

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นเทศบาลตำบล :

ศึกษาจากกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง

Changing the Status of Sub-district Administrative Organization to Sub-district Municipality: A Case Study of Huai Bong Sub-district

Administrative Organization

สุกัญญา ธงภักดิ์¹ และ ประชาสรรค์ แสนภักดิ์²

Sukanya Thongpuk¹ and Prachasan Saenpakdee²

Received : 6 พ.ค. 2561

Revised : 21 ก.ย. 2561

Accepted : 21 ก.ย. 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบันของกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล 2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน จากองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง และประชาชนในท้องถิ่นตำบลห้วยบง รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 49 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ วิเคราะห์แบบอุปนัย วิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูล วิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คือ 1) สภาพปัจจุบันของปัญหาที่เกิดจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ในการตรวจแนวเขตการปกครอง 2) ปัญหาที่เกิดจากรัฐ เช่น ความไม่ชัดเจนในตัวหลักเกณฑ์ในการยกฐานะปัญหาของงานของราชการส่วนภูมิภาค 3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชน การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ 4) ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

คำสำคัญ : องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล การเปลี่ยนสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น อีเมล: sukanya8158@gmail.com

² อาจารย์ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

¹ Master of Public Administration Program, Local administration, Faculty of College of Local Government Khonkaen University. Email: sukanya8158@gmail.com

² Dr. Lecturer in Local Administration Faculty of College of Local Government Khonkaen University.

Abstract

This study has a research question in mind. Nowadays, the Sub-district Administrative Organization has problems or obstacles in changing its status to a Sub-district Municipality. The objectives of this study were 1) To study the current situation of process which is occurring due to the change from Sub-district administrative organization to a Sub-district Municipality. 2) To study the obstacles of changing from a Sub-district administrative organization to Sub-district Municipality. The data collecting, the populations were local officials, Sub-district headman, Village headmen, and key community leaders and people in Huai Bong, totaling 49 persons. The instrument used in this study was in-depth interview. Statistics used in data analysis was inductive analysis. Data classification analyzed by comparison.

The study results revealed that the problems of changing the status of the Sub-district Administrative Organization were 1) current problems caused by lacking of cooperation between local administrative organizations those their boundaries are in same administrative district. 2) Problems. caused by government – the indetermination of criterion in changing Sub-district Administrative Organization to Sub-district Municipality and problems in administration of the provincial government service. 3) Problems of participation – that is no the survey of the citizens’ opinion, the need of local politician is more than the views of people and the communication about the principle of citizens’ participation in changing Sub-district Administrative Organization to Sub-district Municipality was not clear. 4) Political problems in process of changing to Sub-district Municipality, using the power of the national politicians for political benefits and using local administrative organization as the national political bastion.

Keywords : Subdistrict Administrative Organization, Subdistrict Municipality, Changing the status of Local Administrative Organization

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2550 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) (กรมการปกครอง อ้างถึงในโกวิทย์ พวงงาม, 2552 : 75-80) อาทิ ใน มาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองด้วยกัน 4 รูปแบบ นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีสองแห่งนั้นคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลถือเป็นรูปแบบที่เก่าและเกิดขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือเป็น การสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมาย ที่แยกตัวออกจากหน่วยธรรมชาติหรือท้องถิ่นธรรมดาและเป็นหน่วยที่แยกตัดขาดออกจากสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม ไม่ใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องหรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542 : 38-40) ดังที่มีการอธิบายและขยายความขึ้นมา ในภายหลังทั้งนี้จุดที่สำคัญของเทศบาลเป็นกิจการที่ประชาชนนั้นได้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชน หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ (โกวิท พวงงาม, 2552 : 122-125) ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ประกาศใช้ในปัจจุบันนั้นได้แบ่งประเภทออกเป็นสามรูปแบบ นั่นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลในการก่อกำเนิดเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการจัดตั้งแต่ประการใดคงจะเป็นเพราะเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิม ขึ้นเป็นเทศบาลอันเป็นการนำร่องในการใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั้น รัฐบาลคณะราษฎรมีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เกิดการปกครองตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมีความพยายามปฏิรูบท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ในระดับชาติจนได้มีการเริ่มต้นจะยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่งที่มีอยู่แต่เดิมของล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล โดยจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศจำนวน 5,334 แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล

ล่าสุดร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผ่านประชามติไปแล้ว เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ที่ผ่านมามี ทำให้ "ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ถูกจับตาจากผู้ที่เกี่ยวข้องอีกครั้งโดยเฉพาะประเด็นเรื่องการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำหนดเกณฑ์จำนวนประชากรเพื่อนำไปสู่การคว่ำรวบพื้นที่ เป็นเทศบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้กฎหมายฉบับเดียว สำหรับการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมีจำนวนหลายฉบับ ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องยกเลิกไป ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พร้อมกับรวบรวมกฎหมายดังกล่าวมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ใช้ อยู่ในฉบับเดียวกัน เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญ อาทิ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ ในการส่งเสริม สนับสนุน และแนะนำการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2537 : 110-118)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะสังเกตได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่ใช้มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขอยู่หลายฉบับ ซึ่งแนวโน้มในอนาคตการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจได้รับความเห็นชอบให้มีการยุบรวมอำนาจการปกครองจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลทั้งหมดทั่วประเทศและในพื้นที่ที่ผู้วิจัยศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง ก็เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะตลอดระยะเวลา 4-5 ปีย้อนหลังหลายแห่งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้วิจัยศึกษา เป็นกรณีตัวอย่างในครั้งนี้นั้น ไม่มีแนวโน้มที่จะได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามองค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง

ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้จะพิจารณาถึงสภาพปัจจุบันและปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีการดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการศึกษาคั้งนี้เป็นงานวิจัยในเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงเน้นการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) อันจะเป็นการตอบโจทย์ในการวิจัย ซึ่งในที่นี้ผู้ที่ให้ข้อมูลได้ประกอบด้วยสามกลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลรวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลรวมทั้งพนักงานหรือข้าราชการของเทศบาล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานรวมถึงสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดรวมทั้งพนักงานหรือข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 24 คน

กลุ่มประชาชน ได้แก่ ผู้นำในท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เห็นมุมมองในปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ จำนวน 25 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัยคั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือทั้งหมดคั้งนี้คือ

2.1 แบบบันทึกข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

2.2 แบบจดบันทึกข้อมูลภาคสนาม กล้องบันทึกภาพ / เทปบันทึกเสียง

2.3 แบบสอบถามความคิดเห็นที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยอาศัย กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มาสร้างเป็นแบบสอบถามโดยแบ่ง ออกเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็น เพื่อประเมินความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งตอบใน 3 ลักษณะ เห็นด้วย ไม่แน่ใจ และไม่เห็นด้วย พร้อมแสดงเหตุผลประกอบการแสดงความคิดเห็น

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามความคิดเห็น เพื่อประเมินความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง โดยแสดงความคิดเห็นประกอบกับเหตุผลความประดี้นสอบถาม

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ชั้นเตรียมการ

3.1.1 เลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ พื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ

3.1.2 ทำหนังสือแนะนำตัวและขออนุญาตเก็บข้อมูล โดยขอความร่วมมือในการดำเนินการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ

3.1.3 ผู้วิจัยประสานงานกับผู้รับผิดชอบในพื้นที่ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการศึกษา

3.2 ชั้นเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ออกแบบเครื่องมือในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ โดยมีผู้ตรวจสอบเครื่องมือก่อนลงพื้นที่ 3 ท่าน คือ ท้องถิ่นอำเภอ, นายกองค์การบริหารส่วนตำบล, และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วิธีการตรวจสอบเครื่องมือจากแนวคำถามในการสัมภาษณ์ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือก่อนเก็บข้อมูลจริง และก่อนลงพื้นที่ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

3.2.1 นำหนังสืออนุมัติเก็บรวบรวมข้อมูลเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบง เสนอกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลและชี้แจงวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการศึกษา

3.2.2 ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อสัมภาษณ์เจาะลึกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.2.3 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

3.2.4 แบบจดบันทึกข้อมูลภาคสนาม เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล

3.2.5 กล้องบันทึกภาพ / เทปบันทึกเสียง

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนำมาวิเคราะห์และคำนวณค่าสถิติด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติประเมินหาค่าสถิติที่ต้องการสถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

3.3.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามความคิดเห็น วิเคราะห์ข้อมูลโดยการแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ

3.3.2 แบบสอบถามประเมินความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล วิเคราะห์ข้อมูลโดยการแจกแจงความถี่และค่าร้อยละ ประกอบกับการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนำมาวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป

4.1 วิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย : ตีความ สร้างข้อสรุป ข้อมูลจากรูปรธรรม สิ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์

4.2 วิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูล : ในเชิงทฤษฎีการได้ข้อมูลจริงจากผู้เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในรูปแบบพรรณนา

4.3 วิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูล : เปรียบเทียบข้อมูลกับเทศบาลตำบลที่ยกฐานะแล้วเพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบหาข้อมูลของปัญหา

สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยบัง อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลและศึกษาปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจากการศึกษาพบว่าปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลักด้วยกันกล่าวคือ

1. สภาพปัจจุบันของปัญหาที่เกิดจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง

2. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน อันเป็นความต้องการของผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายมากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชามหมุ่บ้านหรือการประชามตำบลที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้ยังมีเรื่องความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

3. ปัญหาอันเกิดจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนในการหารือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมืองในส่วนของผลกระทบภายหลังเป็นเทศบาลตำบลนั้นลักษณะเด่นคือ เรื่องของการกำกับดูแลเทศบาลตำบลถูกกำกับดูแลจากเดิมที่เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยตรง ก็อยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นเพียงผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอ นอกจากนี้เทศบาลจะมีความใกล้ชิด

กับส่วนกลางเพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเด็นทางการคลังก็เป็นปัญหาที่ต้องรองงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก และยังไม่เป็นไปตามการประมาณการทำให้ประสบปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างมาก

อภิปรายผล

การจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น โดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะรวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ซึ่งกว่าจะถึงเป้าประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น กระบวนการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นประสบปัญหาอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลซึ่งการดำเนินการที่เป็นปัญหานั้นเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาด้วยกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไพรัช ตรีการศิริพันธ์ และคณะ (2546 : 98-102) เพราะ เป็นการศึกษาปัญหาการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล และงานของ อีรเดช สิริอา ไพรัตน์ (2551 : 70-77) ที่ศึกษาประเด็นเรื่องการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยศึกษาความขัดแย้งและโครงสร้างทางอำนาจก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537 : 111-120) เพราะศึกษาเรื่องเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น และงานวิจัยของเปรมศักดิ์ กิจรานนท์ (2538 : 60-74) เพราะศึกษาเรื่องอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่สุขาภิบาลประสบอยู่ ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลหรือไม่ ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้สามารถเป็นแนวทางในการศึกษาข้อมูลและเปรียบเทียบได้

ดังนั้นงานวิจัยนี้ น่าจะช่วยให้เข้าใจรวมทั้งทราบถึงปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอันอาจนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางวิชาการที่น่าจะเป็นประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะและเทศบาลตำบลที่ยกฐานะใหม่ทั้งการบริหารงานรวมทั้งการพัฒนาให้เทศบาลเกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองของประชาชนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

จากการศึกษาเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นพอที่จะประมวลข้อมูลเพื่อเป็นข้อเสนอแนะดังนี้ ข้อเสนอแนะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจมีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกล่าวคือ

1.1 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีความชัดเจนในเรื่องแนวทางปฏิบัติแม้ปัจจุบันจะมีคู่มือที่เป็นแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะแต่ก็มีบางประเด็นที่ไม่ได้สื่อสารให้เกิดความชัดเจน เช่น เรื่องจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการทำประชาคมและสัดส่วนที่เห็นด้วยควรระบุให้ชัดเจน เพื่อให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติของท้องถิ่นจะได้ไม่เกิดปัญหาและความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้

กรณีหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ ควรมีการกำหนดเรื่องของรายได้ให้ชัดเจนขึ้นตามภาวะทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารองค์กรและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

1.2 องค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะควรมีการประสานงานกันเพื่อไม่สร้างความขัดแย้งหรือความล่าช้าในการดำเนินการ เพราะการขอเปลี่ยนแปลงฐานะนับเป็นสิทธิขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมในการยกฐานะ ในขณะที่ยกกันองค์กรบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลควรมุ่งถึงความพร้อมของทางการบริหารขององค์กรและความพร้อมทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะความพร้อมทางการบริหารการคลัง เพราะการบริหารงานท้องถิ่นถือว่างบประมาณของท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตน หากหวังเพียงพึ่งงบประมาณอุดหนุนก็เท่ากับว่าท้องถิ่นยังพึ่งตนเองไม่ได้ นอกจากนี้ควรมีการดำเนินการล่วงหน้าก่อนขอเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างน้อยประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะ และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

1.3 ควรมีการกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะวางแผนการบริหารรองรับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล สำหรับการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาภายหลังการเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเป็นแผนระยะยาวเพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวทางการดำเนินการในระยะยาว เพราะในระหว่างทางอาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งนี้อาจกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบล ที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว 15 ปี โดยแบ่งเป็นช่วงว่าในระยะ 5 ปีแรกจะดำเนินการบริหารจัดการอย่างไร ในระยะ 5 ปีถัดมาจะดำเนินการอะไรบ้าง และใน 5 ปีถัดไปเทศบาลจะมีสภาพเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้เห็นภาพในอนาคตของเทศบาลตำบล

1.4 การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และสภาพของความเป็นชุมชนเป็นหลักมากกว่าที่จะเป็นความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติที่เจรจาเพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองแก่กัน ซึ่งหากบางองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีสภาพที่ไม่ค่อยพร้อมยกฐานะ แต่ได้รับการพิจารณาเพราะปัจจัยทางการเมืองเป็นหลักอาจกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลได้เช่น ความไม่พร้อมของบุคลากรหรือทางการคลังท้องถิ่น

1.5 องค์กรบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญในการสร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลด้วยการให้ข้อมูลที่เป็นจริงและเป็นประโยชน์ต่อการยกฐานะอย่างแท้จริง เพราะเจตนาารมณ์ของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นี้เพื่อให้เกิดการสร้างการเรียนรู้และเข้าใจต่อการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบลอาจจัดให้มีการเปิดเวทีชาวบ้านเพื่อให้มีการถกแถลงถึงข้อดีข้อจำกัดของการเป็นเทศบาลตำบลต่อประชาชน และสุดท้ายให้ประชาชนตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่มีความถูกต้องรอบด้านไม่ควรมีการปกปิดข้อมูลบางอย่าง เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่อาจเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการลงประชามติก็ได้

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในระยะแรกเท่านั้น ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้นหากจะให้เห็นผลกระทบในระยะยาวและครอบคลุม อาจมีการศึกษาเพิ่มเติมภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแล้วในอีกช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณา

ช่วงระยะเวลา 10 ปี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงฐานะจะทำให้เห็นภาพสะท้อนหรือผลกระทบหรือประเด็นปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2 ในการศึกษาครั้งต่อไปอาจพิจารณาถึงรูปแบบในการทำงานแบบเครือข่ายของเทศบาลตำบล เพราะในระยะยาวการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประเด็นที่ท้าทายแก่ท้องถิ่น ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่นในลักษณะสหการได้ แต่ในทางปฏิบัติ ยังประสบปัญหาการทำงานลักษณะดังกล่าวอยู่

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะเปลี่ยนฐานะและเทศบาลตำบล ที่เปลี่ยนฐานะแล้วนั้นอาจจะยังประสบปัญหาอยู่ ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงประเด็นเรื่องแนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและเข้าร่วมต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น. (2546). *คู่มือการจัดตั้งยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

โกวิท พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. ขาสันต์ คงเรือง. (2544). *พัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล*.

วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). *การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร.

เปรมศักดิ์ กิรานนท์. (2538). *อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติเทศบาล. (2496). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับกฤษฎีกา 70,14ก.

ไพรัช ตระการศิริรัตน์และคณะ. (2546). *การศึกษารูปแบบการเปลี่ยนฐานะเทศบาล*. กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยสุโขทัย. (2537). *รายงานการวิจัย เสนอการพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการวิทยาลัยการเมือง.

ธีรเดช สิริอำไพรัตน์. (2551). *การเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยศึกษาความขัดแย้งและโครงสร้างทางอำนาจก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะ*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.