

การเตรียมความพร้อมการยกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล กรณีศึกษาอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี*

Preparation of Upgrading Sub-district
Administration Organization to Sub-district
Municipality: Case Study of Warinchamrap
District, Ubon Ratchathani Province

จิรศักดิ์ บางท่าไม้**

* บทความวิจัยนี้ผู้เขียนนำมาจากงานวิจัย เรื่อง การเตรียมความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับทุนอุดหนุนโครงการพลเมืองส่งเสริมธรรมาภิบาล (Engaging Citizens in Governance) ภายใต้การสนับสนุนของโครงการสะพาน (Sapan Program) และองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล 2) ถอดบทเรียนข้อดี-ข้อเสีย 3) สร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม ประชากรกลุ่มตัวอย่างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลบุงไหม การวิจัยเชิงคุณภาพใช้แบบสัมภาษณ์เจาะจง จัดเวทีเสวนา และสนทนากลุ่ม การวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข้อดี คือ การบริหารงานเกิดการบูรณาการ จำนวนสมาชิกสภาลดลง สามารถกู้เงินมาพัฒนาท้องถิ่น และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ข้อเสียคือ ไม่มีตัวแทนในหมู่บ้านเข้าไปบริหารงาน เกณฑ์ลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ลดลง และไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง การขุดดินและถมดิน และควบคุมอาคาร สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมชาวบ้านส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือ และเห็นด้วยในการยกฐานะเป็นเทศบาล

คำสำคัญ: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ องค์การบริหารส่วนตำบล/ เทศบาล/ ยกฐานะ

Abstract

This research aims to 1) Study of the upgrading of the Municipal Sub-district. 2) Learn about the pros and cons. 3) Create a learning process participation. Sample population in Khu Mueang and Bung Mai Sub-district. Qualitative research tools were interviewing specific stage seminar and group discussion. Quantitative research tools were questionnaire. The Research data were analyzed by using percentage, mean and standard deviation. The results showed that both local governments are ready to raise the status of a Municipality. The advantage is that the integration, reduced number of councilors, can

borrow money to local development, has received grants from the government increased. Disadvantages no representation in the Municipality administration, the reduction of lower local taxes, not under the town and country planning law, excavation and filling law and construction law. For the most part people to cooperate and agree to raise the status of a municipality.

Keywords: Local government/ Sub-District/ Municipality/ Upgrading

บทนำ

“การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเชื่อว่าการยกฐานะเป็นหนึ่งในกระบวนการปรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2552) สอดคล้องกับแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยมโดยให้ความสำคัญกับรัฐในฐานะผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ซึ่ง Anwar Shah and Sana Shah (2006) อธิบายความหมายของคำว่าบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) โดยพยายามชี้ให้เห็นความแตกต่างกับคำว่า Local government ว่าเป็นเรื่องสถาบันการปกครองที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมายของแต่ละประเทศ คณะกรรมการปฏิรูป (2554) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยบริหารจัดการตนเองขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องเสริมหนุนความเข้มแข็งของเทศบาลและ อบต. ในฐานะหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดความอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากอำนาจรวมถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ยังถูกคงไว้ที่ศูนย์กลาง ขณะที่การบริหารในระดับท้องถิ่นมักถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลางที่ไม่ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ยังคงทับซ้อนกันอยู่มาก ก็ทำให้ประสิทธิภาพ

และความโปร่งใสในการบริหารลดน้อยลง ในส่วนของกลไกในการคัดเลือกผู้เข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกมองว่าไม่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพเพียงพออันนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความโปร่งใส และความบริสุทธิ์ ยุติธรรมในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ รวมไปถึงเรื่องของการประพฤติดิฉิมาชอบและการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการบริหาร เพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ส่วนการแก้ไขปัญหาคาความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขนาดและขีดความสามารถทางด้านการคลังที่ไม่เท่ากันอาจทำได้โดย “การจัดตั้งกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังที่ดีต้องอุดหนุนเงินเข้ากองทุน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังที่ไม่ดีต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุน (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2557)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2557) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีจำนวน และรูปแบบน้อยลงเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันของไทยมีจำนวนมาก และหลายรูปแบบ จำนวน 7,853 แห่ง แยกเป็นเทศบาลและเมืองพัทยา 2,437 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,339 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง จากจำนวน 878 อำเภอ 76 จังหวัด การบริหารราชการแผ่นดินในการพัฒนาท้องถิ่น ได้มีการปรับปรุงรูปแบบ และโครงสร้างองค์การบริหารราชการท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่หลายรูปแบบ หากจะจัดลำดับตามศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่แล้วก็อาจลำดับได้ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กย่อมมีโอกาที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นรูปแบบของตน ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีความเจริญเติบโตขึ้น มีลักษณะเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ปัญหาของชุมชนเมืองย่อมมีความซับซ้อนและหลากหลายเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ

มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และปรับปรุงการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น จากการประชุมแกนนำ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล (เทศบาลชนบท) เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ โดยไม่กระทบกับโครงสร้างของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมในแต่ละ ตำบล เพื่อให้การแบ่งงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนมีความเป็นธรรม โดยให้ เหตุผลว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนควรได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล
2. ถอดบทเรียนข้อดี-ข้อเสียการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบล
3. สร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย: การศึกษาเตรียมความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีวิธีการดำเนินการวิจัย และกระบวนการในการวิจัย

1) การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์โดยลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแบบ เจาะจง และสนทนากลุ่ม (Focus Group) 2) การวิจัยเชิงสำรวจใช้แบบสอบถามทั้ง แบบปลายปิด และปลายเปิด สำหรับแบบสอบถามปลายปิด ใช้มาตรวัด 5 ระดับ ตามแบบวัดของ Likert Scale ส่วนแบบสอบถามปลายเปิดใช้การสังเคราะห์ตาม ประเด็นที่ศึกษา 3) การจัดเวทีประชุมและคืนข้อมูลวิจัย เพื่อสร้างกระบวนการมี ส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) จัดเวทีประชุมชาวบ้าน: โดยให้ความรู้และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม กับทุกภาคส่วน เชิญชาวบ้าน ผู้นำชุมชน บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อระดมความคิดเห็นและ

สอบถามความเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยจัดกิจกรรมขึ้น 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลบึงใหม่ จำนวน 200 คน (แห่งละ 100 คน)

2) **จัดเวทีคืนข้อมูลวิจัย:** เพื่อให้ความรู้รายงานผลการศึกษาวិจัย และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน เชิญชาวบ้าน ผู้นำชุมชน บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 100 คน เพื่อระดมความคิดเห็นและสะท้อนข้อมูลกลับเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยจัดกิจกรรมขึ้นในวันที่ 22 มกราคม 2556 ณ หอประชุมอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ใช้กรณีศึกษา 2 แห่ง คือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงใหม่ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาล ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. สัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการการเมือง ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลบึงใหม่ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จำนวน 40 คน

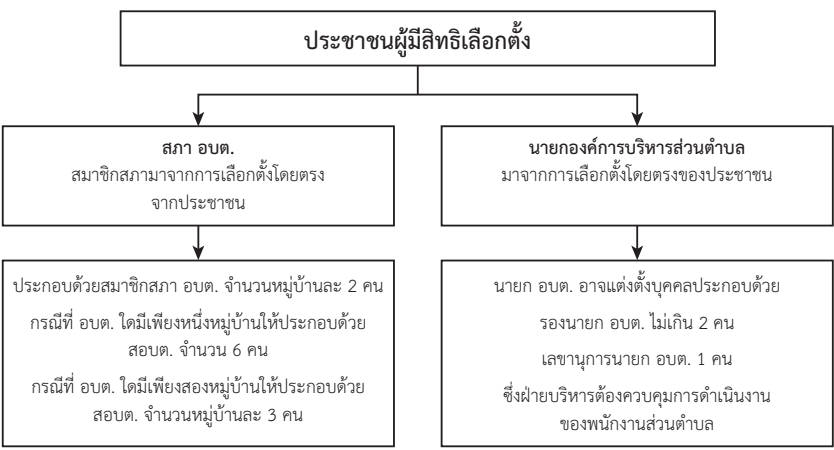
- 1.1 ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งๆ ละ 10 คน จำนวน 20 คน
- 1.2 บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งๆ ละ 5 คน จำนวน 10 คน
- 1.3 ข้าราชการการเมือง 2 แห่งๆ ละ 5 คน จำนวน 10 คน

2. สอบถามข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้แบบสอบถามเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

- 2.1 ประชาชนในหมู่บ้าน จำนวน 100 คน
- 2.2 ข้าราชการการเมือง จำนวน 48 คน
- 2.3 ข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 40 คน

หลักการแนวคิดและทฤษฎี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2551) ให้หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และปรับปรุงการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสปรับปรุงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม



รูปภาพที่ 1 องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

หลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยมาตรา 42 วรรคแรก
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่
แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย
เทศบาลอาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศ
กระทรวงมหาดไทย” และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
(และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอัน
สมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง
หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับการพิจารณาจัดตั้งองค์การ
บริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอัน
สมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท 0820.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน
2557 ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการ

จัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะ
ส่งข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จำนวน 30 ชุด ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

1.1 แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานซึ่งผ่านความเห็นชอบจากนายอำเภอ
และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ

1.2 สำเนารายงานการประชุมสภาท้องถิ่น ในคราวซึ่งมีมติเห็นชอบ
ให้จัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ

1.3 แผนที่แนวนเขต (มาตราส่วน 1: 50,000) และคำบรรยายแนวนเขต
แนบท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้ยึดถือแนวนเขตตามประกาศ
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอ... จังหวัด... กรณี
เทศบาลให้ยึดถือแนวนเขตตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้น หรือตามประกาศ
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลนั้น แล้วแต่กรณี

1.4 สำเนาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลใน
ท้องที่อำเภอ...จังหวัด... หรือสำเนาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล...พ.ศ. ...
(ฉบับที่ใช้กำหนดแนวเขตการปกครองในปัจจุบัน)

1.5 ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น

2. เมื่อตรวจสอบข้อมูลแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอ
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น) มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง
มหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน และหากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ให้
ความเห็นชอบ ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนาม เพื่อให้ประกาศ
กระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับต่อไป

3. องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองที่ประสงค์จะ
จัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ ส่งข้อมูลตามข้อ 1 ไปยังกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ก่อนวันที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะครบ
วาระไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนให้ประกาศกระทรวง
มหาดไทยมีผลใช้บังคับได้ทัน ก่อนหรือใกล้เคียงกับห้วงเวลาครบวาระของสภา
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเลือก
ตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายหลังจากการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลง
ฐานะ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล

ที่	ประเด็น	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1	จำนวนสมาชิก	หมู่บ้านละ 2 คน	2 เขตๆ ละ 6 คน รวม 12 คน
2	เขตเลือกตั้ง	ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง	แบ่งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง
3	การเลือกตั้งสมาชิกสภา	เลือกได้ไม่เกิน 2 คน	เลือกได้ไม่เกิน 6 คน
4	ผู้กำกับดูแล	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย
5	การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่	ลดหย่อนได้ไม่เกิน 5 ไร่	ลดหย่อนได้ไม่เกิน 1 ไร่
6	การกู้เงินสถาบันการเงิน	ไม่สามารถกู้ได้	กู้เงินจากสถาบันการเงินมาพัฒนาพื้นที่ได้
7	การจ่ายเงินอุดหนุนและเงินเพื่อการลงทุน	ได้รับความเห็นจากสภา	ได้รับความเห็นชอบจากสภาและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ
8	การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการขุดดินถมดิน	ต้องเสนอให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา	สามารถใช้บังคับได้

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ที่	ประเด็น	องค์การบริหาร ส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
9	เงินอุดหนุนทั่วไป	ได้รับน้อยกว่าเทศบาล ตามสัดส่วนที่คณะ กรรมการการกระจาย อำนาจกำหนดในแต่ละ ปี	ได้รับมากกว่า อบต.ตาม สัดส่วนที่คณะกรรมการ กระจายอำนาจกำหนด ในแต่ละปี
10	โครงสร้างส่วนราชการ	กำหนดกรอบอัตรา กำลังได้จำกัด	กำหนดกรอบอัตรากำลัง ได้ครอบคลุมทุกภารกิจ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล ทำให้มี โครงสร้างอัตรากำลัง ที่ชัดเจนในการรองรับ ภารกิจ

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552) ศึกษาเรื่อง การเมืองในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยกำหนดประเด็นศึกษาในส่วนของสภาพ การเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ประเด็นหลัก คือ สภาพการ แข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของ กลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทาง รางวัล

อุดม ทุมโฆษิต (2552) ศึกษาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียน จากประเทศพัฒนาแล้ว การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองภายในท้องถิ่น เป็นจุดเชื่อมโยง ระหว่างการเมืองระดับชาติ และพลเมืองในระดับท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุน

ไม่ได้คำนึงถึงตัวแปรด้านความเสมอภาค เกิดความเหลื่อมล้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยกว่าเทศบาล

สุนทรชัย ขอบยศ (2555) ศึกษาเรื่อง กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัญหาองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีอาณาเขตติดต่อกันขาดความร่วมมือในการตรวจสอบแนวเขตการปกครอง สนองความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวปฏิบัติไม่ชัดเจนเกิดจากราชากรส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจลงนามเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง และการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ ผลกระทบด้านการบริหาร กำหนดคุณวุฒินายกเทศมนตรี มีตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ด้านการคลังมีรายได้จัดเก็บเองจำกัดต้องพึ่งพางบอุดหนุนเป็นหลัก การบริหารงานบุคคลก่อให้เกิดการขยายกรอบอัตรากำลัง สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติจำนวนสมาชิกลดลง ให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารเป็นหลักการตรวจสอบไม่เข้มข้นมากนัก การกำกับดูแลเทศบาลอยู่ที่ส่วนกลาง และระดับจังหวัดเป็นสำคัญ โดยมีนายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยเท่านั้น มิติทางการเมืองมีการแข่งขันทางการเมืองของเทศบาลตำบลที่รุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง ประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวผู้นำหมู่บ้าน การจัดบริการสาธารณะบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลไม่แตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก เทศบาลตำบลเน้นที่การบริหารทั่วไป และการเคหะ และชุมชนเป็นพิเศษ เกิดความท้าทายเรื่อง ความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกเทศบาลในการทำหน้าที่ และความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาสมาชิกสภาเทศบาลต้องเรียนรู้การทำงาน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน

ฟ้าใส เสนาธรรม (2551) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาตำบลบ้านป็น อำเภอลอง จังหวัดแพร่ พบว่า ผลกระทบของการยุบรวมจำนวนสมาชิกสภาลดลงก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองและค่าใช้จ่ายหาเสียงเพิ่มขึ้น หากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ มีความเสียสละ และคำนึงถึงการบริหารเพื่อส่วนรวมผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะไม่มาก

รัตน ปรีชานุกูล (2550) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ประชาชนให้ความสนใจต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ

สุรางค์ สีเนหา (2552) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล พบว่า การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากมีงบประมาณในการบริหารงานมากขึ้น แต่พบปัญหาจากแนวเขตการปกครองที่มีการทับซ้อนไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง

แหวฮามะ แวฮูน (2557) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะก้า อำเภอมาบยอ จังหวัดปัตตานี พบว่า ท้องถิ่นมีความพร้อมในการยกฐานะในทุกด้าน และควรมีการจัดทำแผนในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมเพื่อรองรับภารกิจที่จะมีเพิ่มมากขึ้น

ฐมพล ชูตะกุล (2553) ศึกษาเรื่อง ประชาชนกับการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร พบว่า ประชาชนยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับการยกฐานะในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล การยกฐานะควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะให้ชัดเจน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน

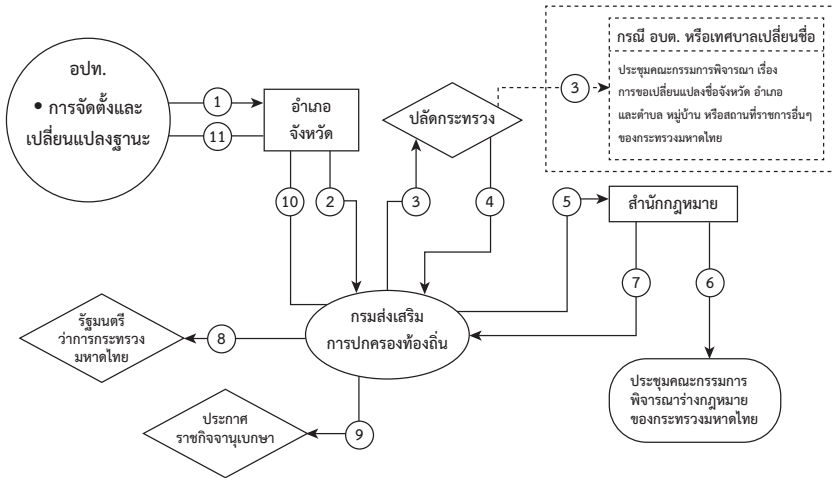
โกศล สอดส่อง (2554) ศึกษาเรื่อง นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล พบว่า นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลสามารถส่งเสริมการบริหาร และการจัดการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น บุคลากรมีแรงจูงใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน

กิติคุณ ใจวงษ์ และทิวากร แก้วมณี (2555) ศึกษาเรื่อง การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ที่ระบุแน่ชัดว่า การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลต้องใช้หลักเกณฑ์ใด มีเพียงหลักเกณฑ์การยกฐานะจากสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ได้แก่ หลักเกณฑ์จำนวนประชากร 7,000 คน ขึ้นไป รายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร และเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

ไททัศน์ มาลา (2554) ศึกษาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน พบว่า การกำหนดหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) ศึกษาเรื่อง การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนเทศบาลและ อบต. ยังมีอคติที่เอื้อต่อเมืองมากกว่าชนบท ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจก็แทบไม่ต่างกันในการให้บริการประชาชน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ศึกษาเรื่อง ในช่วงที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรัฐบาลเพียงร้อยละ 25-27 เท่านั้น เมื่อได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หน้าที่หลักมีเพิ่มไม่มากเป็นเรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน และต้องเผชิญกับความท้าทายกับปัญหาตลอดเวลา



รูปภาพที่ 2 ขั้นตอนการดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล*

ผลของการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ

1. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดและพ้นจากตำแหน่งทันทีที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับ (นับแต่วันที่ได้รับการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป)

2. งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ให้โอนไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นใหม่ ส่วนข้อบัญญัติที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการข้อบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นใหม่ต้องจัดให้มีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายใน 45 วัน

* พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 12 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว.3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547

4. ในระหว่างที่ไม่มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดเทศบาล ทำหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

1) ความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นต่อความพร้อมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอน ระเบียบ กฎหมาย ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล รองลงมาคือ วิทยุทัศน์และนโยบายขององค์กรสนับสนุนการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีการวางระบบการบริหารงานตามธรรมาภิบาล ความพร้อมของระบบบริหารบุคคล เพื่อรองรับภาระงาน และความพร้อมของกฎระเบียบ ส่วนที่เห็นด้วยน้อยที่สุด คือ ความพร้อมเรื่องอาคารสถานที่บริการ จากการสัมภาษณ์ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย โดยประชุมทีมฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ศึกษาและสำรวจข้อมูลความเห็นของประชาชน ประชุมร่วมหารือกับประชาชน ตรวจสอบภาระงาน งบประมาณ โครงสร้างองค์กร เพื่อรองรับภารกิจให้บริการที่เพิ่มขึ้น พิจารณาเรื่องอาคารสถานที่ตั้ง จำนวนประชากรในการเตรียมแบ่งเขตพื้นที่ จากการสัมภาษณ์ถึงความพร้อมด้านองค์กร พบว่า งบประมาณมีเพียงพอบริหารได้ ซึ่งหากยกฐานะฯ จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มจากรัฐบาลตามรายหัว ส่วนโครงสร้างองค์กร บุคลากรมีเพียงพอในการปฏิบัติที่ต้องการเพิ่มมีในส่วนฝ่ายโยธา เนื่องจากภารกิจเพิ่มในด้านสาธารณูปโภค ที่ตั้ง/สถานที่ให้บริการยังคับแคบ ส่วนองค์กรเครือข่ายหน่วยงานได้ประสานความช่วยเหลือมีหน่วยงานรัฐและองค์กร NGO เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของการเตรียมการยังไม่ได้ลงในรายละเอียดในแนวปฏิบัติ และแผนงานที่ชัดเจน และยังขาดทิศทางหรือขาดตัวต้นแบบประกอบกับกระทรวงมหาดไทยก็ยังไม่ได้ลงรายละเอียดแนวปฏิบัติไว้ แต่ในขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้วางแผนเตรียมการไว้ตามหนังสือด่วนที่สุดของกระทรวงมหาดไทยให้ดำเนินการในขั้นเริ่มต้นก่อนจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ 1) ทำประชาพิจารณ์ข้อดีข้อเสีย 2) แบ่งเขตการเลือกตั้งเป็น 2 เขต

3) ตรวจสอบแนวเขตพื้นที่และการจรดแนวเขต ทั้งนี้ เห็นว่าองค์กรจะมีความพร้อมเพื่อรองรับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ก็ด้วยการวางแผนกำหนดทิศทางนโยบายและแผนงานให้ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ตามเป้าหมาย รวมถึงควรจัดทำแผนในการจัดเก็บรายได้เพิ่ม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของแวฮามะ แวฮูน (2557) และสิ่งสำคัญที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ คือ ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ มีคุณธรรม ซื่อสัตย์และโปร่งใส บุคลากรมีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่จะได้รับเพิ่มขึ้น รวมทั้งนโยบายต้องเอื้ออำนวยต่อการทำงาน เช่นเดียวกับผลงานวิจัยของโกศล สอดส่อง ที่พบว่าบุคลากรมีแรงจูงใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานหากนโยบายเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (โกศล สอดส่อง, 2554)

เมื่อพิจารณาประเด็นผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับองค์กร (องค์การบริหารส่วนตำบล) ส่วนใหญ่เห็นว่า การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จะช่วยให้องค์กรมั่นคงและได้รับการยอมรับ รองลงมาคือ การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจะทำให้ปฏิสัมพันธ์กับองค์กรเครือข่าย สถาบันวิชาการมีมากขึ้น และช่วยทำให้เกิดการคล่องตัวในการทำงาน หลังการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจะทำให้องค์กรสามารถบริการประชาชนได้มากขึ้น ตามลำดับ และกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าจะได้ประโยชน์โดยรวม ร้อยละ 81.23 (ค่าเฉลี่ย 4.06) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ประชาชนจะได้ประโยชน์จากการได้รับสวัสดิการและการช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์มากขึ้น รองลงมาคือ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลได้รับการบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และถูกต้องตามหลักวิชาการ เทศบาลตำบล สามารถจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้นเองได้ ให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร เช่น รับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การขอเลขที่บ้านใหม่ ทำให้ได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของโกศล สอดส่อง (2554) และสุธาส์ สีนหา (2552) ที่พบว่า การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากมีงบประมาณในการบริหารมากขึ้น สามารถนำมาจัดการบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่พบปัญหาแนวเขตการปกครองมีการทับซ้อนไม่ตรงตามสภาพเป็นจริง

2) ผลการถอดบทเรียนข้อดีข้อเสียในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ผลการถอดบทเรียนข้อดีข้อเสีย จากการสัมภาษณ์ สันทนา กลุ่ม และแบบสอบถาม การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ส่วนใหญ่ เห็นว่ามีข้อดี 1) จำนวนสมาชิกลดลงจาก 24 คน เป็น 12 คน ทำให้การบริหารและทำงานง่ายขึ้น 2) ลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 1 ไร่ จากไม่เกิน 5 ไร่ เป็นการนำภาษีมาช่วยพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน 3) สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินมาพัฒนาพื้นที่ได้ 4) การจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินเพื่อการลงทุนสามารถบังคับใช้ได้ทันทีไม่ต้องผ่านสภา 5) การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 6) เงินอุดหนุนได้รับมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนดในแต่ละปีโดยรัฐจ่ายเป็นรายหัว 7) กรอบอัตรากำลังครอบคลุมทุกภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล สำหรับข้อเสีย 1) จำนวนสมาชิกลดลงจาก 24 คน เป็น 12 คน ทำให้บางหมู่บ้านไม่มีตัวแทนเข้าไปบริหาร และเป็นเหตุเป็นตาแทนชาวบ้าน 2) ลดหย่อนภาษีได้น้อย ทำให้ต้องเก็บภาษีชาวบ้านเพิ่มขึ้น 3) สามารถกู้เงินมาพัฒนาได้หากผู้บริหารใช้หลักประชานิยมมาก่อนนี้ ผูกพันในอนาคต 4) การจ่ายเงินอุดหนุน ขาดการตรวจสอบกลั่นกรอง สร้างปัญหาในอนาคต 5) การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ทำได้ง่ายขาดการตรวจสอบกลั่นกรองเกิดผลกระทบต่อบ้านเรือนเคียงและสิ่งแวดล้อม 6) เงินอุดหนุนทั่วไปได้ตามภารกิจ ไม่ใช่ตามปัญหา และ 7) อัตรากำลังบางตำแหน่งอาจมีผลกระทบเรื่องการจ่ายเงิน ดังนั้น การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาพการแข่งขันการทำงาน การแข่งขันการเมืองภายในพื้นที่ (อัครณัฏ วงศ์ปรีดี, 2552) มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองภายในท้องถิ่น เป็นจุดเชื่อมโยงโยมระหว่างการเมืองระดับชาติและพลเมืองระดับท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและชาวบ้านมีประเด็นสำคัญที่เห็นว่าต้องพิจารณาอย่างถ่วงถี้ โดยผู้ที่เห็นด้วยกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ มีเหตุผลว่าเพื่อให้โครงสร้างการบริหารงบประมาณเงินอุดหนุนรายหัว และด้านบุคลากรเท่าเทียมกัน ในการประชุมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ กรณีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลชนบท องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบใหม่เห็นว่า ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลชนบท โดยคนในชุมชนยังต้องรักษาความเป็นชนบทอยู่ ดังนั้น การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลชนบทอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของชุมชนในปัจจุบัน โดยมีโครงสร้างของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนเดิม หรือตัวแทนหมู่บ้านละ 1 คน เพื่อไม่ให้องค์กรใหญ่เทอะทะทำให้บริหารงานยาก ขาดความคล่องตัว อีกทั้งยังเป็นการลดรายจ่ายค่าตอบแทนอีกด้วย ซึ่งจะทำให้มีเงินคงเหลือที่จะมาบริหารและบริการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปให้เทศบาลชนบทเท่ากับเทศบาลตำบลเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเท่าชาวบ้านในเขตเทศบาล เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน การยกฐานะก็ไม่ใช่สาระสำคัญ ยกเว้นบางพื้นที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการเพราะเกรงว่ายกฐานะแล้วจำนวนสมาชิกจะลดลง ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองโดยให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดดูแลเขตที่อยู่นอกเขตเทศบาล เทศบาลใดไม่มีความพร้อมควรถูกรวมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาเมืองให้มีความเจริญ ทั้งนี้ ในการจะยกฐานะหรือเปลี่ยนสถานะหรือไม่ก็ตาม สิ่งสำคัญคือ ผู้ที่จะมาบริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องมีความรู้คู่คุณธรรม มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ในการรับใช้ชาติหรือประชาชน ซึ่งในประเด็นผลกระทบดังกล่าวงานวิจัยของฟ้าใส เสนาธรรม (2551) ที่พบว่า ผลกระทบการยุบรวมจำนวนสมาชิกสภาจะลดลงก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมือง หากผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ มีความเสียสละและคำนึงถึงการบริหารเพื่อส่วนรวม ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะไม่มาก

สำหรับข้าราชการประจำเห็นว่า เมื่อมีการรวมอำนาจให้ท้องถิ่นหมดแล้ว ก็ควรโอนภารกิจให้อยู่ในอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นทั้งหมดภายใน 1-2 ปี เพื่อให้ท้องถิ่นได้ทำหน้าที่พัฒนาชาติบ้านเมืองเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจ ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ก็ควร

ทำหน้าที่เพียงแค่การกำกับ ให้ข้อมูล การติดตาม ประเมินผลการทำงานของท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ต่อสาธารณชนเท่านั้น ตัวเลขของกระทรวงมหาดไทย ล่าสุดจะพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง บางแห่งมีรายได้ 50-200 ล้านบาทต่อปี แต่เทศบาลบางแห่งกับเก็บภาษีได้ปีละ 30,000-40,000 บาท ที่เหลือรอเงินจากรัฐ จัดเก็บให้หรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ หรือการดำเนินการของท้องถิ่นได้เอง

ด้านกฎหมายการบริหารบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีสภาพ อันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยทำให้ คำว่า “ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล” ต้องเปลี่ยนเป็น “ปลัดเทศบาล” ในมุมมอง ของบุคคลทั่วไปคิดว่า การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการเจริญในหน้าที่การงาน โดยตำแหน่งสูงขึ้นและอยู่ในองค์กรที่สูงขึ้น แต่ในมุมกลับกันในมุมมองของผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่มองเช่นนั้น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็กรายได้ 6 ล้านบาท ขึ้นไป สามารถประเมินปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นในระดับ 8 ได้ แต่ขณะเดียวกันในกฎเกณฑ์ของเทศบาลนั้น จะต้องให้เทศบาลมี รายได้ถึง 20 ล้านบาท จึงจะสามารถประเมินเป็นระดับ 8 ได้ หากปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล จะเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ค่าตอบแทน เพิ่มขึ้นละ 5,000-6,000 บาทต่อเดือน แต่เมื่อปลัดเทศบาลเป็นเลขานุการ สภาเทศบาลทำงานฟรีไม่มีค่าตอบแทน ขณะที่เทศบาลที่ยกฐานะใหม่ในปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ก็ถูกลดเงินอุดหนุนทั่วไปลงมาอีก ร้อยละ 10

3) การสร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม

การสร้างกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการ จัดเวทีประชุมให้ความรู้ และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล จำนวน 2 ครั้ง โดยจัดที่องค์การบริหารส่วนตำบล คูเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบลบึงไผ่ พบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่ให้ความ ร่วมมือในการระดมความเห็นเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบล และเห็นด้วยในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากเห็นว่าจะ เกิดประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่ และการให้บริการที่เพิ่มขึ้น โดยองค์การบริหาร ส่วนตำบลคูเมืองเห็นด้วย ร้อยละ 83.50 และองค์การบริหารส่วนตำบลบึงไผ่

เห็นด้วย ร้อยละ 86.19 ชาวบ้านบางส่วนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบุงไหม มีความขัดแย้งเรื่องการแบ่งแนวเขตพื้นที่และเขตที่ดินสาธารณะ ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมการประชุมประชาคม เพื่อสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชน ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง เป็นเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 82.25 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อมีความคิดเห็นว่าเป็นเทศบาลตำบล ได้แสดงความคิดเห็น/ ชักถาม และให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (ในที่ประชุมหรือช่องทางอื่นๆ) คิดเป็นร้อยละ 95.74 เข้าร่วมการประชุมประชาคม เพื่อสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 91.49 เห็นด้วยกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลคูเมือง คิดเป็นร้อยละ 87.23 ออกเสียงลงประชามติเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 75.53

ประเด็นการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั่วทั้งประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึง ความพร้อม ข้อดีข้อเสีย และผลกระทบ การกำหนดบทบาทหน้าที่ ภารกิจ โครงสร้าง และการบริหารงาน กฎหมายแนวปฏิบัติที่ต้องมีความชัดเจน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายควรให้ความสำคัญต้องมีส่วนร่วมกัน ขบคิด ร่วมพิจารณาและดำเนินการ เพื่อให้การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นไปในทิศทางกระจายความเจริญ สร้างความเท่าเทียมให้กับพื้นที่ชนบท ได้รับโอกาสในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ดังนั้น การบริหารพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่เป็นธรรมให้เกิดความสมดุล ลดความขัดแย้ง และเกิดการพัฒนาที่ดีขึ้น จึงควรพิจารณาเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เกื้อหนุนต่อการขยายบทบาท และรูปแบบการดำเนินการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างภายในผ่านมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อพัฒนาศักยภาพของสภาท้องถิ่น และเกื้อหนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แต่งตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกรรมาธิการวิสามัญหรือเป็นคณะกรรมการต่างๆ ให้มากขึ้น การสร้างสถาบันหรือองค์กร เพื่อทำหน้าที่สร้างความพร้อมของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมและตรวจสอบกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้าง

และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่โครงสร้างและรูปแบบใหม่ๆ ได้อย่างยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในเชิงภารกิจหน้าที่ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบล กฎหมายควรกำหนดอย่างน้อยให้มีตัวแทนหมู่บ้านละ 1 คน เพื่อเป็น จุดเกาะเกี่ยวระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ไม่ควรใช้รูปแบบการแบ่งเขต เทศบาลตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่และ ประชาชนไม่มีตัวแทนของหมู่บ้านในการเชื่อมต่อกับราชการส่วนท้องถิ่น จะทำให้ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นตาม หลักธรรมาภิบาล และตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจะทําอย่างไรให้ท้องถิ่น จัดเก็บรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอจะได้พึ่งเงินอุดหนุนรัฐบาลลดลงส่งผลให้การ ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และประชาชนเกิดความผูกพันมีส่วนร่วม การขับเคลื่อนที่สำคัญ คือ จริยธรรมของผู้บริหาร รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงเป็นแนวทางที่จะสร้างให้องค์กรท้องถิ่นเกิดการพัฒนา ได้อย่างเต็มศักยภาพ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

จากผลการศึกษาวิจัย พบว่า การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบลนั้นควรขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล หากมีความพร้อมในเรื่องกฎหมาย มีกฎระเบียบรองรับ โครงสร้าง การบริหารงาน บุคคล อดราคลัง งบประมาณ ก็ควรจะยกฐานะเป็นเทศบาล เพราะประชาชนเห็น ว่าจะช่วยให้องค์กรมีความมั่นคง และได้รับการยอมรับ กอปรกับการยกฐานะจาก องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลเป็นการรองรับภารกิจและการพัฒนาที่จะเพิ่ม มากขึ้นในอนาคต ขณะเดียวกันเสี่ยงสะท้อนอีกมุมหนึ่งมองในเรื่องที่ต้องพิจารณา อย่างถ่วงถี่ทั้งเรื่องการปรับเปลี่ยนสถานะ ผู้บริหารองค์กร การขับเคลื่อนกฎหมาย และการบริหารบุคคล เป็นต้น ดังนั้นหากนโยบายระดับชาติจะมีการยกฐานะองค์การ บริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จึงควรพิจารณาในประเด็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 กรณีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบใหม่ เสนอแนวทาง 1) ควบยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น “เทศบาลชนบท” เนื่องจากการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายรัฐศาสตร์ ความห่างไกลของแต่ละหมู่บ้านซึ่งยังมีความเป็นชนบทอยู่ ดังนั้น การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลชนบทอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของชุมชนในปัจจุบัน โดยกำหนดโครงสร้างของสมาชิกสภาอย่างน้อยให้มีตัวแทนหมู่บ้านละ 1 คน ไม่ควรใช้รูปแบบการแบ่งเขตเทศบาลตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของสุนทรชัย ขอบยศ (2555) ปัญหาองค์การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีอาณาเขตติดต่อกันขาดความร่วมมือในการตรวจสอบแนวเขตการปกครอง สนองความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวปฏิบัติไม่ชัดเจนเกิดจากราชการส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจลงนาม เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ และประชาชนไม่มีตัวแทนของหมู่บ้านในการเชื่อมต่อกับราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อไม่ให้องค์กรใหญ่เทอะทะ ทำให้บริหารงานยาก ขาดความคล่องตัว และเป็นการลดรายจ่ายค่าตอบแทนอีกด้วย ซึ่งจะทำให้มีเงินคงเหลือที่จะมาบริหารและบริการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

1.2 ผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่จะมาบริหารองค์กรจะต้องมีคุณธรรมและโปร่งใส และมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ในการรับใช้ชาติหรือประชาชน จึงจะทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและเจริญขึ้น ซึ่งควรพิจารณาประเด็นการได้มาซึ่งผู้บริหารและสมาชิกสภา นอกจากนี้ควรมีรูปแบบคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Good Practice) ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและด้านพฤติกรรมต่างๆ ยกย่องให้รางวัล รวมทั้งสร้างฐานข้อมูล เผยแพร่วิธีการปฏิบัติงานที่เป็นแบบอย่างที่ดีของการบริหารงานบุคคล สอดคล้องกับงานวิจัยของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552) การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี คือ สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองเพื่อรับรางวัล

1.3 ก่อตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกภาพ องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม และสำนักงานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (องค์การมหาชน) การสร้างกฎระเบียบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล สอดคล้องกับงานของ ไททัศน์ มาลา (2554) การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่านอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2. การขับเคลื่อนองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่เทศบาล

2.1 เงินอุดหนุนเป็นกลไกหนึ่งในการปรับให้เกิดความเสมอภาคระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้ รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปให้เทศบาลชนบทเท่ากับเทศบาลตำบล เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเท่าชาวบ้านในเขตเทศบาล เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจของเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่กลุ่มเดียวกัน กิจกรรมที่แตกต่าง อาทิ การจัดให้มีการควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ โรงมหรสพ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

2.2 การขยายฐานภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล ภาษีสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ภาษีที่ส่วนราชการจัดเก็บให้และภาษีแบ่ง ได้แก่ ค่าธรรมเนียมยานพาหนะ ค่าจดทะเบียนนิติกรรมซื้อขายที่ดินภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และค่าภาคหลวง การประมง และป่าไม้ ซึ่งรวมกันแล้วมีสัดส่วนน้อยกว่าเงินอุดหนุน

3. การสร้างฐานภาษีใหม่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโดยไม่มีข้อยกเว้น กำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินที่ทิ้งที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่า ไม่ใช่ประโยชน์ ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น

3.2 ภาษีสิ่งแวดล้อมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหักเงินภาษีไว้ร้อยละ 70 ก่อนนำส่งเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้และบทบาทมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

3.3 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ควรกำหนดให้ภาษีเงินได้เป็นภาษีแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลประมาณหนึ่งในสาม หรือร้อยละ 30

4. ด้านกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีรายได้น้อย และมีปัญหาด้านการคลัง ทำให้ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุน และภาษีที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐในสัดส่วนที่สูงเกินไป และขาดความเป็นอิสระ ในบางกรณีต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่มาพร้อมกับเงินอุดหนุนจากรัฐ เช่น มีข้อกำหนดให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อการลงทุนเท่านั้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องประสบกับปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงิน ทำให้การวางแผน และการทำงานของท้องถิ่นต้องล่าช้าตามไปด้วย การเบิกจ่ายค่าตอบแทนบางอย่างไม่มีระเบียบรองรับ

4.1 สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมได้มากขึ้น ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความจำเป็น และเหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น

4.2 การพัฒนากฎหมายรายได้ท้องถิ่นในการจัดสรรเงินอุดหนุน จะต้องคำนึงถึงภาพรวมของรายได้โดยรวม เมื่อรวมรายได้ทุกชนิดอันประกอบด้วย ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ ภาษีที่ฐานร่วม ภาษีของรัฐบาลที่รัฐแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ความจำเป็นในการใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ การเปรียบเทียบรายได้จากอดีต การเทียบเคียงกับท้องถิ่นอื่นในระดับเดียวกัน โดยใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวปรับสมดุลงบประมาณครั้งสุดท้าย

4.3 ควรมีการปรับงบประมาณ (อัตราเงินเดือน/ ค่าตอบแทน) ให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบ เพื่อธำรงรักษาบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถไว้พัฒนาองค์กร โดยมีกฎหมายระเบียบรองรับการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามความเหมาะสม และภารกิจที่รับผิดชอบ

4.4 การพัฒนากฎหมายรายได้ท้องถิ่นในการจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงภาพรวมของรายได้ เมื่อรวมรายได้ทุกชนิดอันประกอบด้วยภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้ ภาษีที่ใช้ฐานร่วม ภาษีของรัฐบาลที่รัฐแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เช่น ความจำเป็นในการใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ การเปรียบเทียบกับรายได้จากอดีต เทียบเคียงกับท้องถิ่นอื่นในระดับเดียวกัน โดยใช้เงินอุดหนุนเป็นตัวปรับสมดุลงบประมาณครั้งสุดท้าย

4.5 ออกกฎระเบียบ และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างตามภารกิจเทศบาลตำบล ควรมีการปรับงบประมาณ (อัตราเงินเดือน/ ค่าตอบแทน) ให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อธำรงรักษาบุคลากร ซึ่งมีความรู้ความสามารถไว้ในการพัฒนาองค์กร โดยมีกฎหมายระเบียบรองรับการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามความเหมาะสมและภารกิจ

5. ด้านบริหารงาน

5.1 สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ยึดหลักธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการวางแผน การทำงาน และการบริการสาธารณะ รวมทั้งร่วมติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน

5.2 ปรับบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อให้สามารถดำเนินการในลักษณะที่สนับสนุนเชื่อมโยงกัน และประสานการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเร่งรัดถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการติดตามประเมินผลและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง

5.3 บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนของท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

5.4 ควรกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้ชัดเจน และกำหนดบทบาทภารกิจในแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อวางระบบการบริหารงานบุคคลในการกำหนดความก้าวหน้า และการเติบโตแต่ละสายงาน เพื่อไม่ให้เกิดการเสียโอกาสการเจริญเติบโตในหน้าที่

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการปรับบทบาท

1.1 มุ่งเน้นการพัฒนาในพื้นที่อย่างสมดุล คำนึงสภาพนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น

1.2 มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง เน้นการพัฒนารายได้ การส่งเสริมอาชีพ การจ้างงาน และสร้างหลักประกันด้านรายได้ที่ยั่งยืนให้แก่ประชาชน

1.3 มุ่งดูแลคุณภาพชีวิต ส่งเสริมสวัสดิการและหลักประกันทางสังคม และให้การดูแลผู้ด้อยโอกาส (รวมผู้สูงอายุ) อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

1.4 ส่งเสริมการให้บริการสาธารณะ และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

2. มีมาตรการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำงานดี เช่น การให้รางวัลการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล รางวัลความพยายามจัดเก็บภาษีท้องถิ่น รางวัลการจัดการตลาดสด และรางวัลการจัดการสภาพสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น เป็นต้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การจัดตั้งกองทุนสุขภาพท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าใช้บริการของกองทุนอย่างเท่าเทียม

รายการอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). *กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2551-2552*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2555). *เอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. ...*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2557). *การควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วันที่ค้นข้อมูล 9 มิถุนายน 2557, เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/>

กิตติคุณ ไจวงษ์ และทิวากร แก้วมณี. (2555). *การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร.

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โกศล สอดส่อง. (2554). *นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล*. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มจร*, 9(2).

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

จุมพล ชูตะกุล. (2553). ประชาชนกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่ อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยพิษณุโลก.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). การคลังท้องถิ่น รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิ่ง.

ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 1(2).

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ: คบไฟ.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. (เอกสารอัดสำเนา)

ฟ้าใส เสนาธรรม. (2551). ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาดำบลบ้านปิ่น อำเภอลอง จังหวัดแพร่. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

รัตนา ปรีชานุกูล. (2550). ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสภา ดันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.

แวฮามะ แวฮูน. (2557). *ความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะก้า อำเภอมายอ จังหวัดปัตตานี*. งานนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). *กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กระทรวงกลาโหม.

สุธรงค์ สีเนหา. (2552). *ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดลำปาง ต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล*. การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2555). *กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว.3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547.

อัชกรณ วังศรีปรีดี. (2552). *การเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี*. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 16(1), 41-75.

อุดม ทุมโฆษิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Shah, A. & Shah, S. (2006). *The New Vision of Local Governance and Evolving Roles of Local Government*. Anwar Shah (Edited). Local Governance in Developing Countries. Washington, D.C.: The World Bank.
