข้อเสียของการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

1.3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.4.1 การยกฐานะ หมายถึง การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 โดยยังมีอีกคำหนึ่งที่สามารถช่วยให้เข้าใจง่ายขึ้น คือ การยกฐานะ อบต.เป็นเทศบาล

1.4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.4.3 เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นหนึ่งซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 9 ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.4.4 การจัดการบริการสาธารณะ หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลมีความสามารถในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่การให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่

1.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง และไม่จำกัดเฉพาะการเลือกตั้งเพียงเท่านั้น โดยอาจจะด้วยวิธีที่ประชาชนรับรู้ข่าวสาร การร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น การร่วมดำเนินงาน การร่วมตัดสินใจ และรวมถึงการร่วมตรวจสอบและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.6 การเมืองท้องถิ่น หมายถึง สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในเขตพื้นที่ เช่น ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มคนทางการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์ของนักการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากกล่าวถึงการยกฐานะหรือการควบรวมเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดตั้ง การยกฐานะ และการควบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มของเทศบาลโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงฐานะว่า มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขอย่างไร อีกทั้งผู้วิจัยจะนำเสนอว่าในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ยังพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน และประเด็นทางการเมืองหากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลโดยขอเสนอตามลำดับกล่าว ดังนี้

2.1.1 การจัดตั้ง การยกฐานะ และการควบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การจัดตั้ง การยกฐานะ หรือการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความน่าสนใจในการจัดการปกครองของรัฐใหม่ที่จะสร้างรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ดังที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นในทำนองว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งนี้จึงเกิดการจัดตั้งหรือให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยในระยะแรกการจัดตั้งหน่วยในการปกครองตนเอง มีหน้าที่สำคัญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและให้บริการพื้นฐานกับประชาชน ซึ่งในปัจจุบันท้องถิ่นไทยมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่¹

อย่างไรก็ตามแนวทางที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีแนวทางหลัก ๆ 2 แนวคิดด้วยกัน คือ

แนวคิดแรก ได้แก่ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่

¹ วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550* (นนทบุรี: โรงพิมพ์คลังวิชาจำกัด, 2547), 1.

สมัยโบราณซึ่งอาจจะมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่นอาจจะมีมาตั้งแต่สมัยกรีก โรมันหรืออาจจะก่อนหน้านั้น ซึ่งในกรณีของประเทศไทยอาจจะอธิบายได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สุโขทัย อย่างเช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง

แนวทางการที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดแรก ซึ่งมีความเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญแนวคิดนี้และเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด เป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น ซึ่งนั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกันหากรัฐสมัยใหม่ไม่ให้การรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสถานะที่ไม่เป็นทางการนั่นเอง²

เช่นนั้นการที่จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นการก่อให้เกิดขึ้นเป็นรัฐซ้อนรัฐขึ้นมา เพราะรัฐนั้นมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยภายในประเทศ ส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจอิสระแต่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมหรือการมอบอำนาจจากรัฐเท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐ หากไม่มีรัฐก็ไม่สามารถก่อให้เกิดท้องถิ่นได้ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเองภายใต้หลักการปกครองตนเอง

ดังนั้นในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงต้องมีความสำคัญที่ชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดบทบาทรูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่ามีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและพัฒนาโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้แก่ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง โดยขยายความเพิ่มเติมในส่วนของปัจจัยแต่ละด้าน ดังนี้³

² สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%204_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *รายงานการวิจัย เหนือการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2537), 6-9.

ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ คือ ท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยประวัติศาสตร์โดยจะปรากฏในปัจจุบันว่า รัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น อันสืบเนื่องจากการเคยรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่การกระจายอำนาจมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก⁴

ปัจจัยด้านสังคม โดยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาถึง จำนวนประชากร ลักษณะประชากร สภาพพื้นที่ของชุมชน โดยจะสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จำแนกตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม โดยอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ คือ สังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพหลากหลายและมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่ดี สังคมชนบท ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบทจะเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็นเมืองและยังมีส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้ายนั้นคือ สังคมที่มีลักษณะแตกต่างจากที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมักจะทำให้ความสำคัญกับลักษณะของพื้นที่เป็นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นแห่งใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ก็ย่อมมีรายได้มากมาพัฒนาท้องถิ่นและความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งวัดจากรายได้และภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นย่อมเกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจัยด้านกายภาพ คือการกำหนดขนาดของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันกล่าวคือ เรื่องการแบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน เรื่องความสะดวกในการบริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป เรื่องการคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ไม่ใหญ่มากเกินไป ซึ่งจะทำให้ประชาชนขาดความผูกพันกับท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

ปัจจัยด้านการเมือง คือปัจจัยที่มีความสำคัญมากในการจัดตั้ง หรือยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการที่รัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐยังควบคุม

⁴ สุนทรชัย ขอบยศ, “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), 11-12.

ท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐเสียมากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน ทั้งนี้การให้อิสระในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละรัฐจะมีลักษณะที่ต่างกัน ตามสภาพการเมือง สังคม ประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐที่เข้ามาบริหารประเทศ การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องกระทำควบคู่กันไป⁵

สรุปได้ว่าการยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น รวมทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม และรวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi – Dimensional) ซึ่งหมายความว่า มีปัจจัยต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยและมีการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมต่าง ๆ ในทุกมิติและเป็นไปโดยความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่และให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น และที่สำคัญคือมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ ได้แก่ รายได้ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ ทั้งนี้แนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการบริหารแก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแต่การยกฐานะท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการบริการสาธารณะ และท้องถิ่นเองก็ต้องตระหนักในความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง⁶

2.1.2 หลักเกณฑ์การยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหรือยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีนักวิชาการที่กล่าวอ้างถึงว่ามีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ในการจัดตั้งเทศบาลกระทำได้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

⁵ สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%204_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

⁶ สุนทรชัย ขอบยศ, “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น,” 14-15.

โดยในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้นใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนด ซึ่งพื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท และเป็นรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน มีจำนวนประชากรจำนวน 7,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรและต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น⁷

ในการใช้แนวทางดังกล่าวมาข้างต้นนี้เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0313/ว2966 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2540 เรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองและยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นเพียงการใช้สำหรับเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งมีเกณฑ์ที่พิจารณาสองประการคือ ประการแรก รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สอง คือเรื่องจำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป⁸

ทั้งนี้ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนประชากรว่าจะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยแค่ไหน ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก โดยหากพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จะพบว่าในหมวดที่ว่าด้วยเทศบาลตำบลมาตรา 4 บัญญัติอย่างชัดเจนว่า “ตำบลใดมีบทพระราชมติยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ให้มีสภาพเป็นทรวงการเมือง พระราชกฤษฎีกานั้น จะได้กำหนดเขตและนามของเทศบาลไว้ด้วย”

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามคู่มือการปฏิบัติงานการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การรวบรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ในการเป็นหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

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

⁷ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), 137.

⁸ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “คู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น,” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, <http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/menu/2014/10/1413194928266.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย การเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดาบรรพบุรุษ ททรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่⁹

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย¹⁰

3) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าจากการที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องทุกฉบับที่เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่มีกฎหมายฉบับใด ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนในรายละเอียดของการยกฐานะหรือการ

⁹ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อมูลกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

¹⁰ ท้องถิ่นไทย ข้อมูลกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อมูลกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

เปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยในกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องนั้นเน้นในเรื่องของความเหมาะสมที่สมควรจะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

สรุปได้ว่า เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะที่ว่ามีจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร รายได้ ที่ได้มีการกล่าวอ้างถึงนั้น ไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกล่าวถึงนั้นเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งไม่ได้ยึดเป็นเกณฑ์ตายตัวแต่อย่างใดซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือและยังขาดความชัดเจนอยู่มากดังได้นำเสนอข้างต้น

2.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ

ตามหลักเกณฑ์ และแนวทางหนึ่งในการขอยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคือ แบบสำรวจความเห็นหรือรายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งจะถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมักออกมาในหลายรูปแบบแต่สังคมไทยส่วนมากจะเน้นในเรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล ซึ่งการยกฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีการจัดประชุมประชาคม ทั้งนี้เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชนว่าทำไมจึงต้องมีการยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งการที่ประชาชนทราบในข้อเท็จจริง และมีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก็จะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับที่จะจ่ายภาษีตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หรือกระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอื่น ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมในจังหวะเวลาและโอกาส ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญในเจตนารมณ์ของประชาชนกับการปกครองตนเอง ดังนั้นในกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อขอความเห็นของประชาชนนั้นจะดำเนินการในลักษณะที่เรียกกันว่า การประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล

การขอเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นการประชาคมตำบลจะทำในศูนย์กลางของตำบลโดยมีการเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมในความหมายนั้น น่าจะเป็นการเชิญผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้าน รวมถึงตำแหน่งอื่น เช่น ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเข้าร่วมรับทราบแนวทางการดำเนินการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการประชุมประชาคมร่วมกันเพื่อยกฐานะนั้นเป็นธรรมชาติของประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่คิดเห็นว่าจะดีกว่าจากเดิมที่เป็นอยู่ เพราะในเรื่องทางภาษาแล้วคำว่าเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยกฐานะนั้นย่อมทำให้ประชาชนมีอาการหรือความรู้สึกไปในทางบวกมากกว่า

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยสองมิติหลักด้วยกัน กล่าวคือ มิติแรกพิจารณาเฉพาะการเลือกตั้ง การให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอันเป็นการที่ประชาชนมอบอำนาจและบทบาทให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง นั้นทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่จำกัดเฉพาะการเลือกตั้งหรือเรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบผู้แทน” และในมิติที่สองคือเน้นการมีส่วนร่วมรอบด้านและต่อเนื่อง ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวจึงเป็นแบบประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งแสดงออกอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม กล่าวคือ

- 1) การติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองและกิจการสาธารณะทั้งหลาย
- 2) การเข้าร่วมฟังการปราศรัยหาเสียง
- 3) การเข้าร่วมอภิปรายหรือรับฟังการประชุมทางการเมือง
- 4) การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
- 5) การช่วยหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครบางคน
- 6) การลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 7) การซักถามหรือเสนอนโยบายหรือการขอแก้กฎหมายและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร
- 8) การติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆ ของผู้แทนและฝ่ายบริหาร เช่น การออกกฎหมาย การคัดค้านกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณและโครงการต่าง ๆ
- 9) การผลักดันให้มีการยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนโครงการ เรียกร้องให้มีการพิจารณาหรือถอดถอนผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร
- 10) การผลักดันให้รัฐส่งเสริมหรือยอมให้มีบทบาททางการเมืองของประชาชนมากขึ้นในระดับท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น¹¹

ทั้งนี้ตามหลักการ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมที่ครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุดไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่าง เช่น การแก้ปัญหาของหมู่บ้านควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ ดังต่อไปนี้ 1) เริ่มตั้งแต่เกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ 2) ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชนและมีสาเหตุมาจากอะไร จะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างไร ควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง 3) ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร แบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่

¹¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)* (กรุงเทพมหานคร : คปไฟ, 2551), 277.

ใด และใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา 4) ร่วมดำเนินงานประชาชนต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถของตนเอง 5) ร่วมกันติดตามและประเมินผลตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไข ปัญหาเพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย 6) ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งอาจไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงินวัตถุสิ่งของแต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้¹²

ทั้งนี้การทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงในเรื่องเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจ ความตั้งใจในการเข้าร่วมเพราะนั่นจะทำให้เกิดความรู้สึกที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือการตัดสินใจ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคและความสามารถของแต่ละบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ และสำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับขู่เข็ญจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า

2.1.4 การเมืองในการยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

จากการพิจารณาวิธีการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งในเชิงนิยามแล้วหากเป็นไปตามขั้นตอนหรือแนวทางที่มีการกำหนดไว้แล้วนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะในทางปฏิบัติที่ได้พบได้กับ กระแสข่าวจำนวนมาก อาทิ เรื่องของกระแสการทุจริตเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาล การพยายามหาที่พึ่งของนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นในอำนาจของราชการส่วนกลางที่มีเหนือท้องถิ่นอยู่สูงมาก เนื่องจากสามารถชี้ชะตากรรมแก่องค์กรต่าง ๆ ได้ว่าจะไปในทิศทางใด กล่าวคือจะอยู่ในฐานะเดิมคือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือจะมีสถานะใหม่ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นปรารถนา

ทั้งนี้ในส่วนของการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการกำหนดแนวทางในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ นักการเมืองท้องถิ่น แม้เป็นกลุ่มทุน กลุ่มผู้นำชุมชนก็จะสามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้ เช่นเดียวกัน หากท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะสามารถทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองได้ ซึ่งจะทำ

¹² อรรถัย กักพล, *คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: จริยสุนันทวงศ์การพิมพ์, 2552), 19.

ให้ประชาชนได้มีตัวเลือกมากขึ้น นักการเมืองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นเพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งเห็นได้ในหลาย ๆ ท้องถิ่นที่มีกลุ่มตระกูลการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552:49) ได้มีการศึกษาเรื่องการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งได้มีการกำหนดประเด็นศึกษาในส่วนของสภาพการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 5 ประเด็นหลัก กล่าวคือสภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และประเด็นสุดท้ายคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล ซึ่งหากจะมีการกล่าวถึงการเมืองในเรื่องของการยกฐานะนั้น มีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับท้องถิ่น และมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ อีกทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการเมืองระดับชาติและประชาชนหรือพลเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย ซึ่งในส่วนของประเด็นการเมืองระดับชาตินั้นหมายถึงนักการเมืองระดับชาติที่มีผลในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้างจึงนับได้ว่าเป็นเจตนาารมณัแห่งรัฐที่ต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจ ซึ่งการพิจารณายกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่เป็นการพิจารณากว้าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง มิติด้านประชากร มิติด้านความสำคัญทางการเมืองและความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นและที่สำคัญที่สุดคือ การได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลไว้เฉพาะ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล โดยพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลัก นอกจากนี้หากพิจารณาเงื่อนไขทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2546 การเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 9 บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย”¹³

¹³ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, “การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี,” *วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน*, ฉ.1 (2552): 49.

2.2 แนวคิดว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่คุ้นหูกับคำว่า อบต. ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2499 โดยมีการดำเนินการจัดตั้ง 59 แห่ง แต่ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 และในปี พ.ศ. 2537 มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537¹⁴ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการยกฐานะจากสภาตำบล และประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในประกาศต้องมีการระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้¹⁵ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีทำหน้าที่ดูแลประชาชนในเขตชนบท แต่ก็นับได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก นั่นเพราะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด¹⁶ โดยใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบลหรือหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย¹⁷

ในปัจจุบันการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยึดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับด้วยกันดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
- 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

¹⁴ สมพันธ์ เตชะอธิก, *อบต.เทศบาล อบจ.อำนาจของใคร* (ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546).

¹⁵ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

¹⁶ สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 3 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%202_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

¹⁷ สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%202_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
- 4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
- 5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

2.2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตขององค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่มีเพียง 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 3 คน และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดวาระคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45) ในส่วนของการบริหารกิจการสภา โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ทั้งนี้เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 48 และด้านอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 46

ทั้งนี้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการโดยให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยที่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติการตามหน้าที่ และทำกิจการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายให้ทำ หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จะให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งใดไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมนั้น ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมในครั้งนั้น (มาตรา 52)

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย ในวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด ซึ่งนายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สภา

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน หรือหากมีการประชุมแต่ไม่สามารถเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล¹⁸

2.2.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้มีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง จากเดิมเคยกำหนดว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้ผู้ที่จะสามารถรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกององค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้ ตามมาตรา 58/1

ทั้งนี้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 59 ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงสุดโดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการบริหารงานของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบทำงานประจำและมีปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้างานบริหาร โดยภายในองค์กรนั้นมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้ตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ที่เป็นความรับผิดชอบ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษาและส่วนการโยธา เป็นต้น

2.2.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยภาพรวมแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) โดยการดำเนินการดังกล่าวในตารางที่ 2.1

¹⁸ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

ตารางที่ 2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

2.2.2.4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 82 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถกู้เงินได้โดยอาศัย มาตรา 83 ที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติ บุคคลต่าง ๆ ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้เงิน และจะต้อง เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 85 ที่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมี รายจ่าย ดังต่อไปนี้ 1) เงินเดือน 2) ค่าจ้าง 3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ 4) ค่าใช้สอย 5) ค่าวัสดุ 6) ค่าครุภัณฑ์ 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ 8) ค่าสาธารณูปโภค 9) เงินอุดหนุน หน่วยงานอื่น 10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้¹⁹

2.2.2.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล มีรูปแบบในการกำกับ ดูแลสองรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ รูปแบบแรก การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งพิจารณาจาก 1) การกำกับ ดูแลตัวบุคคล เช่น การถอดถอนออกจากตำแหน่ง 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภา ท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบการอนุญาต อนุมัติ หรือการ สั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้งนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการแทนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้ เตือนไว้แล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามองค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล โดยสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประการที่สอง การกำกับ ดูแลโดยอ้อม โดยพิจารณาได้จาก 1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล 2) การใช้ สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล ซึ่งสัญญามาตรฐานคือสัญญาที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล กระทำขึ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จึงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจ และการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญา²⁰

ในส่วนของนายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการในการปฏิบัติการ ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจในการเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วน ตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วน

¹⁹ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

²⁰ อนุชา สุนสวัสดิกุลและคณะ, *รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: เอพี กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2548), 4-5.

ตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ ทั้งนี้หากนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลใดปฏิบัติงานในทางที่อาจเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการนั้น นายอำเภอมีอำนาจในการออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่สมควรได้ แล้วทำการรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เหมาะสมโดยเร็ว

ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย หากเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน และหากมีการปรากฏอีกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอต้องดำเนินการสอบสวนโดยเร็วและหากในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพฤติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนจริง นายอำเภอต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนเพิ่มได้ โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้สามารถพิจารณาอำนาจในมิติต่าง ๆ สำหรับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล²¹

จากบทความข้างต้นกล่าวโดยสรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะนิติบุคคล โดยได้รับอำนาจจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งรัฐได้กระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนให้ท้องถิ่น หากต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจหน้าที่ที่ต้องทำ และภารกิจหน้าที่ที่อาจจะทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดดังที่ได้กล่าวแล้วในรายละเอียดข้างต้น ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย นับว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชน

²¹ วุฒิสาร ตันไชย, *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552), 111.

มากที่สุด มีความคล่องตัว และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง²²

2.3 แนวคิดว่าด้วยเทศบาลตำบล

2.3.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

หากจะกล่าวถึงเทศบาลที่ยังมีความเป็นมาที่เป็นที่ถกเถียงของกลุ่มนักวิชาการใน ส่วนของประเด็นที่มาของเทศบาลอยู่มาก ซึ่งแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า เทศบาลได้พัฒนามาจากสุขาภิบาล และอีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่าเทศบาลคือเทศบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งโดยแนวคิดหลังนี้มองว่าสุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้นเพราะ สุขาภิบาลไม่เป็นไปตามหลักแห่งการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานที่สุด ในการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงกลายเป็นองค์กรปกครอง ท้องถิ่นเต็มรูปแบบประเภทแรกของไทย ซึ่งหากพิจารณาสาเหตุสำคัญในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน ประเทศไทยนั้นมี 3 สาเหตุด้วยกันคือ 1) การจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครอง ที่เป็นประชาธิปไตยโดยมีการจำลองโครงสร้างของการเมืองระดับชาติมาไว้ในเทศบาล ซึ่งเทศบาลเป็น องค์กรทางการเมืองแรกที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ 2) เทศบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลเนื่องจากภาระงานของรัฐบาลนั้นมีมากทั้งไม่อาจ ดูแลได้ทั่วถึงจึงมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น และ 3) การจัดตั้งเทศบาลเพื่อฝึกประชาธิปไตยให้กับ ประชาชนเนื่องจากในขณะนั้นพึงจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เพียง 1 ปี ประชาชนก็ยังไม่ เข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนัก²³ โดยจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลในช่วงแรก นั้นวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างความมั่นคงทางการเมืองมากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ในการ จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในปัจจุบัน

²² สุทรชัย ขอบยศ, “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น,” 52.

²³ สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการ ปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เทศบาล,” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%203_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ซึ่งหากจะกล่าวถึงประโยชน์ของการมีเทศบาลนั้น เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมถึงการให้บริการประชาชน ในเขตชุมชนเมือง ซึ่งประโยชน์ของเทศบาลมีหลายประการดังนี้

1) ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงเนื่องจากการที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปบริหาร หากการบริหารงานไม่ดี ประชาชนก็สามารถถอดถอนได้ ฉะนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นการคัดกรองคนดีเข้าไปทำงาน ถ้าหากไม่ดีก็ถอดถอน ทำให้หนักการเมืองจำเป็นที่ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อโอกาสได้รับเลือกครั้งต่อไปในอนาคต

2) ช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยปกติท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลจะมีรายได้ที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ และการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดทำก็เอามาจากรายได้ท้องถิ่น อันได้แก่ การจัดเก็บภาษี ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีและเป็นเจ้าของท้องถิ่น

3) เป็นองค์การสำหรับการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น เพราะประชาชนมีโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้เกิดความรู้และเกิดความคุ้นเคยในกิจการของท้องถิ่น

4) เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลางได้มาก ซึ่งผู้ที่รู้ดีที่สุดคือผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ดังนั้นหากจะมีการจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาลก็เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐและเกิดการบริการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีอีกด้วย²⁴

2.3.2 โครงสร้างของเทศบาลตำบล

องค์การเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

โดยอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาเทศบาลนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างน้อยสามประการด้วยกัน คือ อำนาจหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและมีความสัมพันธ์กับประชาชนใน

²⁴ สุนทรชัย ขอบยศ, “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น,” 54.

ฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนอีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นสามารถขยายความเพิ่มเติมได้ดังนี้²⁵

1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือการเสนอพิจารณาถ้อยแถลงและให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถแยกข้อบัญญัติออกได้เป็นสองลักษณะคือข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและข้อบัญญัติอื่น ๆ เรียกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดในส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่น ๆ จะเป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทและต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ความสัมพันธ์ในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารพิจารณาได้สองประการ คือ ประการแรกการควบคุมการบริหารงาน (1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้าสู่ตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร (2) การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น (3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยเป็นการดำเนินการปรึกษาพิจารณาแสดงและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น (4) การตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหาหรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญคือกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ เช่น การสอบสวน โดยอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่นและสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลอื่น ๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อการทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ประการที่สอง การแสดงความคิดเห็นเรื่องสำคัญเพื่อเป็นการท้องถิ่นโดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้

²⁵ สถาบันพระปกเกล้า, *แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส, 2551), 12-17.

ประการที่สาม สนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเรื่องที่เหมาะสม และจำเป็น สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการจะกู้เงินจาก องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนเป็นต้น²⁶

2.3.2.2 นายกเทศมนตรี

ในส่วนของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ในส่วนของเทศบาลตำบลนั้นนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีโดยมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้ 1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน 2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน 3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้ 1) กรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน 2) กรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน 3) กรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ด้วย 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง 4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก กระทำการทุจริตหรือพฤติกรรมมิชอบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในองค์กรเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ คือมีสำนัก ปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยผ่านความเห็นชอบจาก

²⁶ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

กระทรวงมหาดไทย และนอกจากนี้คณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลนั้นคือ 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) กองหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ประกอบด้วย 1) สำนักหรือกองการคลัง สำนักหรือกองการช่าง สำนักหรือกองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักหรือกองการศึกษา สำนักหรือกองวิชาการและแผน สำนักหรือกองการประปา สำนักหรือกองการแพทย์ สำนักหรือกองการช่างสุขาภิบาล สำนักหรือกองสวัสดิการสังคม 2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน²⁷

2.3.2.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำให้เขตเทศบาล

ตารางที่ 2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ต้องทำ	อำนาจที่อาจจัดทำได้
1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	9) เทศพาณิชย์

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

²⁷ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

2.3.2.4 รายได้และรายจ่ายของเทศบาลตำบล

ในส่วนของการบริหารงบประมาณนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เทศบาลตำบลอาจมีรายได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาลดังต่อไปนี้ 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตามข้อ 6 เทศบาลจะกระทำการกู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนอกจากการที่เทศบาลตำบลจะมีรายได้แล้วก็ต้องมีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติเทศบาล โดยเทศบาลตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ 1) เงินเดือน 2) ค่าจ้าง 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ 4) ค่าใช้สอย 5) ค่าวัสดุ 6) ค่าครุภัณฑ์ 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น 8) เงินอุดหนุน 9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวง มหาดไทยกำหนดไว้²⁸

โดยสามารถพิจารณาการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ เงินอุดหนุนทั่วไป (สัดส่วน 100%) แบ่งเป็น อบจ. 10% เทศบาล 40% และ อบต. 50%

องค์การบริหารส่วนจังหวัด 10% ได้แก่ จัดสรรแบบเท่าเทียม 50% จำนวนประชากร 20% ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด 10% ของพื้นที่ 20%

เทศบาล 40% ได้แก่ ตามจำนวนประชากร 50% แบ่งเท่ากันทุกแห่ง 50% องค์การบริหารส่วนตำบล 50% ได้แก่ จัดสรรแบบเท่าเทียม 30% ตามจำนวนประชากร 40% ตามจำนวนหมู่บ้าน 30%

สรุปได้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม และเกิดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณยังคงมีกติกาในการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะที่ไม่เป็นระบบ และต้องยอมรับความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีที่มาจากต่างกัน ซึ่งหาก

²⁸ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังมีอคติที่เอื้อต่อเมืองมากกว่าชนบทอยู่²⁹

2.3.2.5 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 ที่มีเนื้อความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระดำเนินการในกิจการต่าง ๆ และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องขอการพัฒนาจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมนอกจากนี้ในมาตรา 288 ยังได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วย

กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นคือ เป็นการเปลี่ยนสถานะผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากพนักงานเป็นข้าราชการ และมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองให้การบริหารงานบุคคลดำเนินการด้วยคุณธรรม นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น 3 ระดับด้วยกัน กล่าวคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด)³⁰

โดยปัจจุบัน ก.ถ.ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2556 เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2556 เห็นชอบหลักเกณฑ์ให้มีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซีเป็นระบบแ่ง (Broadband) และได้มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 โดยสาเหตุที่ต้องมีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งในระบบซีเนื่องจากในระบบซีมีปัญหาต่าง ๆ อาทิเช่น การไม่สามารถจำแนกความแตกต่างของค่างานในแต่ละ

²⁹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิ่ง จำกัด, 2553), 201.

³⁰ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <http://library2.parliament.go.th>, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ระดับชั้นงานได้ กล่าวคือ ตำแหน่งงานแต่ละระดับอาจมีหน้าที่รับผิดชอบงานที่ใกล้เคียงกัน อย่างใน ระดับซีเท่ากัน แต่อยู่ในตำแหน่งงานต่างกัน เช่น เจ้าพนักงานธุรการ 3 กับเจ้าหน้าที่ธุรการ 3 เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีการทำงานที่เหมือนกัน และการต้องการทบทวนการเรียกชื่อตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง ใหม่ หรือการยุบเลิก/ยุบรวมสายงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สะท้อนลักษณะงานที่ปฏิบัติ และช่วยให้การบริหารงานบุคคลคล่องตัวขึ้น โดยการเปลี่ยนจาก ระบบซี เป็น ระบบแท่ง นั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558

ทั้งนี้ระบบแท่ง ยึดหลักการตามหลักวิชาการและมาตรฐานสากลเหมือนกัน และมีการปรับปรุงหรือเพิ่มระดับชั้นงาน เพื่อให้สะท้อนงานในพื้นที่ โดยรายละเอียดของการกำหนด ระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 4 แท่ง (ประเภท) คือ

- 1) ประเภททั่วไป
- 2) ประเภทวิชาการ
- 3) ประเภทอำนวยการท้องถิ่น
- 4) ประเภทบริหารท้องถิ่น โดยมีกระบวนการในการเข้าสู่ระบบแท่งให้ใช้

การดำรงตำแหน่งในระดับซีเดิม และชื่อสายงานเป็นหลักตามบัญชีการเทียบตำแหน่งและระดับใน ระบบซีเป็นระบบแท่ง ดังนี้

ตารางที่ 2.3 ตารางเทียบตำแหน่งและระดับในระบบซีเป็นระบบแท่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบซี		ระบบแท่ง	
สายงาน	ระดับ	ประเภท	ระดับ
สายงานเริ่มต้นจากระดับ 1 และ ระดับ 2	ระดับ 1 - 4	ทั่วไป	ปฏิบัติงาน
	ระดับ 5 - 6	ทั่วไป	ชำนาญงาน
	ระดับ 7	ทั่วไป	อาวุโส
สายงานเริ่มต้นจากระดับ 3	ระดับ 3 - 5	วิชาการ	ปฏิบัติการ
	ระดับ 6 - 7	วิชาการ	ชำนาญงาน
	ระดับ 8	วิชาการ	ชำนาญงานพิเศษ
	ระดับ 9	วิชาการ	เชี่ยวชาญ
สายงานนักบริหาร	ระดับ 6 - 7	อำนวยการท้องถิ่น	ต้น
	ระดับ 8	อำนวยการท้องถิ่น	กลาง

ระบบซี		ระบบแบ่ง	
สายงาน	ระดับ	ประเภท	ระดับ
(ที่ไม่ใช่ตำแหน่งปลัด/รองปลัด)	ระดับ 9	อำนวยการท้องถิ่น	สูง
สายงานนักบริหาร (ตำแหน่งปลัด/รองปลัด)	ระดับ 6 – 7	บริหารท้องถิ่น	ต้น
	ระดับ 8	บริหารท้องถิ่น	กลาง
	ระดับ 9 – 10	บริหารท้องถิ่น	สูง

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซี เป็นระบบแบ่ง* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2559), 32.

2.3.2.6 การกำกับดูแลของเทศบาล

ในส่วนของการบริหารงานและการกำกับดูแลเทศบาลตำบลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบ เรียกรายงาน และเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ และเรียกสมาชิกสภาหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

หากว่านายอำเภอ เห็นว่าฝ่ายบริหาร ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่เสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนและไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ หรือหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง แก่เทศบาล หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี

รองนายกเทศมนตรีประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

นอกจากนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้โดยต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน³¹

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

ลดาวัลย์ วัฒนาโกศย์ (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความพร้อมของคณะกรรมการ บริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่โดยผลการศึกษาพบว่า ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผน การบริหารงานบุคคล งบประมาณการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงาน คณะกรรมการบริหารมีแนวโน้มในการใช้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านการตัดสินใจวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าการบริหารงานที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความโปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้ แต่ปัญหาอุปสรรคคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม ความเข้าใจ และสนใจที่ร่วมการบริหารและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง สำหรับการรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นพบว่า คณะกรรมการบริหารไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจเพราะมีความไม่เข้าใจในขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งในด้านการถ่ายโอนงาน การถ่ายโอนอัตรากำลังคนและงบประมาณ นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในภารกิจที่ถ่ายโอนมา ประกอบกับยังมีทัศนคติ ที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการในหน่วยงานของราชการเดิมที่จะถ่ายโอนภารกิจให้ และไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมใน

³¹ วุฒิสสาร ต้นไชย, *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552), 173.

การบริหารงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านดังกล่าวจึงเป็นการปิดกั้นโอกาสในการบริหารงานรับโอนภารกิจตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างมาก³²

ธีรเดช สิริอาไพรัตน์ (2551) ศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดนครปฐม โดยศึกษาความคิดเห็นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ปกครองท้องถิ่น และประชาชน ต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยพบว่า ทั้งกลุ่มคณะผู้บริหาร กลุ่มสมาชิกสภา กลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นและกลุ่มประชาชน ต่างมีความคิดเห็นตรงกันในความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล ขึ้นเป็นเทศบาล เนื่องจากการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้นไม่ได้ทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นเสียอำนาจและผลประโยชน์แต่อย่างใด มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากผู้ปกครองท้องถิ่นไปสู่ผู้ว่าการเมืองใหม่คือเทศบาล จึงไม่มีผู้ออกมาแสดงอาการต่อต้าน คัดค้านแต่อย่างใด ฉะนั้นในเรื่องปัญหาความขัดแย้งจึงไม่เกิดขึ้น เป็นผลทำให้การยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลจึงไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคแต่อย่างใด³³

ยุพาภรณ์ รักษาคุณ (2546) ทำการศึกษาในเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: การศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม” โดยผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความไม่แน่ใจ ต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ด้านงบประมาณ ด้านการเลือกตั้ง ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงาน เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องของการปกครองท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล รวมทั้งประชาชนขาดการมีส่วนร่วม และความสนใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนไม่มีแรงจูงใจหรือไม่มีความคิดเห็นต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นเทศบาลตำบล³⁴

³² ลดาวัลย์ วัฒนาโกศัย, “ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546).

³³ ธีรเดช สิริอาไพรัตน์, “การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดนครปฐม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

³⁴ ยุพาภรณ์ รักษาคุณ, “ทัศนคติของประชาชนต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย อำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะสังคมศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537) ได้ศึกษาเรื่อง เกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง และ ยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การอำนวยความสะดวกสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น และการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น โดยต้องมีทรัพยากรการบริหาร อย่างเพียงพอและมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐ ทั้งนี้ยังได้ เสนอเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือต้องพิจารณาถึงเรื่องราวได้เป็น รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนเรื่องจำนวนประชากร มีจำนวนที่เหมาะสมกับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และเรื่องขนาดพื้นที่ที่มีขนาดพื้นที่ติดต่อกันคิดเป็นตาราง กิโลเมตร³⁵

ฟ้าใส เสนาธรรม (2551) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาตำบลบ้านปิ่น อำเภอคลอง จังหวัดแพร่” กล่าวโดยสรุปว่า ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปิ่นเป็นเทศบาล ตำบลบ้านปิ่นนั้น น่าจะดี เพราะโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรใกล้เคียงกัน มีข้อแตกต่างกัน คือ ชื่อองค์กร ขนาดของพื้นที่และงบประมาณเท่านั้นส่วนผลกระทบที่สำคัญของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คือ ด้านการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่จำนวนสมาชิกต้องลดลงจึงก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างมากและมีค่าใช้จ่าย ในการหาเสียงเพิ่มขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากมีการยุบรวม องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล จะทำให้การบริหารในแต่ละด้านมีผลกระทบมากขึ้นแค่นั้นเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับการบริหาร จัดการ ซึ่งทั้งนี้ หากได้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และความเสียสละคำนึงถึงการ บริการเพื่อส่วนร่วม ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีมาก³⁶

³⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, รายงานการวิจัย เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะ หน่วยการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2537).

³⁶ ฟ้าใส เสนาธรรม, “ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล: กรณีศึกษาตำบลบ้านปิ่น อำเภอคลอง จังหวัดแพร่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551).

บทที่ 3

ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่ศึกษา

3.1 สภาพพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในการศึกษา

ในการตอบคำถามในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาโดยใช้เกณฑ์การเลือกพื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ 1) เป็นพื้นที่ที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกัน 2) บริบทของเขตพื้นที่ ซึ่งในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานีนั้น จะเห็นว่าแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีความห่างไกลกันมากนัก แต่ในบริบทของพื้นที่กลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยสองหลักเกณฑ์นี้จะสามารถทำให้ทราบได้ว่าในบริบทของพื้นที่ที่ต่างกันนั้นจะส่งผลอย่างไรต่อทัศนคติและความสนใจของผู้ที่ให้ข้อมูลในแต่ละประเด็นต่าง ๆ โดยอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้น 5 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ทั้งหมด แต่จะพบว่าแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีความหลากหลายทางอย่างเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กล่าวคือมีความเจริญ และมีความเป็นชนบท

ดังนั้นผู้วิจัยทำการเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 แห่ง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบลและลงพื้นที่ เพื่อพิจารณาข้อมูล โดยในส่วนของการศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นเพื่อเป็นการไม่ละเมิดต่อผู้ให้ข้อมูลผู้วิจัยจึงไม่ระบุชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานีที่ใช้เป็นกรณีศึกษาได้ โดยการเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่งนั้น แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่เมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาพพื้นฐานดังนี้

3.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ก.

3.1.1.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2538 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีคลองระบายน้ำไหลผ่านตลอดกลางพื้นที่คลองส่งน้ำ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีพื้นที่ 48 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 30,000 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 1 ตำบล 16 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากร 83,118 คน ปริมาณความหนาแน่นของประชากร 1,731 ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (ข้อมูล ณ 30 กันยายน พ.ศ. 2559) ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1.2 ลักษณะทางสังคม

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ในส่วนของการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 แห่ง และโรงเรียนอนุบาลองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 แห่ง ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีสถานศึกษาของรัฐบาลสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ จำนวน 4 แห่ง และสถานศึกษาของเอกชน จำนวน 6 แห่ง ด้านสถาบันและองค์กรทางศาสนานั้นมีสำนักสงฆ์ จำนวน 6 แห่ง ด้านการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีศูนย์บริการสาธารณสุข จำนวน 2 แห่ง และสถานพยาบาลเอกชน (คลินิกแพทย์) จำนวน 6 แห่ง

3.1.1.3 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่

ลักษณะเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. แบ่งเป็นการเกษตร การปศุสัตว์ การบริการ การพาณิชย์ และกลุ่มท่องเที่ยว เนื่องจากประชาชนบางส่วนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยมีพื้นที่สำหรับทำการเกษตรประมาณ 10,126 ไร่ ผลผลิตที่สำคัญทางการเกษตรได้แก่ ข้าว สวนผลไม้ และพืชผักต่าง ๆ แต่ผลผลิตดังกล่าวยังขาดตลาดรองรับและขาดวิทยากรที่จะช่วยแนะนำการแปรรูปผลผลิตดังกล่าวเพื่อส่งขายได้ ในเขตพื้นที่มีสถานประกอบการด้านการบริการหลายแห่ง ได้แก่ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม จำนวน 160 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ จำนวน 4 แห่ง สถานีบริการน้ำมัน จำนวน 2 แห่ง ห้างสรรพสินค้า จำนวน 1 แห่ง ร้านสะดวกซื้อ จำนวน 20 แห่ง ร้านเสริมสวยและสถานเสริมความงาม จำนวน 20 แห่ง ร้านนวดแผนไทยและสปา จำนวน 10 แห่ง และสถานบันเทิง จำนวน 3 แห่ง ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม โดยมีโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 8 แห่ง การประกอบอาชีพปศุสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงไก่ เป็ด และสุกร แต่ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่

3.1.1.4 ด้านการเมืองและการบริหาร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. มีจำนวน 16 หมู่บ้าน ซึ่งสามารถมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน รวมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 32 คน โดยผู้แทนของการบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน และฝ่ายบริหาร คือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน โดยนายกององค์การบริหารส่วน

ตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน¹

ทั้งนี้การพิจารณาจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ในปัจจุบันถือว่ามีความสำคัญในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ โดยจะเห็นได้จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ย้อนหลัง 3 ปี

ตารางที่ 3.1 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. 3 ปีย้อนหลัง

รายการรายได้	ปีงบประมาณ		
	2557	2558	2559
1) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน	239,130,222.15	266,075,486.80	234,705,435.45
2) รายได้จริงรวมเงินอุดหนุน	342,138,837.10	385,101,457.81	301,366,249.18
3) รายจ่ายจริง	227,368,766.55	253,482,918.44	307,123,420.00

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, เอกสารกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2560).

3.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ข.

3.1.2.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลคลอง ข. มีลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีเนื้อที่รวม 21 ตารางกิโลเมตร หรือ 13,316 ไร่ ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2539 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีจำนวนประชากรทั้งหมด 7,147 คน ปริมาณความหนาแน่นของประชากร 340 ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (ข้อมูล ณ 30 กันยายน พ.ศ. 2559) เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่บ้านต่าง ๆ ทั้งหมด 9 หมู่บ้าน

3.1.2.2 ลักษณะทางสังคม

ในส่วนของการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ได้จัดตั้งขึ้น จำนวน 2 แห่ง มีสถานศึกษาในพื้นที่ ได้แก่ สถานศึกษาในระดับประถมศึกษา จำนวน 2 แห่ง และระดับมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง ด้านสถานบันและองค์กรทางศาสนานั้น องค์การบริหาร

¹ องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) องค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2559), 7.

ส่วนตำบล ข. มีสำนักสงฆ์ จำนวน 1 แห่ง ประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. นับถือศาสนาพุทธ คิดเป็นร้อยละ 97 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ส่วนด้านการสาธารณสุขมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จำนวน 1 แห่ง

3.1.2.3 ลักษณะเศรษฐกิจของพื้นที่

ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของ องค์การบริหารส่วนตำบล ข. มีการก่อสร้างโรงงานและบริษัท ทำให้ประชาชนในเขตพื้นที่มีงานทำเพิ่มขึ้น มีอาชีพในการค้าขายพืชผลทางเกษตรโดยตรงตามพื้นที่ดังกล่าว มีการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง มีรายได้ที่แน่นอนมั่นคง จากการประกอบอาชีพรับจ้าง 20% ประกอบการพาณิชย์ 3% รับราชการ, รัฐวิสาหกิจ 4% เกษตรกรรม 70% และอื่น ๆ 2% ลักษณะชุมชนในท้องถิ่นค่อนข้างเป็นชุมชนชนบท คือหมู่ที่ 2-9 และมีชุมชนเมือง คือหมู่ที่ 1 ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่จึงยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่และรองลงมาคืออาชีพรับจ้าง การประกอบอุตสาหกรรมในท้องถิ่นส่วนใหญ่ราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเองแต่เป็นผู้ประกอบการจากภายนอก/ ต่างประเทศ ที่เข้ามาลงทุนประกอบอุตสาหกรรม โรงงาน/บริษัท และเป็นผู้ประกอบการ

3.1.2.4 ด้านการเมืองและการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบล ข. มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 18 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีคณะผู้บริหารทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ข.²

ทั้งนี้การพิจารณาจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ในปัจจุบันถือว่ามีความสำคัญในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ โดยเห็นได้จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ย้อนหลัง 3 ปี

² องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) องค์การบริหารส่วนตำบล ข. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 2559)*, 9.

ตารางที่ 3.2 งบประมาณรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. 3 ปีย้อนหลัง

รายการรายได้	ปีงบประมาณ		
	2557	2558	2559
1) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน	25,522,321.18	24,619,224.63	26,966,158.01
2) รายได้จริงรวมเงินอุดหนุน	49,641,577.20	44,465,932.02	51,134,174.00
3) รายจ่ายจริง	43,634,193.91	42,634,800.33	46,400,180.00

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, เอกสารกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ข. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 2560).

หากกล่าวถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” จึงขอเปรียบเทียบโครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ดังนี้

3.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

3.2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงสุดเป็นผู้ กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้ อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงาน ประจำวันโดยมีปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กร มีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์กรเพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ ได้แก่ 1) สำนักงานปลัด 2) ส่วนการคลัง 3) ส่วน สาธารณสุข 4) ส่วนการศึกษา 5) ส่วนการโยธา

3.2.1.1 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็น

เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน โดยที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันมากกว่า 2 วาระได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็นับเป็น 1 วาระ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น นักบริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น โดยไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

2) อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 59) กำหนดไว้ดังนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (2) สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง

4) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

5) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาฯถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้ช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนได้

ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ให้รองนายองค์การบริหารส่วนตำบลที่แต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน โดยสามารถมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ให้รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติราชการแทนได้

นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
- 5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 คือ (1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า หรือมาตรา 92 (1) การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า คือ การที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการตั้งโดยนายอำเภอเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งจากกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่รับหลักการหรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยนายองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งแรก เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ กรณีนี้ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (2) การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92 คือ นายอำเภอสอบสวนแล้วปรากฏว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม

หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่จริง กรณีนี้นายอำเภอสามารถเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้

7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเห็นว่านายกองค้การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น³

3.2.1.2 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน และมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีการยุบสภา (2) ตาย (3) ลาออก (4) เป็นผู้ได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (6) ไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (7) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติกรรมที่เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมเสีย (9) ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีประธานสภาและรองประธานสภา 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประธานและรองประธานสภาดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 49)

³ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 46) ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(4) เลือกประธาน รองประธานและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

(6) ในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

(7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติได้

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ขณะที่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงาน ตามที่มอบหมายให้ทำ ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานแทน ในการดำเนินการประชุมให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เรียกประชุมตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม หากว่าประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มี หรือไม่เรียกประชุม ให้นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน (มาตรา 51) เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำรงตำแหน่งเป็น

นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ โดยที่เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการประชุม และงานที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการประชุมครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานสภาและรองประธานสภานี้จะดำรงตำแหน่งจนครบวาระ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือมากกว่า 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่งไม่เกิน 15 วัน แต่อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนด

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น ประธานสภา นายก หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่อาจนำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญได้⁴

3.2.2 โครงสร้างเทศบาล

องค์การเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.2.1 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีโดยมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้ 1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน 2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน 3) เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน อาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีที่มีมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ ดังนี้ 1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้ไม่เกิน 2 คน 2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้ไม่เกิน 3 คน 3) เทศบาลนครให้แต่งตั้งได้ไม่เกิน 5 คน

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁴ ท้องถิ่นไทย ช้อกกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ช้อกกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

ดังต่อไปนี้ด้วย 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้น จากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง 4) เคยเป็นสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจาก กระทำการทุจริตหรือผิดมิชอบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในองค์การเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ คือมีสำนัก ปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยผ่านความเห็นชอบจาก คณะกรรมการมหาดไทย และนอกจากนี้คณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่ง โครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลนั้นคือ 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) กองหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียก อย่างอื่น ประกอบด้วย 1) สำนักหรือกองการคลัง สำนักหรือกองการช่าง สำนักหรือกองการ สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักหรือกองการศึกษา สำนักหรือกองวิชาการและแผน สำนักหรือกอง การประปา สำนักหรือกองการแพทย์ สำนักหรือกองการช่างสุขาภิบาล สำนักหรือกองสวัสดิการสังคม 2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน⁵

3.2.2.2 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน โดยสภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรอง ประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

โดยอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาเทศบาลนั้นมีบทบาท สำคัญอย่างน้อยสามประการด้วยกัน คือ อำนาจหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกระบวน การทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและมีความสัมพันธ์กับประชาชนใน ฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนอีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภา ท้องถิ่นมีดังนี้⁶

⁵ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

⁶ สถาบันพระปกเกล้า, *แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส, 2551), 12-17.

1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ คือการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกข้อบัญญัติออกได้เป็นสองลักษณะคือข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนข้อบัญญัติอื่น ๆ เป็นผลมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยข้อบัญญัติต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทและต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท.

2) บทบาทความสัมพันธ์ในการบริหารระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารพิจารณาได้สองประการ คือ 1) การควบคุมการบริหารงาน ได้แก่ (1) การรับทราบคำสั่งนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้าสู่ตำแหน่งประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นโดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร (2) การตั้งกระทู้ถามผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (3) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยดำเนินการพิจารณาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องการบริหารงานของนายกเทศมนตรีเพื่อให้นายกเทศมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น (4) การตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแบ่งเบาภาระงานของสภาเทศบาลในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหาหรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการต่าง ๆ เช่น การสอบสวน และสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและบุคคลอื่น ๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อการทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ 2) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญเพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้ 3) การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบนายกเทศมนตรีในเรื่องถูกต้องและจำเป็น ซึ่งสภาเทศบาลมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของเทศบาลเช่นการกู้เงินจาก องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลก่อนหรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อนเป็นต้น⁷

⁷ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

3.3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยภาพรวมองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) โดยการดำเนินการ

ตารางที่ 3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำให้เขตเทศบาลดังแสดงในตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ต้องทำ	อำนาจที่อาจจัดทำได้
1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บ
7) ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	9) เทศพาณิชย์

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ อบต. และเทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ 5) การสาธารณสุขูปการ 6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11)

การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มี และบำรุงรักษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษา ความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ เสีย 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20)การจัดให้มี และควบคุม สุสาน และฌาปนสถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะ สถานอื่น ๆ 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 25) การผังเมือง 26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลรักษาที่ สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบ เรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน 31) กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁸

3.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

3.4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจที่ต้องดำเนินการจึงต้องมี รายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน โดยกำหนดใน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมี รายได้ ดังต่อไปนี้ 1) ภาษีบำรุงท้องที่ 2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 3) ภาษีป้าย 4) อากรการฆ่าสัตว์และ ค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และ ล้อเลื่อน 6) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วน ตำบล 7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา 8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน 9) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล 10) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตร

⁸ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549,” ท้องถิ่น ไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560).

ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง 11) ค่าภาคหลวงแลธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ 12) ค่าธรรมเนียมทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายที่ดิน 13) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย 14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม 15) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ 16) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อีกทั้งยังมีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้ 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล 9) ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย⁹

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้อาจมีรายได้จากภาษีอากรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย 4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร 6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสมบ่ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ 7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถ และค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตามกฎหมาย 8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ 10) อากรรภาษีสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ 11) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น 12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ 13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ 14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ที่มีทุน

⁹ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

ทรัพย์สินภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด 15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด 16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมาย (1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขต อบต. และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับที่กฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บ โดยให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่ อบต. ในเขตจังหวัด 18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล โดยให้เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนด 19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มี 20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายรับดังต่อไปนี้ 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) รายได้จากสาธารณูปโภค 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือ ร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ 4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือ รายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล 5) ค่าบริการ 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร 9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล 14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษในส่วนของกรออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) (10) และ (13) โดยออกเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายได้ตามการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร¹⁰

¹⁰ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560).

3.4.2 รายได้ของเทศบาลตำบล

การกำหนดว่าภาษีประเภทใดเป็นของเทศบาลหรือเป็นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มีการกำหนดสัดส่วนเท่าใด เทศบาลเก็บอัตราภาษีเพิ่มได้อีกเท่าใด มีกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 กฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีรายได้ต่าง ๆ ได้แก่ 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้¹¹

รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดรายได้ของเทศบาลและท้องถิ่นอื่นอีกหลายประการดังนี้ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย 4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ 6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแอสมปียาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแอสมปีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ 7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน 8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน 9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ 10) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจาก

¹¹ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

การฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ 11) อากาศรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วยอากาศรังนกอีแอ่น 12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ 13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม 14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ 15) ค่าธรรมเนียมสนามบิน 16) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน 17) ค่าธรรมเนียมใช้น้ำบาดาล 18) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มี 19) รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาล

กำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ได้แก่ 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) รายได้จากสาธารณูปโภค 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ 4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) ค่าบริการ 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร 9) เงินกู้จากต่างประเทศ ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษการออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) (10) และ (13) ให้ออกเป็นเทศบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2542 ทำให้กฎหมายแม่บทของเทศบาลที่กำหนดที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลต้องทดแทนด้วยรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดรายได้ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลนั้น จึงถูกกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน¹²

¹² ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560).

3.5 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐที่จะกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกระดับที่ผ่านมา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสม โดยมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่นของตนโดยตรง และให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้เหมาะสมและเป็นธรรม

3.5.1 ระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.1.1 ระบบขั้นยศ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นการจัดโครงสร้างทุกตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง เป็น 11 ระดับ คือกำหนดระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลโดยมีตัวตำแหน่งเป็นตัวตั้งในการกำหนดเงินเดือนและบริหารบุคคลต่าง ๆ จึงมีการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง และคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งเอาไว้ และมีกลุ่มตำแหน่งและสายงาน โดยระบบนี้มีจุดอ่อนที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ระบบเงินเดือนเป็นมาตรฐานเดียวกันและใช้บัญชีเดียว คือ 1-11 การจ่ายค่าตอบแทนจึงไม่สะท้อนกับผลการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ผู้มีความรู้ความสามารถอยู่ในระบบราชการได้

3.5.1.2 ระบบจำแนกตำแหน่ง (ระบบแท่ง)

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กจ. กท. และ ก.อบต.) มีประกาศปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจาก “ระบบซี” เป็น “ระบบแท่ง (Broadband)” ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบราชการไทยโดยการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ปรับปรุงระบบวินัย และพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือน และสิ่งที่ถือเป็นหัวใจสำคัญคือการยึดหลักคุณธรรม หลักสมรรถนะ หลักผลงาน หลักการกระจายอำนาจ และหลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน ซึ่งมีผลบังคับใช้ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 โดยการกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น จำแนกกลุ่มประเภทได้ 4 ประเภทได้แก่

1) ประเภททั่วไป คือ ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานสนับสนุน งานบริการ งานปฏิบัติการ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรซึ่งบรรจุจากผู้จบการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี

2) ประเภทวิชาการ คือ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จปริญญาทางวิชาการตามที่ ก.ถ. กำหนดให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

3) ประเภทอำนวยการท้องถิ่น คือ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับฝ่ายกอง สำนัก หรือตำแหน่งอื่นที่มีระดับเทียบเท่าตามที่ ก.ถ. กำหนด

4) ประเภทบริหารท้องถิ่น คือ ตำแหน่งปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. หรือตำแหน่งอื่นที่มีระดับเทียบเท่า ตามที่ ก.ถ. กำหนด¹³

3.5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

3.5.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ได้บัญญัติถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 เกี่ยวกับรัฐต้องกระจายให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ และได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ได้แก่ มาตรา 284 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ซึ่งในประเด็นเรื่องอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในทางบริหารงานบุคคลโดยแนบชัด ขณะเดียวกัน การให้อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวนี้ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้เป็นมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในมาตรา 288 เพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าโดยจะเห็นได้ว่าในมาตรา 288 ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางบริหารงานบุคคลจะต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴

¹³ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซี เป็นระบบแห่ง* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2559), 28-29.

¹⁴ longdo law บริการสืบค้นและดูข้อมูลกฎหมายไทย, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” longdo law บริการสืบค้นและดูข้อมูลกฎหมายไทย, <http://law.longdo.com/law/125/rel154> (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2560).

3.5.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางประการในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบ บริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายให้ครอบคลุมหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เน้นไปที่ การปรับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้ตัวแทนของข้าราชการในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นอีกภาคส่วนหนึ่ง และมุ่งเน้นไปที่การสร้างกลไกพิทักษ์ คุณธรรมในการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย สรุปแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) เปลี่ยนสถานะของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก พนักงานเป็นข้าราชการทั้งหมด 2) จัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น คุ่มครองให้การบริหารงานบุคคลดำเนินการด้วยคุณธรรม 3) ปรับเปลี่ยนคณะกรรมการข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น จากเดิม 3 ฝ่าย เป็น 4 ฝ่าย ประกอบด้วย (1) ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (2) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ 4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4) กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในไม่เกิน 1 ปี และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี นับตั้งแต่นั้นที่รัฐบาลแถลงนโยบาย¹⁵

3.5.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการไว้ในมาตรา 288 ทำให้มีคนที่มีความสามารถสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีโครงสร้างและหน้าที่ของ องค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ที่มี ผู้แทนของท้องถิ่นรวมอยู่ในโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นแล้วยังมีกฎหมายที่รองรับความเป็นอิสระและความ ต้องการในการบริหารบุคคล โดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นเอง และยังเป็นกฎหมายที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย¹⁶

¹⁵ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550,” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <http://library2.parliament.go.th>, http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

¹⁶ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542_21.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560).

บทที่ 4

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ในส่วนนี้ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาจากเอกสาร โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นถึง ภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลหากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในส่วนของการ เปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษานั้น เพื่อให้เห็นภาพโดยรวม ในทางกฎหมายเป็นหลัก เพราะโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นถือระเบียบกฎหมายฉบับ เดียวกัน ทั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นประเด็นการศึกษาเป็นหลักและอธิบายลักษณะที่พบในพื้นที่ ให้มีความชัดเจน นำเสนอตามลำดับเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามในการวิจัยคือการยกฐานะของ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจำเป็นหรือไม่ บริบทโดยรวมขององค์การบริหารส่วน ตำบลมีผลกระทบหรือไม่ การยกฐานะมีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไรบ้างโดยขออธิบายดังนี้

4.1 ปัจจัยขององค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

4.1.1 ปัจจัยด้านโครงสร้าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะด้วยรูปแบบใดก็ตาม ต้องมีการอาศัยผู้บริหาร ท้องถิ่นอันเป็นคนของท้องถิ่นนั้น โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งหากจะกล่าวถึง ผลกระทบที่เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วน ตำบลจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีรายละเอียดของผู้สมัครเป็นผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลมากนัก กล่าวคือ ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ การศึกษาต้องไม่ต่ำกว่ามัธยม ปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิก รัฐสภามาก่อน สิ่งสำคัญที่สุดต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมทางทุจริตในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา กิจการที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัคร ซึ่งสามารถสมัครเป็นผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลได้

หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล อันจะมีเงื่อนไขที่สำคัญเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ การศึกษาของผู้สมัคร ผู้ที่จะสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับ

ปริญญาตรีหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน ซึ่งก่อให้เกิดผลสองทางด้วยกัน คือ

1) เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรี ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่หันมาสนใจในเวทีการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีถือเป็นภาพสะท้อนความต้องการคนมีความรู้เข้ามาทำหน้าที่ในระดับที่สูงขึ้นมากกว่าครั้งยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

2) สิ่งที่ต่างกับประการแรกก็อาจจะเป็นการปิดกั้นประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติผู้อื่น ที่ไม่จบปริญญาตรีและไม่เคยเป็นผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นมาก่อนนั้น ไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในระยะแรกได้ ซึ่งทำให้เห็นว่าพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นจะวนเวียนอยู่แค่เฉพาะคนกลุ่มเดิม เนื่องจากประชาชนไม่มีตัวเลือกที่แท้จริงในเวทีการแข่งขันการเลือกตั้งท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ไปจนถึงปริญญาเอกอยู่มาก และวงการท้องถิ่นเองก็มีช่องทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเพิ่มความรู้ทางวิชาการมากยิ่งขึ้น โดยถึงแม้จะเป็นการจัดการเรียนที่เป็นหลักสูตรเฉพาะก็ตามแต่ก็สามารถ แต่ก็เชื่อว่าจะเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ที่ดีต่อ การบริหารท้องถิ่นได้ในที่สุด

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี

คุณสมบัติ	เหมือน	แตกต่าง	หมายเหตุ
อายุผู้มีสิทธิสมัคร	✓		- อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์
คุณวุฒิการศึกษา		✓	- นายกอบต.สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ส่วนนายกเทศมนตรีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
คุณสมบัติอื่น ๆ	✓		- ไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัคร- หากเป็นเทศบาลเพิ่มขึ้น 1 ข้อ คือ ไม่

คุณสมบัติ	เหมือน	แตกต่าง	หมายเหตุ
การดำรงตำแหน่ง	✓		เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเนื่องจากการทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ - คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (ไม่จำกัดวาระ)

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
โครงสร้าง	ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ	ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ
รูปแบบ	1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	1) สภาเทศบาลตำบล 2) นายกเทศมนตรี
ฝ่ายบริหาร	สภา-นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกตั้งนายกโดยตรง <u>นายกองค์การบริหารส่วนตำบล</u> 1) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน 2) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี 3) แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน 4) แต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน	สภา-นายกเทศมนตรี เลือกตั้งนายกโดยตรง <u>นายกเทศมนตรี</u> 1) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน 2) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี 3) แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน 4) แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมาย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี รวมถึงการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางระเบียบกฎเกณฑ์ การรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของท้องถิ่นและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรีแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันเลย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 59)	นายกเทศมนตรี (มาตรา 48 เตรส)
1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม กฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการ 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ใน	1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 59)	นายกเทศมนตรี (มาตรา 48 เตรส)
พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลและกฎหมายอื่น	

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาในทางปฏิบัติ ในกรณีการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ซึ่งมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกำหนดแผนยุทธศาสตร์สี่ปี โดยมุ่งไปที่ความโปร่งใส และการให้บริการประชาชน ไม่ได้มุ่งไปที่การพัฒนาองค์กรในอนาคต จะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่ว่า “เรามุ่งเน้นให้บริการประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี” และอย่างเช่นในกรณีของการแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ที่เลขานุการไม่ได้ทำงานอย่างเต็มที่อย่างที่ควรจะเป็นแต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่คิดใช้อำนาจในการถอดถอนแต่ประการใด นั่นเป็นเพราะความลงตัวทางการเมืองในพื้นที่ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน แต่คำนึงถึงฐานเสียงที่จะทำให้ได้ตำแหน่งทางการเมืองมากกว่า

4.1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ

ปัจจัยที่สำคัญทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การคลังและงบประมาณ เนื่องจากแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายถึงการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีดังนี้

ตารางที่ 4.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
มาตรา 82 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังนี้ 1) รายได้จากทรัพย์สินของ อบต. 2) รายได้จากสาธารณูปโภคของ อบต. 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต. 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้ 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินได้โดยอาศัย มาตรา 83	เทศบาลตำบลอาจมีรายได้ตามมาตรา 66 ดังนี้ 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้ 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ การกู้เงินตามข้อ 6 เทศบาลจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า “ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น...”

(1) กรณีการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. เมื่อพิจารณาจากรายงานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และมีสภาพพื้นที่ที่มีความเจริญ มีความเป็นเมืองขนาดใหญ่แล้วพบว่ารายได้จากภาษีอากรในปี พ.ศ. 2557 มีรายได้จำนวน 7,239,329.62 บาท ในปี พ.ศ. 2558 มีรายได้จำนวน 6,807,705.09 บาท และ ปี พ.ศ. 2559 มีรายได้จำนวน 8,644,513.85 บาท จะเห็นว่ามี การเพิ่มขึ้นและลดลงของการจัดเก็บภาษีในช่วงสามปีดังกล่าว ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อทั่วประเทศ โดยหากพิจารณาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลพบว่ามีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ต้องเงินดำเนินการจัดเก็บเอง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวน 7,239,329.62 บาท ปี พ.ศ. 2558 มีจำนวน 6,807,705.09 บาท และในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวน 8,644,513.85 บาท

ตารางที่ 4.5 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก.

รายการรายได้	รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี		
	2557	2558	2559
1) หมวดภาษีอากร	7,239,329	6,807,705	8,644,513
2) หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ	2,746,921	3,898,746	2,991,329
3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	2,915,072	3,610,067	4,288,338
4) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	2,642,439	1,504,687	2,427,628
5) หมวดภาษีจัดสรร	239,130,222	266,075,486	234,705,435
6) หมวดเงินอุดหนุน	39,664,301	39,589,090	41,302,864
รวม	342,138,837	385,101,457	301,366,249

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, เอกสารกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ก., 2560).

(2) กรณีการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ แต่เมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล ก. แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างทางบริบทโดยรวมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นเมืองกึ่งชนบท และยังมีการพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบล ข. จะพิจารณายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลก็จะสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นและจะทำให้การบริหารงานดีขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งพิจารณาได้จากตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ข.

รายการรายได้	รายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี		
	2557	2558	2559
1) หมวดภาษีอากร	2,552,232	2,461,922	2,696,616
2) หมวดค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ	765,670	738,577	808,985
3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	1,276,116	1,107,865	1,887,631
4) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	3,062,679	2,092,634	2,157,293
5) หมวดภาษีจัดสรร	17,865,625	18,219,226	19,415,634
6) หมวดเงินอุดหนุน	24,119,256	19,846,708	24,168,016
รวม	49,641,577	44,465,932	51,134,174

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, เอกสารกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ข. (ปทุมธานี: องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 2560).

แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ดังคำกล่าวที่ว่า

“อบต.เองไม่มีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณของในแต่ละโครงการแต่ในปีนี้และปีถัด ๆ ไปก็ยังคงคิดอยู่นะว่าหากมีการพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ แล้วหากมีการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จะมีปัญหาตามมาหรือไม่เรื่องนี้เป็นเรื่องของอนาคต”¹

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหลือล้นไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว หากเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขึ้นองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมเกิดความคาดหวังว่าจะได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น และมีการจัดเก็บภาษีที่มากขึ้น ซึ่งหากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะประสบปัญหาในส่วนของงบประมาณและรายได้หรือไม่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของทั้ง อบต. ผู้บริหาร และประชาชนเอง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจะมากขึ้นหรือเท่าเดิมนั้นขึ้นอยู่กับ การออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บซึ่งจะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร

¹ นายองค์การบริหารส่วนตำบล ข., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ข., 4 ธันวาคม 2560.

4.1.3 ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล

ในส่วนของ การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ อย่างเช่นการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ต้องอาศัยบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจประชาชน เพื่อให้สามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากการบริหารงานบุคคลทางฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการท้องถิ่น ดังนี้

4.1.3.1 ฝ่ายการเมือง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล คือ แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 59 (3) และเมื่อเป็นนายกเทศมนตรี ก็มีอำนาจลักษณะเช่นเดียวกัน คืออำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งตำแหน่งใหม่ที่เพิ่มจากการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คือที่ปรึกษานายกเทศมนตรีนั่นเอง ซึ่งในทางปฏิบัติกลับพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ไม่เคยได้ใช้อำนาจนี้ซักเท่าไรนัก อันจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์หนึ่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ว่า “เลขาก็ไม่ค่อยจะมีงานอะไรมากนัก ทำหน้าที่เลขาฯลงเวลานั้นอย่างเดียว ให้พิมพ์หนังสือราชการยังทำไม่ได้ ต้องให้คนอื่นร่างหนังสือให้ก่อนนะ ไม่ไหวเลยจริง ๆ” ซึ่งการกล่าวถึงเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้เกิดการถอดถอนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องของการเมืองในพื้นที่ดังกล่าว แต่ถึงอย่างไรในการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อต้องทำร่วมกับกับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการนั้น ดูมีความเป็นหนึ่งเดียวและเป็นกันเองเป็นอย่างมากซึ่งเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเป็นชนบทมากกว่าความเป็นเมือง

ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลของฝ่ายการเมืองระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลไม่แตกต่างกัน ในประเด็นของการแต่งตั้งและการถอดถอน ที่เพิ่มขึ้นมีเพียงตำแหน่งทางการเมือง คือตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี โดยตำแหน่งดังกล่าวตั้งขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษา และยังเป็นตำแหน่งที่ได้รับการรับรองในกฎหมายรวมถึงได้รับค่าตอบแทนอีกด้วย

4.1.3.2 ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งอย่างไรก็ตามการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ซึ่งจากเดิมมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีการเปลี่ยนแปลงการให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งกำหนดให้มีองค์การบริหารงานบุคคล 2 ระดับ คือ ระดับนโยบายและกำหนดมาตรฐาน (ก.ถ.) และ ระดับจังหวัด

กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อกถ.จังหวัด) จากเดิมมีคณะกรรมการทุกประเภทในการบริหารงานบุคคล เช่น ก.อบต. ก.อบจ. ก.ท โดยแต่ละจังหวัดจะมีหลายคณะมาก นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ รวมถึงสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับผู้บริหาร และพิจารณาอุทธรณ์ทางวินัย รวมถึงกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรโดยเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้างอีกด้วย

โดยปัจจุบันมีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 โดยสาเหตุที่ต้องมีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งในระบบซี เนื่องจากในระบบซีมีปัญหาต่าง ๆ อาทิเช่น การไม่สามารถจำแนกความแตกต่างของค่างานในแต่ละระดับชั้นงานได้ กล่าวคือ ตำแหน่งงานแต่ละระดับอาจมีหน้าที่รับผิดชอบงานที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามในระดับซีเท่ากัน แต่อยู่ในตำแหน่งงานต่างกัน เช่น เจ้าพนักงานธุรการ 3 กับเจ้าหน้าที่ธุรการ 3 เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีการทำงานที่เหมือนกัน และการต้องการทบทวนการเรียกชื่อตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งใหม่ หรือการยุบเลิก/ยุบรวมสายงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้สะท้อนลักษณะงานที่ปฏิบัติและช่วยให้การบริหารงานบุคคลคล่องตัวขึ้น โดยการเปลี่ยนจาก ระบบซี เป็น ระบบแท่ง นั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่องกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 โดยสามารถเทียบตำแหน่งและระดับในระบบซีเป็นระบบแท่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ดัง ตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 ตารางเทียบตำแหน่งและระดับในระบบซีเป็นระบบแท่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบซี		ระบบแท่ง	
สายงาน	ระดับ	ประเภท	ระดับ
สายงานเริ่มต้นจากระดับ 1 และ ระดับ 2	ระดับ 1 - 4	ทั่วไป	ปฏิบัติงาน
	ระดับ 5 - 6	ทั่วไป	ชำนาญงาน
	ระดับ 7	ทั่วไป	อาวุโส
สายงานเริ่มต้นจากระดับ 3	ระดับ 3 - 5	วิชาการ	ปฏิบัติการ
	ระดับ 6 - 7	วิชาการ	ชำนาญงาน
	ระดับ 8	วิชาการ	ชำนาญงานพิเศษ
	ระดับ 9	วิชาการ	เชี่ยวชาญ
สายงานนักบริหาร	ระดับ 6 - 7	อำนวยการท้องถิ่น	ต้น
	ระดับ 8	อำนวยการท้องถิ่น	กลาง

(ที่ไม่ใช่ตำแหน่งปลัด/รองปลัด)	ระดับ 9	อำนวยการท้องถิ่น	สูง
สายงานนักบริหาร (ตำแหน่งปลัด/รองปลัด)	ระดับ 6 – 7	บริหารท้องถิ่น	ต้น
	ระดับ 8	บริหารท้องถิ่น	กลาง
	ระดับ 9 – 10	บริหารท้องถิ่น	สูง

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซี เป็นระบบแห่ง* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2559), 32.

ตารางที่ 4.8 ตารางเทียบตำแหน่งสายงานผู้บริหารจากพนักงานส่วนตำบลเป็นพนักงานเทศบาล

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) ปลัดเทศบาลหรือรองปลัด 6 (นักบริหารงานเทศบาล 6)
5) ผอ.กองระดับ 7 (นักบริหารงาน....)	5) ผอ.กอง ระดับ 7 (นักบริหารงาน....)
6) หน.ส่วนระดับ 7 (นักบริหารงาน....)	6) หน.ฝ่าย ระดับ 7 (นักบริหารงาน....)
7) หน.ส่วนระดับ 6 (นักบริหารงาน....)	7) หน.กอง หน.ฝ่าย ระดับ 6 (นักบริหารงาน...) โดยมีเงื่อนไขว่า 7.1) ต้องมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 7.2) กรณีพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ไม่มีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หน.กองระดับ 6 หน.ฝ่ายระดับ 6 ของเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับ 6 ในสายงานเดิมไปพลางก่อน 7.3) กรณีตำแหน่งที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ถือว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติตาม มาตรฐานตำแหน่งของพนักงานเทศบาล

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซี เป็นระบบแห่ง* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2559).

ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเงินรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณผ่านมาตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป และยกฐานะเป็นเทศบาลขนาดกลางนั้น จะมีผลทำให้ตำแหน่งของปลัดเทศบาลสามารถปรับเป็นนักบริหารงานเทศบาลระดับ 8 (บริหารงานท้องถิ่นระดับกลาง) ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท. กำหนด หากกรณีที่ยังองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเงินกู้หรือเงินอื่นใดในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า 20 ล้านบาท และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ 7 (บริหารงานท้องถิ่นระดับต้น) หรือ 8 (บริหารงานท้องถิ่นระดับกลาง) ก็ให้ดำรงตำแหน่งระดับนั้นต่อไป แต่หากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งไปจะต้องปรับระดับตำแหน่งให้ขึ้นไปตามขนาดของเทศบาล นอกจากนี้การปรับเป็นเทศบาลขนาดกลางยังสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังในตำแหน่งรองปลัดเทศบาลได้ 2 ตำแหน่งอีกด้วย

โดยจะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ซึ่งมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ 7 (บริหารงานท้องถิ่นระดับต้น) ซึ่งหากมีการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจะสามารถเลื่อนระดับตำแหน่งได้ถึงระดับ 8-9 (บริหารงานท้องถิ่นระดับกลาง-สูง) ซึ่งจากคำกล่าวของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ก. กล่าวว่า

“ถ้านับอายุราชการที่ผมเหลืออยู่ในการดำรงตำแหน่งนี้ ผมไปได้ถึงระดับกลาง (ระดับ 8) ถึงระดับสูง (ระดับ 9) เนื่องจากตอนนี้ผมกำลังรอส่วนกลางเปิดสอบ ปลัดฯกลาง ซึ่งถ้าผมขึ้นระดับกลางได้เร็ว ๆ นี้ อายุราชการที่เหลืออีกเกือบ 10 ปี ผมสอบปลัดฯสูง (ระดับ 9) ได้สบาย ๆ แต่ติดที่ อบรมมันมีได้แค่ ปลัดฯกลาง ซึ่งผมก็ตันในสายงานนี้และ ผมไปต่อไม่ได้ ซึ่งส่วนหนึ่งผมก็ต้องการไปให้ถึงที่สุดในสายงานของผมนะ ส่วนนี้ผมก็ขอท่านนายกฯหลายรอบแล้วว่าให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเถอะ แต่ท่านนายกฯเขาก็ยังไม่เห็นถึงความจำเป็นอะไร ยิ่งเฉย ๆ อยู่”²

ซึ่งส่วนนี้ก็เป็นกรณีเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ 6 (บริหารงานท้องถิ่นระดับต้น) โดยจะเห็นว่าหากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขนาดกลาง ก็จะสามารถกำหนดระดับตำแหน่งของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (บริหารงานท้องถิ่นระดับต้น-กลาง) 7-8 ได้ ทั้งนี้หากมีการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วทั้งสององค์การยังสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย เช่น งานทะเบียนราษฎร เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นจากเดิมนั่นเอง

² ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ก. , สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

สรุปได้ว่า การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น จะทำให้กรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จะสามารถปรับขนาดองค์กร และสามารถปรับระดับตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นให้สูงขึ้นอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถือเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างความก้าวหน้าในสายงานของข้าราชการท้องถิ่นอย่างชัดเจน

4.1.3.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วนั้น จะเป็นผลให้สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิ้นสุดและพ้นจากตำแหน่งในทันทีที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลบังคับใช้ ซึ่งก็คือนับแต่วันที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป ในส่วนของโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบที่แน่นอน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสมาชิกสภาแปรผันตามจำนวนหมู่บ้านที่มีตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหมู่บ้านเดียวจะสามารถมีสมาชิกสภา ได้ 6 คน หรือในกรณีที่มีเพียง 2 หมู่บ้านจะสามารถมีสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 3 คน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลในกลไกการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเมื่อมีการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน มาจากสองเขตเลือกตั้งของเทศบาลตำบล จำนวนสมาชิกสภาไม่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านแต่จะเน้นในเรื่องของการแบ่งเขตตำบลแทนนั่นเอง

ในส่วนของเรื่องโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่ไม่พิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรู้ว่าหากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำนวนสมาชิกต้องลดลง ทำให้การเห็นชอบร่วมกันของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการขอยกฐานะเป็นเรื่องยาก เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “หมู่บ้านก็เยอะขนาดนี้ จะให้สมาชิกลดลงอีกจะดูแลกันอย่างไร จะเป็นไปทำไมเทศบาลมันไม่ดีเท่า อบต.เลย”³ ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวอาจเป็นเพราะกลัวจะเป็นผู้ที่เสียผลประโยชน์ทางการเมืองหากมีการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้

โดยโครงสร้างของสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นเพราะกฎหมายระบุจำนวนไว้คงที่ ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็มีเพียงทางเลือกเดียวคือการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้พิจารณาเปรียบเทียบกับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล จากตารางที่ 4.9

³ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบโครงสร้างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน 2) กรณีที่มี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน 3) กรณีมีเพียง 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 3 คน 4) มีวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45) 5) ประธานและรองประธานสภาเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6) เลขานุการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	1) สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน 2) มีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขต มีสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 12 คน 3) มีวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง 4) สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

โดยหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล คือการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาลไม่แตกต่างกันนัก จะเห็นได้จากการเปรียบเทียบอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลดังตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 เปรียบเทียบอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ	1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของเทศบาล 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาเทศบาล เทศบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำนึงถึงการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสำคัญโดยถึงแม้ว่าการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่าง ๆ จะเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพราะการทำงานร่วมกันย่อมมีกรอบในการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การรับทราบคำสั่งและนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ ซึ่งการที่โครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นขึ้นก็เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่การเมืองให้ประชาชนปกครองตนเอง

การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเนื่องจากมีความรู้และความเข้าใจในบทบาทของตนอยู่ค่อนข้างน้อย อีกทั้งยังมีความรู้ที่น้อย เมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นข้อจำกัดในการทำงาน อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ที่มีสมาชิกสภาที่ไม่จบปริญญาตรีหลายคน ซึ่งก็ทำให้ไม่กล้าพูดอะไรมากกับฝ่ายบริหารเพราะดูแล้วไม่มีเหตุผลและน้ำหนักมากพอเนื่องจากความรู้ที่น้อย ซึ่งผิดกับ องค์การบริหารส่วนตำบล

ก. ที่สมาชิกสภาค่อนข้างมีบทบาทกับองค์การพอสมควร ซึ่งก็เป็นส่วนมาก จากความเห็นของประธานสภา อบต.ก.ท่านหนึ่งกล่าวว่า “บางคนก็ไม่ได้เรียนจบอะไรมาก อาศัยคำแนะนำจากผมบ้าง ซึ่งความเข้าใจในบทบาทของตัวเองนี่แหละจำเป็นมาก ถ้าจะอยู่เป็นสมาชิกสภากันไปก็ต้องเรียนรู้”⁴ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการส่งเสริมการศึกษาต่อของนักการเมืองท้องถิ่น แต่ในส่วน of สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกลับไม่มีการไปเรียนต่อแต่อย่างใด

นอกจากนี้กำนันองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ให้ความเห็นโดยสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายที่ดูมีความสอดคล้องกัน และทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น หากแต่ยังพบว่าสมาชิกที่ไม่ค่อยรู้ในบทบาทหน้าที่ของตนในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นดังที่ว่า

“ฝ่ายสมาชิกสภา กับฝ่ายบริหารทำงานด้วยกันดี ให้ทำอะไรก็ทำด้วยกันหมด มีกิจกรรมอะไรนี้สมาชิกเอ่ย นายกเอ่ย ประชาชนเอ่ย มากันตลอดดูแลกันเต็มที่ มีบ้างที่ไม่เข้าใจกันอย่างกรณีเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะมันมีประโยชน์อื่น ๆ มาร่วมด้วยมาก แต่ก็ไม่มีเรื่องอะไรมาก เพราะต้องถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันไปแล้ว นี่มีหลายคนที่ไม่รู้ว่าจริงแล้วตัวเองต้องทำอะไรนะ ไม่ค่อยรู้บทบาท รู้แต่ว่าเขาให้ไปก็ไปแค่นั้น”⁵

จะเห็นได้จากการนี้ให้สัมภาษณ์ว่าระหว่างฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถึงแม้ว่าจะมีความต้องการให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอำนาจของสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการตรวจสอบนั้นมีน้อยมาก อีกทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเองค่อนข้างส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารเสียเป็นส่วนมากซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้นการทำงานของสมาชิกสภาในฐานะตัวแทนประชาชนในการตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงแทบจะเป็นกลไกที่ไม่ได้ใช้อำนาจแม้แต่บ่อย

4.1.4 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกระบวนการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการหลัก ซึ่งมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ โดยการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การเปิดให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น การ

⁴ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

⁵ กำนันตำบล ก., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 7 ธันวาคม 2560.

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงการประชุมประชาคมท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. และองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ดังนี้

4.1.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ก.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังคงค่อนข้างประสบปัญหา ทั้งนี้เห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยผ่านการประชุมประชาคมตำบลหรือหมู่บ้านเพื่อวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนส่วนหนึ่งให้ความสนใจในการเสนอโครงการ รวมถึงติดตามความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง แต่ก็จำกัดเฉพาะบางกลุ่มที่มีตำแหน่งสำคัญในหมู่บ้านเสียส่วนใหญ่เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้จะคิดเสมอว่าตนมีความสำคัญต่อท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้ประชาชนบางกลุ่มมาเพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าการมีส่วนร่วมนี้เป็นเพียงเชิงสัญลักษณ์จากผู้ชี้หน้าที่ได้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่นกรณีความเห็นของผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ก. สะท้อนให้เห็นว่า

“การมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างน้อย เวลา อบต. จะดำเนินการทำอะไรที่ต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนก็มิไปร่วมบ้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นถ้าทาง อบต. เห็นว่ารายชื่อนั้นไม่พอ สักส่วนมันไม่ได้แบบนี้ ก็อาศัยผู้นำหมู่บ้านไปขอลายมือชื่อเอา เพราะส่วนมากเขาก็ทำงานกันหมด จะให้มาร่วมทางนี้อีกประชาชนเขาก็เหนื่อยกันทั้งนั้น คงไม่ไหว แต่ถ้าเป็นวันหยุด เทศกาล อย่างวันลอยกระทง วันสงกรานต์ อะไรแบบนี้ ประชาชนก็ค่อนข้างให้ความสนใจมาร่วมกิจกรรมอยู่บ้าง”⁶

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนแสดงให้เห็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งว่าประชาชนค่อนข้างมีปฏิริยาต่อความเชื่อทางวัฒนธรรมประเพณีหรือทางศาสนาเพราะถือเป็นวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งในทางการบริหารงานท้องถิ่นนั้นต่างออกไปทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความไว้วางใจต่อตัวแทนของตนอยู่มาก ซึ่งนี่ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่เชื่อได้ว่า อบต. อาจไม่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล เพราะหากยกฐานะเป็นเทศบาลสัดส่วนของสมาชิกสภาจะต้องลดน้อยลงอย่างแน่นอน ทำให้เข้าถึงประชาชนได้ยากและโดยปกติแล้วตัวแทนหมู่บ้านตามโครงสร้างอำนาจในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภา ไปจนถึงอาสาสมัครหมู่บ้าน บุคคลเหล่านี้ถือว่ามีความสำคัญในหมู่บ้านระดับหนึ่ง เพราะประชาชนให้อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ซึ่งประชาชนจะค่อนข้างยอมรับการตัดสินใจของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ใน

⁶ ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ก., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, หมู่ 7 อำเภอลอง หลวง จังหวัดปทุมธานี, 7 ธันวาคม 2560.

กระบวนการการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีตัวแทนประชาชนที่ดี ทั้งนี้ประชาชนเองจำเป็นต้องตระหนักในหน้าที่พลเมืองโดยให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นของตนด้วยเช่นกัน

4.1.4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ข.

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นค่อนข้างเป็นทางการตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านการประชาคมท้องถิ่น โดยลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการเข้าไปร่วมในการประชุมประชาคมดังกล่าว แต่ประสบปัญหาในส่วนของการประชุมประชาคมเช่นกัน ซึ่งนอกจากปัญหาจากประชาชนที่เข้าร่วมน้อย เนื่องจากเวลาการประชุมประชาคมมักจัดให้มีการประชุมประชาคมในช่วงเวลาที่เป็นเวลาราชการ ซึ่งเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งสำหรับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และการที่ประชาชนไม่ได้เข้าร่วมประชุมประชาคมได้ครบทั้งสัดส่วนจึงมีการเดินเอกสารเพื่อขอลายมือชื่อจากประชาชนเพื่อประกอบเป็นหลักฐานการดำเนินการจัดการประชุมประชาคม ยิ่งกว่านั้นท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับประชาชนเท่าที่ควร อย่างเช่นการตั้งโครงการที่มาจากการประชุมประชาคมไปดำเนินการนั้นค่อนข้างน้อยอย่างกรณีความเห็นของผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ข. สะท้อนให้เห็นว่า

“การประชุมประชาคมที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ชาวบ้านก็ไม่ค่อยเข้าร่วมเท่าไร เพราะครั้งก่อน ๆ มาเสนอโครงการไปแล้วหลาย ๆ โครงการ แต่อบต. ก็ไม่เห็นทำโครงการที่ชาวบ้านเสนอไป เห็นทำแค่โครงการอยู่ไม่กี่โครงการนั้นแหละ ทั้ง ๆ ที่เสนอไปเยอะแยะ พอเป็นแบบนี้ชาวบ้านเขาก็ไม่รู้จะทำไม⁷

จะเห็นว่าของ อบต.ข ในการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีความห่างเหินกับองค์กรอยู่มาก แม้จำนวนประชาชนจะไม่ได้มากเท่า อบต. ก แต่ประชาชนเองประชาชนไม่สนใจในการเมืองและเข้าร่วมเวทีทางการเมืองเท่าไรนัก ทั้งนี้เนื่องจากความไม่เข้าใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้จากการที่ประชาชนได้มาเข้าร่วมการประชุมประชาคมจัดทำแผนชุมชน หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ชาวบ้านมีความเข้าใจว่า การที่ชาวบ้านทำการเสนอแผน หรือโครงการใด ๆ เพื่อไปบรรจุไว้ในแผนของท้องถิ่น โครงการนั้น ๆ จะต้องได้รับการดำเนินการทั้งสิ้น ซึ่งส่วนนี้เองคือปัญหาที่ อบต.จะต้องมีการชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบ ไม่ใช่แค่ในเรื่องของแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่หากจะมีการยกฐานะ ประชาชนจะต้องเข้าใจว่า ยกฐานะคืออะไร และเพื่ออะไร ประชาชนจะได้อะไรจากการกระทำนั้น

⁷ ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ข., สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, 9 ธันวาคม 2560.

4.1.5 ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่การบริหารสาธารณสุข

การบริหารสาธารณสุขเป็นการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนนั้น ค่าที่ค้ำชูที่สุดสำหรับประชาชนน่าจะเป็นอย่างคำขวัญที่ว่า น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะดวก ซึ่งแท้ที่จริงแล้วท้องถิ่นไม่ได้ให้บริการได้เฉพาะโครงสร้างพื้นฐานแต่ท้องถิ่นสามารถให้บริการได้หลากหลายโดยมีการจัดการกิจกรรมออกเป็น 6 กิจกรรม ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/การรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการลงทุนและสร้างรายได้ ด้านการท่องเที่ยวและพาณิชย์กรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม โดยทั้ง 6 กิจกรรมที่กล่าวมานั้นได้ระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งหากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลก็ไม่มี ความแตกต่างมากนัก

ตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การบริหารสาธารณสุขที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	3) การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	4) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ	6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น	8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น
	9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย	

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

การจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหากเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจะเพิ่มในเรื่องของรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีและไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งในส่วนของเทศบาลตำบล การดำเนินการในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยจะเป็นการดำเนินการโดยการตรวจตราและการรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงเทศกาล เช่น เทศกาลสงกรานต์ เทศกาลปีใหม่ เป็นต้น โดยการดำเนินการจะเป็นการจัดโครงการตั้งจุดตรวจเพื่อบริการประชาชนในช่วงเทศกาลดังกล่าว รวมไปถึงโครงการฝึกอบรมการขับขี่ การจราจร เพื่อลดอุบัติเหตุ เป็นต้น อีกเรื่องหนึ่งที่มีเพิ่มขึ้นจากการเป็นเทศบาลตำบลคือการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง เป็นความชัดเจนอย่างหนึ่งว่าต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือที่ใช้ในการดับเพลิง รถดับเพลิง ทั้งนี้ทั้งนั้นเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในการจัดซื้อเครื่องดับเพลิง จึงเห็นว่าเทศบาลแทบทุกที่มีรถดับเพลิงทั้งนั้น ซึ่งก็ไม่สามารถบังคับให้เทศบาลแต่ละที่ใช้ทรัพยากรร่วมกันในพื้นที่ได้ แม้ว่าจะมีกฎหมายซึ่งกำหนดให้เกิดความร่วมมือในลักษณะสหการก็ตาม เนื่องจากแต่ละองค์กรก็มีความต้องการที่จะจัดซื้อจัดจ้างรถดับเพลิงเป็นของตนเองทั้งสิ้น

ตารางที่ 4.12 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่อาจทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ	3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
	4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ	5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์	6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ	8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	9) เทศพาณิชย์
9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.	
10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	
11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	
12) การท่องเที่ยว	
13) การผังเมือง	

ที่มา: ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560). และ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 19 “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16”

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ 5) การสาธารณสุขการ 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 7) การพาณิชย์ และ

การส่งเสริมการลงทุน 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25) การผังเมือง 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁸

ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ทั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล หากพิจารณาแล้วแทบไม่มีความแตกต่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าท้องถิ่นใดที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ซึ่งการกำหนดขอบเขตอำนาจเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้สามารถทำได้จะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองที่มีความเจริญทางโครงสร้างพื้นฐาน และมีจำนวนประชากร ทั้งที่อาศัยอยู่จริงและประชากรแฝงอยู่เยอะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จำเป็นต้องมีการตรวจสอบและจัดระเบียบในชุมชน ซึ่งในบริบทแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่เป็นเช่นนี้ จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้มีการกำหนดโครงสร้าง ตำแหน่งหน้าที่เพิ่มเติมที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรมี ได้แก่ งานรักษาความสงบภายใน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและจัดระเบียบในตลาดสด หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่นั้น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอเหตุผลความจำเป็น และร่างประกาศองค์การบริหารส่วน

⁸ ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549,” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย, <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560).

ตำบลกำหนดกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยให้มีรายการ ดังนี้

- 1) เหตุผล ความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่
- 2) ชื่อกอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- 3) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการ นั้น
- 4) ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตาม ข้อ 3 คุณภาพและปริมาณงานถึงขนาดต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกองและกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลในส่วนราชการนั้น
- 5) ร่างประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดส่วนราชการที่ปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและการจัดแบ่งส่วนราชการภายใน
- 6) ในการพิจารณาของก.อบต.จังหวัดให้คำนึงถึงภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ลักษณะงาน คุณภาพ ของงาน ปริมาณงาน และความจำเป็นความเหมาะสม ตลอดทั้งอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) พิจารณาการขอจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการแล้ว ให้ดำเนินการ ดังนี้

- 1) กรณีมีมติเห็นชอบการจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการใหม่ และอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลที่กำหนดในกองหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นการปรับเปลี่ยมาจากกอง หรือส่วนราชการอื่นภายในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่เพิ่มอัตรากำลัง ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามในประกาศใช้บังคับ และดำเนินการตามมติ ก.อบต.จังหวัด
- 2) กรณีมีมติเห็นชอบการจัดตั้งหรือปรับปรุงการกำหนดส่วนราชการใหม่ และอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลที่กำหนดในกองหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามในประกาศใช้บังคับและดำเนินการตามมติ ก.อบต.จังหวัด
- 3) กรณีมีมติเป็นประการอื่นใด ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามมติของ ก.อบต.จังหวัด นั้น

เพราะฉะนั้นในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอ คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ไม่มีความจำเป็นต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากความจริงแล้วในส่วนที่สำคัญในการยกฐานะคือ การให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะ และการพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่มากขึ้น แต่จากการศึกษาพบว่าการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนักเนื่องจาก

อำนาจโดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลนั้นอำนาจและอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจก็ยังคงกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลไว้กว้าง ๆ ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการได้มากเพียงใด ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความจำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และผลกระทบของการยกฐานะอย่างรอบด้าน รวมถึงให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก และเมื่อพร้อมรับปัญหาที่เกิดขึ้นในตัวกระบวนการยกฐานะแล้วนั้น การจะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นต้องบอกถึงเหตุผลความจำเป็นในพื้นที่ ข้อจำกัดของการบริหารงานแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจถึงความจำเป็นในพื้นที่กับการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนเป็นหลัก



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี โดยผู้วิจัยได้ศึกษาในบริบทโดยรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจะมีแนวทางใด เห็นด้วยกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หรือไม่เห็นด้วยกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ในบริบทพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตอบคำถามในการวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผ่านการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. ปลัด อบต. รองปลัดอบต. ประธานสภา อบต. สมาชิกสภา อบต. และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วในบทที่ 4 ซึ่งสามารถนำเสนอข้อสรุปผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

5.1.1.1 ฝ่ายบริหาร

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนั้นแทบไม่มีความแตกต่างกันเลย ทั้งนี้เปรียบเทียบในด้านของคุณสมบัติของผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลมีความแตกต่างในด้านของคุณวุฒิการศึกษาของเทศบาลที่ต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งในบริบทของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษานั้น ยังเป็นผู้ที่มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรีขึ้นไป และยิ่งไปกว่านั้นท้องถิ่นเองก็มีช่องทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเพิ่มความรู้ทางวิชาการมากยิ่งขึ้น จึงสรุปได้ว่าในส่วนของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลไม่มีความแตกต่างกัน

5.1.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ

หน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาล คือการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งอำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศไม่แตกต่างกัน จะเห็นได้จากการเปรียบเทียบอำนาจของ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของบทที่ 4 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเหมือนกันทุกประการ แต่สิ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างแน่นอนเมื่อมีการยกฐานะนั้นคือ จากเดิมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสมาชิกสภาแปรผันตามจำนวนหมู่บ้านที่มีตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหมู่บ้านเดียวจะสามารถมีสมาชิกสภา ได้ 6 คน หรือในกรณีที่มีเพียง 2 หมู่บ้านจะสามารถมีสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล จะทำให้มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน ที่มาจากสองเขตเลือกตั้งของเทศบาลตำบล และจำนวนสมาชิกสภาไม่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านแต่จะเน้นในเรื่องของการแบ่งเขตตำบลแทนนั่นเอง

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ในบริบทของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่มีประชากรอาศัยอยู่มาก การที่มีสมาชิกลดลงอาจหมายถึงตัวแทนของประชาชนก็จะลดลงด้วย ทั้งนี้อาจจะทำให้การสะท้อนปัญหาไม่เป็นไปอย่างที่ควร รวมถึงการขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนก็อาจจะลดน้อยถอยลงได้

5.1.2 ด้านงบประมาณ

จะเห็นได้ว่างบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวงทั้งสองแห่งในของด้านงบประมาณมากพอที่จะมีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ตามโครงการและเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการบริหารงาน การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นมีความเหมาะสมถึงแม้ว่าการงบประมาณจะจำกัด แต่การหมุนเวียนการใช้จ่ายเงินงบประมาณก็ตอบสนองถึงประชาชนได้คืออยู่แล้ว โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ที่เทียบเท่าเทศบาลตำบลอยู่มากจึงไม่เห็นความจำเป็นของ อบต.ก. ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล เปรียบเทียบกับ อบต. ข. ที่ถึงแม้งบประมาณจะไม่มากเท่า แต่การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายงบประมาณก็ตอบสนองกับประชาชนได้ดี ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามความคาดหวังว่าจะได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น หรือการจัดเก็บภาษีที่มากขึ้น เพื่อนำมาพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ก็ตาม ปัญหาในส่วนของงบประมาณและรายได้นั้น ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของทั้ง อบต. ผู้บริหารและประชาชนเองมีความสนใจในประเด็นของการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมด้านความรู้ความเข้าใจว่าหากยกฐานะนั้นประชาชนจะได้ประโยชน์อะไรต่อจากนี้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การ ยกฐานะให้ชัดเจน รวมถึงควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการยกฐานะ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจนั่นเอง

5.1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งในด้านอัตรากำลังมีความเหมาะสมเพียงพอต่อปริมาณ แต่บุคลากรในระดับ

หัวหน้าส่วนขึ้นไปยังมีการเรียกร้องให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเพื่อที่จะสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังได้มากขึ้น และส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในสายงานของตนมากขึ้น ทั้งนี้ในส่วนของบุคลากรในองค์กรค่อนข้างมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานในสายงานของตนเองได้ แต่ยังมีบางส่วนที่ยังขาดทักษะการวิเคราะห์ การตีความ และทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เช่นการสร้างความสัมพันธ์กับผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่วนนี้ฝ่ายบริหารงานบุคคลต้องมีการวางแผนการจัดการองค์กรและบุคลากรให้เข้ากันกับงาน เพื่อให้รับกับสภาพแวดล้อมที่มีการผันแปรอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหากองค์กรบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพื่อจะให้องค์กรมีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพบุคลากรย่อมต้องมีความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจภายหลังการยกฐานะ

5.1.4 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความเข้าใจว่าบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลว่าไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยแท้จริงแล้วประชาชนยังมีภาระในด้านอื่น ๆ เนื่องจากประชาชนส่วนมากมีงานประจำของตัวเองทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในเวลาราชการได้ หากจะให้มีการเข้าร่วมต้องมีการจัดสรรเวลาช่วงวันหยุด ทั้งนี้ประชาชนเองก็มีความเชื่อมั่นในตัวผู้นำหมู่บ้าน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับระบบตัวแทนเป็นอย่างมาก เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภา เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างมากเนื่องจากประชาชนให้อำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ และในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้นำท้องถิ่นต้องมีความกระตือรือร้นที่จะทำหน้าที่แทนประชาชน จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลโดยส่วนมากแล้วประชาชนก็ไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมนัก หากประชาชนต้องการทราบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะสอบถามผ่านตัวแทน คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือสมาชิกสภา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าหากมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก็จะยิ่งทำให้จำนวนสมาชิกที่เปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนลดน้อยลงด้วย

5.1.5 ด้านอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีการจัดภารกิจออกเป็น 6 ภารกิจ ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/การรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการลงทุนและสร้างรายได้ ด้านการท่องเที่ยวและพาณิชย์กรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม โดยทั้ง 6 ภารกิจที่กล่าวมานั้นได้ระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลแล้วไม่แตกต่างกันมาก ซึ่งจะเพิ่มในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีและไม่สามารถดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ

กับว่าท้องถิ่นใดที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น เพราะว่าการกำหนดขอบเขตอำนาจนี้เป็นประโยชน์แก่ อปท. ที่จะทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้สามารถทำได้ จะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ซึ่งเป็นพื้นที่เมืองที่มีความเจริญทางโครงสร้างพื้นฐาน และมีจำนวนประชากร ทั้งที่อาศัยอยู่จริงและประชากรแฝงอยู่เยอะมากทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบชุมชนและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งการกำหนดขอบเขตอำนาจเช่นนี้เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้สามารถทำได้จะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้มีการกำหนดโครงสร้าง ตำแหน่งหน้าที่เพิ่มจากเดิมที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรมี ได้แก่ งานรักษาความสงบภายใน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและจัดระเบียบในตลาดสด หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่นั้น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอเหตุผลความจำเป็น และร่างประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยต้องมี (1) เหตุผล ความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งกองหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ (2) ชื่อกอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น (3) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการ นั้น (4) ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตาม ข้อ 3 คุณภาพและปริมาณงานถึงขนาดต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกองและกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลในส่วนราชการนั้น (5) ร่างประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดส่วนราชการที่ปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและการจัดแบ่งส่วนราชการภายใน และ (6) ในการพิจารณาของ ก.อบต.จังหวัด ให้คำนึงถึงภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ลักษณะงาน คุณภาพ ของงาน ปริมาณงาน และความจำเป็นความเหมาะสม ตลอดจนทั้งอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลและงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นได้ว่า การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะรวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นมีขอบเขตที่กว้างได้นั้น อาจเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรเท่านั้น เพราะแท้จริงองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็สามารถจัดบริการสาธารณะได้ไม่น้อยกว่าเทศบาลตำบลนั่นเอง

5.2 ความจำเป็นในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

กล่าวโดยสรุปได้ว่าในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอ คลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ไม่มีความจำเป็นต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากความจริงแล้วใน

ส่วนที่สำคัญในการยกฐานะคือ การให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะ และการพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่มากขึ้น แต่จากการศึกษาพบว่าการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ได้มีความกว้างขวางกว้างกันมากนัก เนื่องจากอำนาจโดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลนั้น อำนาจไม่แตกต่างกัน รวมถึงอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจก็ ยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลไว้กว้าง ๆ ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการได้มากเพียงใด ซึ่งหากองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีความต้องการจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความจำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และผลกระทบของการยกฐานะอย่างรอบด้าน รวมถึงให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก และเมื่อ พร้อมรับปัญหาที่เกิดขึ้นในตัวกระบวนการยกฐานะแล้วนั้น การจะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาล ตำบลนั้นต้องบอกถึงเหตุผลความจำเป็นในพื้นที่ ข้อจำกัดของการบริหารงานแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจถึงความจำเป็นในพื้นที่กับการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งองค์การบริหาร ส่วนตำบลต้องคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนเป็นหลัก

5.3 ข้อดีและข้อเสียของการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

5.3.1 ข้อดีของการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะทำให้ขนาดขององค์กรใหญ่ขึ้นและมี โครงสร้างของการบริหารงานภายในมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตำบลนั้นมีมากกว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่องของการให้บริการและในส่วนของการ ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องที่มีเพิ่มมากขึ้น เช่นการจัดตั้งตลาด การประกาศให้เป็นเขตควบคุม อาคาร การจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาลเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนในด้านต่าง ๆ อันเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการเท่าเทียม กันและมาตรฐานเดียวกันอย่างทั่วถึงและการที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล นั้นก็เพื่อที่จะทำให้การปกครองนั้นเป็นรูปแบบเดียวกัน และโครงสร้างแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ และในส่วนข้อดีของการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นเทศบาลตำบลนั้น เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กมักจะไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีการทำภารกิจซ้ำซ้อนกัน และเกิดการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากร ดังนั้นการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลใน พื้นที่ใกล้เคียงกันก็เพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายไม่ให้เกิด การทับซ้อน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการป้องกันการทุจริต

จะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งในพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งในส่วนของฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นมีความต้องการเลื่อนระดับปรับตำแหน่งไปในตำแหน่งที่สูงขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความก้าวหน้าในสายงานของข้าราชการท้องถิ่นแต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถขยายกรอบอัตราค่าจ้างได้เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกรอบอัตราค่าจ้างนั่นเอง

5.3.2 ข้อเสียของการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของข้อเสียของการยกฐานะ และการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นเทศบาลตำบลนั้น อันจะทำให้จำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลดน้อยลงจาก 28 คน เหลือเพียง 12 คน ซึ่งเรื่องนี้ก็อาจจะส่งผลให้หมู่บ้านที่มีขนาดเล็ก หรือมีจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ ไม่มีตัวแทนสมาชิกสภาฯ ของหมู่บ้านนั้น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการแบ่งเขตการเลือกตั้งของเทศบาลตำบลแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 2 เขตโดยมีจำนวนสมาชิกสภาฯ หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งทำให้ผู้สมัครฯ จากหมู่บ้านที่มีขนาดเล็กนั้นอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง และการที่จำนวนสมาชิกที่ลดลงก็หมายถึงประชาชนจะขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างท้องถิ่น เพราะสมาชิกนั้นคือตัวแทนของหมู่บ้านที่สามารถสะท้อนปัญหาแทนประชาชนในหมู่บ้านได้ และหากว่าเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วบางพื้นที่อาจทำให้เกิดการบริการประชาชนไม่ทั่วถึง เพราะเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมมีพื้นที่กว้างอีกทั้งการจกเก็บภาษีก็ไม่มาก ซึ่งการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะมีเงินอุดหนุนที่มากขึ้นก็จริง แต่งบประมาณส่วนใหญ่ก็นั้นก็จะหมดไปกับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และพนักงานเทศบาลที่เพิ่มขึ้นตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง และเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนลดลงทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง สุดท้ายก็ทำให้การพัฒนาล่าช้ากว่าการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหลักการบริหารงานของเทศบาลนั้นเป็นการบริหารจัดการเขตพื้นที่เมืองเป็นสำคัญ ซึ่งในสภาพส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นชนบท บ้านเมืองไม่แออัด การจราจรไม่วุ่นวาย ไม่จำเป็นต้องนำระเบียบเทศบาลมาบริหารจัดการเพราะจะทำให้การเป็นอยู่ของประชาชนยิ่งลำบากมากขึ้นและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เข้าถึงและใกล้ชิดประชาชนที่สุด รวมถึงอาจจะมีปัญหาเรื่องการเข้าถึงประชาชนที่มีชั้นตอนยุ่งยาก เกิดความซับซ้อนของระบบราชการ และอาจเกิดการผูกขาดตัดตอนรวบอำนาจโดยผู้มีอิทธิพล เข้ามาครอบงำการบริหารท้องถิ่นได้ง่าย

5.4 ข้อเสนอแนะแนวทางในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

5.4.1 ไม่จำเป็นต้องมีการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากการเป็นยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไม่มีความจำเป็นในพื้นที่

ดังกล่าวแม้แต่น้อย ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล ด้านอำนาจหน้าที่และการเข้าถึงประชาชน ทั้งนี้แม้ว่าพื้นที่ที่กล่าวมานั้นจะเป็นพื้นที่ชุมชนเมือง หรือเป็นชุมชนที่มีความเป็นชนบทกึ่งเมืองนั้น มีความต้องการเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ เศรษฐกิจ รายได้หรือเรื่องอื่น ๆ แต่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้มีเพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 19 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองได้ และการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีความเจริญและมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการยกฐานะเป็นเทศบาล แต่จำนวนประชากรที่มีมากในเขตพื้นที่นั้นทำให้การเข้าถึงประชาชนก็เป็นไปได้ยากอยู่แล้ว หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาล จำนวนสมาชิกท้องถิ่นที่ลดลงจะยิ่งทำให้การเข้าถึงประชาชน และความไว้วางใจต่อผู้นำท้องถิ่น เป็นไปได้ยากขึ้นอีก จึงสรุปได้ว่าการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี นั้น ไม่มีความจำเป็น

5.4.2 จากการแสวงหายกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้ถูกจับตาในเรื่องของการปฏิรูปยุติกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากมีการสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีการเตรียมความพร้อมตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดเป็นเทศบาลตำบล โดยหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีข้อมูลถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามนี้ มาตรา 7 ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 “ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตาม พ.ร.บ.นี้” มาตรา 9 ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 “เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทย นั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย” และมาตรา 12 ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 “ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย” และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เบื้องต้นประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่น ความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลหรือไม่เพียงใด การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลผ่านความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดตามลำดับเพื่อส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และมีข้อมูลประกอบการพิจารณาขอยกฐานะ ดังนี้

(1) แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัด ตามลำดับ

(2) รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

(3) คำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

(4) แผนที่ทำร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ จะต้องให้นายอำเภอท้องที่ นายก อบต. ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนโยธาของ อบต. และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมทั้งหมด เป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขต

(5) แบบสำรวจความเห็นและรายงานการประชุมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของประชาชนในพื้นที่โดยแท้จริงที่ต้องการยกฐานะและจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล

หากกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาพเหมาะสมสมควรให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล จะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลมีผลทำให้ท้องถิ่นนั้นพัฒนาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิก อบต. สิ้นสุดลงและนายก อบต. พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีการประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เป็นต้นไป ในส่วนของงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลโอนไปเป็นของเทศบาลตำบล รวมถึงข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

5.5 ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

5.5.1 การศึกษาด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่เมือง ซึ่งแม้ว่าการยกฐานะนั้นบุคลากรในหน่วยงานและประชาชนจะมีความคิดเห็นในเชิงบวก แต่การศึกษาอาจทำให้เห็นว่าการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่เมือง อาจมีปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรได้

5.5.2 การศึกษาหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน เพื่อเป็นการเสนอหลักเกณฑ์และแนวทางใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละพื้นที่

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิ้ง จำกัด, 2553.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. *ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น(ภาคแรก)*. กรุงเทพมหานคร : คบไฟ, 2551.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. *รายงานการวิจัย เสนอการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2537.
- วุฒิสาร ตันไชย. *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550*. นนทบุรี: โรงพิมพ์คลังวิชาจำกัด, 2547.
- วุฒิสาร ตันไชย. *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552.
- สถาบันพระปกเกล้า. *แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส, 2551.
- สมพันธ์ เตชะอธิก. *อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร*. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *คู่มือและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากระบบซี เป็นระบบแห่ง*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2559.
- องค์การบริหารส่วนตำบล ก.. *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564)* องค์การบริหารส่วนตำบล ก.. องค์การบริหารส่วนตำบล ก, 2559.
- องค์การบริหารส่วนตำบล ข.. *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ.2561-2564)* องค์การบริหารส่วนตำบล ข.. องค์การบริหารส่วนตำบล ข, 2559.
- อรทัย ก๊กผล. *คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุลและคณะ. *รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: เอพี กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2548.

บทความวารสาร

อัชกรณ วังศรีปรีดี, “การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี,” *วารสารการ
จัดการภาครัฐและเอกชน*, ฉ.1 (2552): 49.

วิทยานิพนธ์

ธีรเดช สิริอาไพรัตน์. “การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็น
เทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทู้ล้ม อำเภอสามพราณ จังหวัด
นครปฐม.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2551.

ฟ้าใส เสนาธรรม. “ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษา
ตำบลบ้านปิ่น อำเภอลอง จังหวัดแพร่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ,
คณะรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.

ยุพารณณ์ รักษาคุณ. “ทัศนะของประชาชนต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย อำเภอลำดอง จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะสังคมศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,
2546.

ลดาวลัย วัฒนาโกศัย. “ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลำดอง
จังหวัดเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.

สุนทรชัย ขอบยศ. “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วน
ตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น.” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “คู่มือการจัดตั้งยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น. [http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/menu/
2014/10/1413194928266.pdf](http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/menu/2014/10/1413194928266.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ.” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

<http://www.dla.go.th>, <http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ฉัตรสุมน พงศ์มิถิญา และสิริพันธ์ พลรบ. “แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล.” http://phad.ph.mahidol.ac.th/Journal_law/1-3/07_Chardsumon.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560).

ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549.” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560).

ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.”

ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2542_21.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560).

ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552.” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย.

http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2537-6-2552_10.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2560).

ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13)

พ.ศ. 2552.” ท้องถิ่นไทย ข้อกฎหมาย. <http://www.thongthinlaws.com/2015/03/2496-13-2552.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

ปริญญา ชูเลขา. “เอาแน่! ปฎิรูปท้องถิ่น ยุบ อบต..” โพสต์ทูเดย์. <http://www.posttoday.com/analysis/report/482852> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

ราชกิจจานุเบกษา. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.” ราชกิจจานุเบกษา,

http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF_/2560/A/040/1.PDF (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.”

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. <http://library2.parliament.go.th>

http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สถาบันพระปกเกล้า. “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น.” สถาบันพระปกเกล้า.

http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%204_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สถาบันพระปกเกล้า. “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 3 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น.” สถาบันพระปกเกล้า.

http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%202_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สถาบันพระปกเกล้า. “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล.” สถาบันพระปกเกล้า. http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%202_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สถาบันพระปกเกล้า. “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เทศบาล.” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%203_3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

สถาบันพระปกเกล้า. “สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 1 เรื่องการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน.” สถาบันพระปกเกล้า, http://164.115.5.97/kpith/images/encyclopedia/ency%204_1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2560).

หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. “ดีเดย์ ม.ค.61 ‘ยุบอบต.’ วางใหม่ไลน์เลือกตั้งเทศบาลหลังได้ส.ส..”

หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. <http://www.thansettakij.com/content/112301> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560).

longdo law บริการสืบค้นและดูข้อมูลกฎหมายไทย. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” longdo law บริการสืบค้นและดูข้อมูลกฎหมายไทย.

<http://law.longdo.com/law/125/rel154> (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2560).

การสัมภาษณ์

กำนันตำบล ก.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 7 ธันวาคม 2560.

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงษ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ข. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วน
ตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ก.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วนตำบล ก.
อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.

ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ก.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, หมู่ 7 อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี, 7 ธันวาคม 2560.

ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ข.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, 9 ธันวาคม 2560.

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก.. สัมภาษณ์โดย ลลิตา พรหมสูงวงศ์, องค์การบริหารส่วน
ตำบล ก. อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี, 4 ธันวาคม 2560.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวลลิตา พรหมสูงวงศ์
วันเดือนปีเกิด	09 พฤษภาคม 2533
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน เทชบาลนครรังสิต
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2558 นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม พ.ศ. 2559 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ เทศบาลนครรังสิต

