

ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล¹

สุนทรชัย ขอบยศ²

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลโดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึก จากข้าราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนในเทศบาลตำบล 2 แห่งในจังหวัดขอนแก่น

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล คือ 1) ปัญหาที่เกิดจากรัฐ เช่น ความไม่ชัดเจนในตัวหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ ปัญหาของการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค 2) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของอปท.ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง 3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชน การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ 4) ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเช่น การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

ทั้งนี้ผู้วิจัยขอเสนอข้อพิจารณาในการเปลี่ยนแปลงฐานะดังนี้ 1) ภาครัฐเองควรมีความชัดเจนในเรื่องแนวทางปฏิบัติและหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล 2) การสร้างความร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงฐานะ 3) ควรมีการกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาเทศบาลในระยะยาวเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน 4) การสร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง "กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น" ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนทำวิทยานิพนธ์จากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2554

²รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ (เกียรตินิยมอันดับ1/ทุนภูมิพล)มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต(การปกครองท้องถิ่น) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(NIDA)

บทนำ

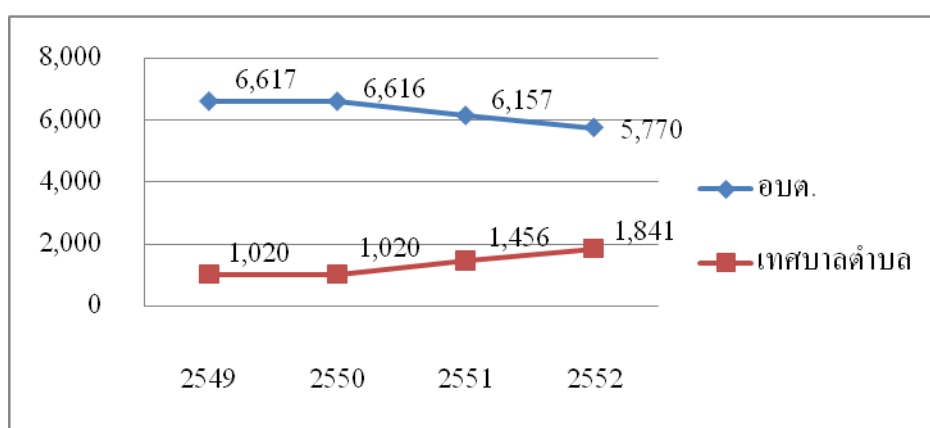
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(ปี 2550)ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) อาทิใน มาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองด้วยกัน 4 รูปแบบนั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีสองแห่งนั่นคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลถือเป็นรูปแบบที่เก่าและเกิดขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ถือเป็นการสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมาย ที่แยกตัวออกจากหน่วยธรรมชาติหรือท้องถิ่นธรรมดาและเป็นหน่วยที่แยกตัวออกจากสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม ไม่ใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องหรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542: 38,40; อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547: 54-55) ดังที่มีการอธิบายและขยายความขึ้นมาในภายหลัง ทั้งนี้จุดที่สำคัญของเทศบาลเป็นกิจการที่ประชาชนนั้น ได้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชน หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 ที่ประกาศใช้ในปัจจุบันนั้น ได้แบ่งประเภทเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ นั่นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในการก่อกำเนิดเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัตินี้กล่าว ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งแต่ประการใด คงจะเป็นเพราะเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิม ขึ้นเป็นเทศบาลอันเป็นการนำร่องในการใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั้น รัฐบาลคณะราษฎรมีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งมีความพยายามปฏิรูปท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ จนได้มีการเริ่มต้นจะยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่งที่มีอยู่แต่เดิมของล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล โดยจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,800 แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 137) โดยในเรื่องนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า (สันติสุข อ่างถึงในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542: 40) “เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็น

เทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น...โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง”

หลายทศวรรษที่ผ่านมามีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงฐานะอบต.เป็นเทศบาลตำบล พบว่าเริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งภายหลังจากก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือในปี พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (ปี2535) และในบางช่วงเวลาก็ไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลย นานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2537: 75) คลื่นลูกที่สอง คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพ.ศ. 2542 โดยเกิดเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น 1,129 แห่ง มีเทศบาลตำบลถึง 1,031 แห่ง(กรมการปกครองอ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, 2543: 75) ซึ่งก่อนหน้านี้ในปีพ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง 149 แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงในโกวิท พวงงาม, 2552: 192) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลเพียง 51 แห่ง และคลื่นลูกที่สาม คือหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12)พ.ศ. 2546 อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการร่างมากกว่า ซึ่งในการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบันก็ยังคงใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 2,006 แห่ง ซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง 1,841 แห่ง ทั้งนี้อาจพิจารณาจำนวนเทศบาลตำบลเปรียบเทียบกับอบต.ได้จากแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงจำนวนอบต.ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. 2549-2552

แหล่งที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมและสรุปข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง,(พ.ศ.2549-2552)

อย่างไรก็ตามแม้แนวทางในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ค่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะปัญหาในมิติการเมืองระดับชาติ จนทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. 2552 ประสบความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างมาก และมีการขยายเวลาการเลือกตั้งออกไปถึง 3 ครั้ง (เป็นเวลาถึง 135 วัน) (มติชน 2552, 25 ตุลาคม: 10) อันส่งผลต่อการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะอบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดทำเทศบัญญัติดังกล่าว เพราะรอประกาศในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังมีอีกหลายอบต.ในหลายพื้นที่ขอทำการเลือกตั้งอบต. ไปก่อนเพราะทนรอกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ ในระหว่างที่มีการรับสมัคร ส.อบต.และนายก อบต.กลับได้รับแจ้งจากทาง กกต.ว่ากระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานะแล้ว จึงต้องมีการยุติการดำเนินการดังกล่าวและเตรียมดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทน (มติชน 2552, 11 พฤศจิกายน: 8; ปรีชา หยั่งทะเล, 2552: 41)

จากที่กล่าวมาการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะอบต.ที่อยู่ในชนบทที่เริ่มมีการยกฐานะอย่างต่อเนื่อง แต่ในระยะหลังไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาบางประการได้ ดังนั้นการศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเตรียมความพร้อมและแนวทางแก้ไขต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นในอนาคตเพราะแนวโน้มต่อไปคงจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลได้ยาก อาทิ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย เรื่อง ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่ได้แถลงในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2554 ว่า “ในอนาคต ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล”

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาถึงปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้การศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลเพื่อประกอบในการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

1. การค้นคว้าวิจัยผ่านเอกสาร(Documentary research) อันประกอบไปด้วย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งเอกสารตำรา สิ่งพิมพ์ ข่าวสารต่างๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการสัมภาษณ์จากฝ่ายบริหารของเทศบาลตำบล อาทิ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งจากประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล รวมถึงภาคประชาชนผู้นำท้องที่และข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงฐานะโดยตรง ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ในพื้นที่ศึกษา

3. การสังเกตการณ์ (Observation) โดยผู้วิจัย เพื่อดูผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในเทศบาลตำบล รวมถึงภายในบริบทชุมชนต่างๆ ทั้งในมิติประชาชน การเมืองท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะรวมถึงความสัมพันธ์กับชุมชนของเทศบาลตำบลที่ทำการศึกษานี้

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ในการตอบคำถามในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกแนวทางการศึกษา โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ คือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลช่วงปีงบประมาณ 2553 ที่มีจำนวนของเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจที่สำคัญคือ จะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลักเกณฑ์ที่สอง เรื่องลักษณะชุมชน ซึ่งพิจารณาจากเทศบาลตำบลในเขตชนบทเท่านั้น สองหลักเกณฑ์นี้จะช่วยทำให้เห็นภาพของเทศบาลตำบลที่อยู่ในชนบทและจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ทั้งนี้ Suwanmala(2007) และ Punyaratabandhu(2007) ได้ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของชุมชนจะส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติและความสนใจของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะ อันจะส่งผลต่อรูปแบบและความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม (อ้างใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553: 5)

ทั้งนี้เรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลในเขตจังหวัดขอนแก่นก็ได้รับผลกระทบจากความล่าช้าเช่นกัน ดังนั้นจึงมีเทศบาลที่เข้าข่ายในการเลือกจำนวน 13 แห่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ประสานกับเทศบาลและการลงพื้นที่เบื้องต้น เพื่อพิจารณาถึงการมีอยู่ของข้อมูล รวมถึงการให้ความร่วมมือของเทศบาลตำบล ผู้วิจัยจึงเลือกเทศบาลตำบลที่อยู่ในชนบทจำนวน 2 แห่งดังนี้³

1. เทศบาลตำบลก. ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 12 ตุลาคม 2552) มีลักษณะเป็นชนบทสูง และมีวัฒนธรรมชุมชนที่เหนียวแน่นสูง ทั้งนี้พิจารณาจากการดำรงรักษา จารีตประเพณีทั้งสิบสองเดือนของชาวอีสานได้เป็นอย่างดี (ฮีสสิบสอง คองสิบสี่) อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งเทศบาลตำบล ก.มีพื้นที่ 36.64 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 5,990 คน และความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 163 คน ถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 10 หมู่บ้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552)และมีข้อมูลที่น่าสนใจคือประชาชนเห็นด้วยในการเปลี่ยนแปลงฐานะถึงร้อยละ 100

³ การศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นเพื่อไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิผู้ให้ข้อมูลจึงไม่สามารถระบุชื่อบุคคลและชื่อเทศบาลตำบลที่เป็นกรณีศึกษาได้

2. เทศบาลตำบล ข. ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 27 ตุลาคม 2552) ตั้งอยู่ทางทิศอยู่ห่างจากจังหวัดขอนแก่นประมาณ 31 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของตำบล ข. เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีน้ำชีไหลผ่านหลายหมู่บ้านและมีหนองน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งน้ำสำคัญ โดยเทศบาลตำบล ข. มีพื้นที่ 19.89 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 3,100 คนและความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 692 คนถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 8 หมู่บ้าน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552)

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเมื่อได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแล้ว จะได้นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปสังเคราะห์ ด้วยการสร้างข้อสรุปโดยใช้หลักตรรกวิทยา โดยวิธีการแบบอุปนัย (induction) (ชาย โพธิ์ลีตา, 2552: 59; สุภางค์ จันทวานิช, 2549: 205, 2552: 17) ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) ในประเด็นปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลดังกล่าวจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1) ปัญหาทั่วไปที่เกิดจากรัฐ

(1) ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะ

หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นไม่ค่อยมีความชัดเจนเท่าที่ควร เป็นเพียงการเทียบเคียงแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ ตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0313/ว2966 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2540 เรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองและยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งมีเกณฑ์ที่พิจารณาสองประการคือ ประการแรก รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สอง คือเรื่องจำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 1) ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีความเหมาะสมที่แตกต่างกัน กล่าวคือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการยกฐานะแต่อาจไม่เข้าเกณฑ์ที่ใช้ในการเทียบเคียง ก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลตำบลได้ ทั้งๆที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้เป็นเทศบาล ในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นการคำนึงแต่เพียงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนั้นคือรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของระบบราชการกล่าวคือต้องผ่านการเสนอเรื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก่อนนั่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานี้สามารถชี้ให้เห็นถึงข้อเด่นและข้อด้อยของความคลุมเครือของหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะดังนี้

สำหรับข้อเด่นนั้นเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นการง่ายแก่การเสนอ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เพราะมีหลักเกณฑ์กว้างๆอีกทั้งยังทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้สิทธิในการขอเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายได้ เป็นการเอื้อต่อองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและประชากรก็สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะได้ถือว่าการให้โอกาสและให้สิทธิแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการยกระดับขององค์กรขึ้นขึ้นเทศบาลได้ แต่รัฐต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นรายกรณีไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการบริหารงานภายหลังเป็นเทศบาลตำบลซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสะท้อนถึงแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม(Modernist perspective)ที่มีความเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่(Modern State) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน เป็นช่วงเวลาที่มีการให้ความสำคัญกับการปกครองแบบประชาธิปไตย แนวคิดดังกล่าวนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น ดังนั้นเทศบาลตำบลจึงเกิดขึ้นภายใต้อำนาจของรัฐสมัยใหม่ที่เป็นผู้สถาปนาการปกครองเทศบาลตำบลขึ้น

สำหรับข้อด้อยของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์คือ การมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนก็เป็นช่องโหว่อีกทางหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่างๆเช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอร์รัปชัน เพราะแนวทางในการปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนให้ฝ่ายปฏิบัติโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการตามได้แต่ช่วงปี พ.ศ.2552-2553 นั้นค่อนข้างที่จะเกิดปัญหาจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่หลักเกณฑ์มีความไม่ชัดเจนจนทำให้ การยกฐานะเป็นเรื่องของการเมืองล้วนๆที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เหตุที่เป็นผลเสียเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินการตามแนวทางแต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาก็เกิดปัญหาความล่าช้า ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการในช่วงระยะเวลาที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นสูญญากาศทางการเมือง ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ถึงกับกล่าวว่า “หลักเกณฑ์ไม่ค่อยมีความชัดเจนเท่าที่ควรนัก **เราก็จำเป็นต้องวิ่ง** (การติดต่อประสานงานอย่างจริงจังกับกระทรวงมหาดไทย-ผู้วิจัย) เพื่อให้เป็นเทศบาล”

การวิ่งในที่นี้หากจะแปลความหมายอีกนัยหนึ่งก็คือ การติดต่อหรือประสานงานอย่างจริงจังและเข้มข้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการเป็น

เทศบาลตำบลต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะ เพื่อสร้างความมั่นใจในการประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล รวมถึงการสร้างความรวดเร็วในการดำเนินการ เมื่อเป็นดั่งนี้ อบต.ใดที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติ ก็มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จะได้เปรียบในการดำเนินการ ส่วน อบต.ใดที่ห่างเหินหรือมีสายสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยดีทางการเมืองหรือไม่ค่อยติดต่oprสานงานกับนักการเมืองระดับชาติ เรื่องกระบวนการดำเนินการก็ช้าและมีการตั้งเรื่องไว้พิจารณา ดังคำกล่าวของข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(1)(2555) ที่กล่าวว่า “ท้องถิ่นที่ไม่ผ่านเพราะรัฐมนตรีไม่เห็นไม่ใช่อะไรอย่างอื่นเลย เราทำตามขั้นตอนดำเนินการทุกประการ...การยกฐานะเป็นเรื่องการเมืองล้วนๆ” ซึ่งดูจะมีความสอดคล้องกับการกระทำตามส.ร.ที่ 065 เรื่องปัญหาในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล (นายชวลิต วิชยสุทธิ์ เป็นผู้ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ พุธที่ 22 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 ที่สะท้อนว่า (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานกรรมการประชุมและชวเลข, 2552: 82)

องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากได้ ได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เป็นไปด้วยความล่าช้าและส่อไปในทางไม่สุจริต...ในปีนี้เป็นผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของ อบต. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งครบวาระ ๔ ปี ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ประมาณ ๓,๐๐๐ แห่ง ตัวเลขกลมๆ มีประมาณ ๕๔๐ แห่ง ขอยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาลตำบล โดย อบต. ที่ไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จำนวน ๒,๐๐๐ กว่าแห่ง กกต. ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารไปแล้ว เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา แต่ที่เป็นปัญหาสู่สภาแห่งนี้ก็คือ อบต. ประมาณ ๕๔๐ แห่ง ที่ขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมาตามขั้นตอน ได้รับอนุมัติเพียง ๗๗ แห่ง ส่วนที่เหลือ ๔๐๐ กว่าแห่ง เรืองไปค้างคาอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ขณะนี้จะครบ ๙๐ วัน ในวันที่ ๒๔ ตุลาคมที่จะถึงนี้โดยที่ อบต. เหล่านั้นไม่มีผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือพี่น้องประชาชน ในเขตพื้นที่ของตนเองแต่อย่างใดมาเป็นเวลาเกือบ ๓ เดือนแล้ว...สาเหตุที่ท่านไม่ลงนามที่คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างกฎหมายเสนอท่านลงนามแล้ว...ไม่ใช่เรื่องของฝ่ายประจำแล้ว เป็นเรื่องการเมืองล้วน ๆ

ทั้งนี้ เหตุที่ต้องมีการเร่งดำเนินการเพื่อเป็นเทศบาลตำบลเพราะฝ่ายบริหารท้องถิ่นค่อนข้างที่จะมีส่วนสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ฝ่ายการเมืองก็เล็งเห็นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายอย่างเต็มที่ จากประเด็นดังกล่าวนี้

เป็นผลสะท้อนกลับของแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม ซึ่งเมื่อรัฐกำหนดเองว่าเป็นผู้มีอำนาจในการให้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เมื่อเป็นดั่งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องขอให้รัฐรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรเทศบาล ด้วยวิธีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล แต่ทั้งนี้การที่รัฐจะประกาศหรือรับรองให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมขององค์กรที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะว่าจะสามารถดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบล ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะก็มีส่วนสำคัญในการพิจารณาจากรัฐเพราะการมีฐานะทางการคลังที่ดีจะช่วยให้เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะใหม่ๆ มีงบประมาณในการพัฒนาเชิงพื้นที่และบริการประชาชนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้หากเทศบาลตำบลมีงบประมาณจำกัดก็จะเป็นปัญหาทางการบริหารจัดการ ดังความเห็นของปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)ที่กล่าวว่า

งบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการยกฐานะเป็นเทศบาล นโยบายผู้บริหารมีส่วนในการผลักดันอย่างมากทั้งที่พื้นที่อาจไม่เหมาะสมนัก ...การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นนโยบายของผู้บริหารเพราะเขามองว่าเทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะในพื้นที่ข้างเคียงมีงบประมาณเยอะ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ดูข้อเท็จจริงว่าก่อนหน้านี้เทศบาลเหล่านั้นมีงบประมาณเท่าไร เทศบาลของเราพอยกขึ้นมาน่าจะเหมือนกับเทศบาลตำบลข้างเคียง แต่พอยกฐานะขึ้นมาในปีแรกเรื่องของงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รถดับเพลิง รถบรรทุกน้ำแก้ไขภัยแล้งเราก็ต้องการได้เหมือนกับเทศบาลอื่นๆแต่ก็ไม่ได้ตามที่วางแผนไว้ เมื่อเป็นนโยบายของฝ่ายบริหารเราเป็นข้าราชการก็ต้องสนอง มีการจัดทำเวทีประชาคมให้ มีการบอกกล่าวชาวบ้านว่าเมื่อเป็นเทศบาลแล้วท้องถิ่นเราจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ชาวบ้านก็เชื่อว่าเช่นนั้น...

นอกจากนี้ในประเด็นที่ปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)สะท้อนออกมานี้ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความพยายามที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนั้นมาจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ ด้วยการบริหารงานที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ถึงแม้ว่าข้าราชการประจำจะยังคงพิจารณาว่าองค์กรท้องถิ่นของตนยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือปัญหาในด้านอื่นๆก็ตาม

นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น กำนันตำบล ข. ในฐานะเป็นผู้หนึ่งที่เฝ้ามองและช่วยอบต.ดำเนินการได้สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบที่ต้องมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งความประสงค์ทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น การดำเนินการในช่วงที่มีการประสานงานอย่างเข้มข้นกับนักการเมืองระดับชาตินั้น มีความล่าช้ามากจนต้องมีการประกาศเพื่อรับสมัครสมาชิกและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จนสุดท้ายต้องยกเลิกเมื่อได้รับประกาศให้เป็นเทศบาลตำบลแต่ภายหลังยกฐานะไปแล้วก็มีปัญหาเรื่องงบประมาณดังกล่าวของกำนันตำบล ข.(2554)ที่ว่า

เด็กเส้นนะถ้าไม่มีเส้นให้ว่าจะได้ ส่งเรื่องตรงถึง (รัฐมนตรี-ผู้เขียน) ถึงได้มา ต้องวิ่งหลายที่ ถ้าไม่เงินไม่ได้ ไม่อยากเป็นอบต.ก็ต้องวิ่ง ครั้งแรกหมดอาลัยแล้วว่าไม่ได้ วิ่ง(ส.ส.-ผู้เขียน) และสุดท้ายสิ้นสุดที่รัฐมนตรีฯ ต้องช่วยเข้าวิ่งกลัวเขาไม่ได้เป็นเทศบาลตำบล จนจะมีการสมัครเป็นอบต.มีการถ่ายภาพเตรียมลงสมัครเลือกตั้ง...หมู่บ้านขนาดเล็กไม่อยากจะไปเป็นเทศบาล เพราะสามหมู่บ้านรวมกันได้สมาชิกคนเดียว

การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้น แต่ในกรณีเทศบาลตำบล ข. กลับไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังที่กล่าวมานี้

(2) ปัญหาการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นหมุดเชื่อม(Linking Pin) การทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก็มีส่วนที่จะต้องดำเนินการประสานงานผ่านกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอำเภอและจังหวัด เพราะโดยทั่วไปแล้วการส่งเอกสารเพื่อประกอบการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลต้องเป็นไปตามโครงสร้างของการบังคับบัญชาโดยการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบลต้องประสานผ่านอำเภอและจังหวัดอย่างไรก็ตามลักษณะที่พบคือ **แนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนของข้าราชการส่วนภูมิภาค**

ราชการส่วนภูมิภาคที่เปรียบเสมือนหมุดเชื่อม(Linking Pin) การทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก็มีส่วนที่จะต้องดำเนินการประสานงานผ่านกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอำเภอและจังหวัด เพราะโดยทั่วไปแล้วการส่งเอกสารต้องเป็นไปตามโครงสร้างของการบังคับบัญชา แม้จะมีความพยายามให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งในการดำเนินการที่สำคัญขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องประสานผ่านอำเภอและจังหวัดเพื่อส่งเรื่องไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก่อนเรื่องจะส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีการพิจารณาในระดับจังหวัดซึ่งเป็นการพิจารณาความสมบูรณ์ของเอกสารในเบื้องต้นโดยองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งให้เห็นว่าเรื่องที่มีการปรึกษาหารือกับทางจังหวัดมีความคาดเคลื่อนระหว่างการหารือแต่ละครั้งแนวทางที่ให้ไม่ค่อยตรงกัน ดังที่ ปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)ได้กล่าวว่า

ขั้นตอนการดำเนินการต่อส่วนราชการภูมิภาค **ซ้ำมาการหารือต่อส่วนราชการในแต่**
ละรอบให้คำแนะนำไม่เหมือนกัน ของอำเภอไม่มีปัญหา ส่วนจังหวัดนั้นมีความยุ่งยาก โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมมีการตรวจเรื่องการลงลายมือชื่อประมาณสามรอบในระดับ จังหวัด

ผู้ว่าฯ เชนให้เราก็ดูเดินทางไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถึง 3 ครั้งเพื่อ ประสานงาน ส่วนใหญ่จะแก้ไขเรื่องแผนที่แนบท้ายซึ่งจะเป็นเรื่องมาตราส่วน และการ เดินทางไปกรุงเทพฯแต่ละทีต้องเสียงบประมาณมากและต้องรอพิจารณาพร้อมกับอบต.ที่ ขอยกฐานะในภาคอื่นๆด้วย

เทศบาลตำบลมีความเข้าใจว่าราชการส่วนภูมิภาคจึงที่จะจับผิดการดำเนินการ เพื่อขอ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากมองในรายละเอียดการที่ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะ ในระดับจังหวัดเข้มงวดเพราะต้องการให้เรื่องเมื่อไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วจะได้ไม่เกิด ปัญหาแต่พอเรื่องส่งไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วก็มีมีการแก้ไขรายละเอียดทางเอกสาร ประกอบการชี้แจงเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลหลายครั้ง ดังนั้นกว่าเอกสารการขอ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลค่อนข้างมีรายละเอียดและถูกตรวจสอบจากหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่ว่าจะ เป็นในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จนถึงคณะกรรมการพิจารณา กฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และสุดท้ายต้องลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะถือว่าเป็นเทศบาลตำบลและ ชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้ง

หนึ่งปีพ.ศ. 2554ก็มีการเริ่มดำเนินการของอบต.หลายแห่งในพื้นที่เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น เทศบาลตำบล และอบต.ต่าง ๆ มักจะสอบถามถึงแนวทางในการดำเนินการของเทศบาลตำบลที่ได้รับการ ยกฐานะซึ่งเทศบาลตำบล ข. ก็ได้ให้คำปรึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆแต่ในปีพ.ศ. 2554 ในการ ดำเนินงานของจังหวัดเพื่อส่งเรื่องไปกรมการปกครองนั้นต้องมีการจ่ายค่าดำเนินการซึ่งไม่ทราบว่าเป็น

ระเบียบการใหม่หรืออย่างไร อันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งให้กับทางจังหวัด ดัง คำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)ที่ว่า

ปีนี้(2554) อบต. ที่จะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลโทรมาถามว่าต้องจ่ายเงินให้ทาง จังหวัดไหม แต่เราไม่มีค่าใช้จ่าย เลยถามไปว่าจังหวัดขอค่าใช้จ่าย ปีนี้เท่าที่ฟังดูน่าจะมี ค่าใช้จ่ายในระดับจังหวัด...เราเป็นราชการส่วนเล็ก อบต.หลายแห่งรวมตัวกันเพื่อร้องขอ ต่อฝ่ายการเมือง สุดท้ายเราก็ไม่รู้ว่ามีผ่านไปได้เพราะเหตุผลใด?...

2) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.ในพื้นที่ใกล้เคียง

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการ จัดทำคำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความสำคัญเพราะเป็นเอกสารที่แสดงแนวเขต พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอันจะเป็นพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ ในการบริหารจัดการโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ โดยคำบรรยายแนวเขตขององค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีความถูกต้องตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้จะมีวิธีการ เทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอและจังหวัดที่ จะขอยกฐานะ อันเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่ พบคือ

1.แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่

เรื่องแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญและเป็นประเด็น ที่ต้องมีความชัดเจนในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น การดำเนินการที่มักเป็นปัญหาของเรื่องนี้คือ แนว เขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่ ดังที่ข้าราชการระดับจังหวัด(2555)ที่ปฏิบัติงานด้านการ ยกฐานะเทศบาลตำบลท่านหนึ่งได้สะท้อนปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลว่า ประเด็นส่วนหนึ่งที่ถือว่าสำคัญมากในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะคือการดำเนินการเกี่ยวกับการ กำหนดแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขตของเทศบาลตำบลดังกล่าวที่ว่า

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นปัญหาที่มีความสำคัญคือ ปัญหาเรื่องการ กำหนดแนวเขตถ้าไม่ผ่านการรับรองแนวเขตจาก ท้องถิ่นข้างเคียง เรื่องการยกฐานะก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีการยึดถือแนวเขตคนละฉบับ เป็นฉบับก่อนที่จะมีท้องถิ่น เกิดขึ้นอันเป็นเขตตำบลตามท้องที่นั้นๆ สภาพแนวเขตอาจเป็นสัญลักษณ์ทางธรรมชาติที่ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทำให้ไม่สามารถระบุแนวเขตได้ชัดเจน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(1)(2555)ที่เป็นผู้ดูแลเรื่อง การเปลี่ยนแปลงฐานะได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่พบสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีปัญหาในการยก ฐานะซึ่งได้สะท้อนให้เห็นไปในทำนองเดียวกันว่าประเด็นปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะ ดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นโดยทั่วไปเป็นเรื่องแผนที่และคำบรรยายแนวเขตดังกล่าว ที่ว่า

แนวเขตการปกครองที่เป็นปัญหาค่อนข้างมากเพราะว่าเขตตำบล พุดง่ายๆว่าถูกบังคับ ด้วยกฎหมายค่อนข้างที่จะล้าสมัย เราเอาเขตท้องถิ่นประเภท อบต.ไปผูกติดกับกฎหมาย ท้องที่ ซึ่งกฎหมายท้องที่ประกาศไว้แค่นั้น ก็จะเป็นไปได้แค่นั้น เช่น ปี 2541 ทำแนวเขต ไว้เท่าใด เมื่อจะขอยกฐานะในปี 2555 ก็ต้องย้อนกลับไปดูรายละเอียดในปี 2541 ซึ่งอาจ ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง...อาจเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง กล่าวคือในเขตอำนาจความเป็นจริงประชาชนเข้าใจว่าตนอยู่ในเขตพื้นที่หนึ่ง แต่พอจะขอยกฐานะมาดูแนวเขตแล้วไม่ได้เป็นไปตามความเข้าใจของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น หาก ดำเนินการประกาศแนวเขตนั้นไปประชาชนที่เคยอยู่ภายในพื้นที่ปกครองก็จะมีสิทธิใน การเลือกตั้งเพราะยึดตามแนวเขตใหม่

ทั้งนี้การพิจารณาเรื่องแนวเขตมีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ ประชาชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นแหล่งรายได้ในการจัดเก็บภาษีได้ เช่นกัน มีบางพื้นที่ที่ขัดแย้งกันเพราะแนวเขตเนื่องจากจุดเชื่อมโยงเขตการปกครองอาจมีแหล่งทรัพยากร เกิดขึ้นใหม่ เช่น สถานีบริการน้ำมัน หรือห้างสรรพสินค้าอาจเกิดข้อขัดแย้งในการแย่งชิงได้เนื่องจากใน อดีตสถานประกอบการ อาจยังไม่มีในคำบรรยายแนวเขต ซึ่งก็เป็นปัญหาเช่นกัน

2. การขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน

การไม่ค่อยให้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ซึ่งมีความ จำเป็นอย่างมากที่ อบท.ใกล้เคียงต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตว่าเป็นของท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ฐานะจริงหรือไม่ การไม่ลงพื้นที่เพื่อดูแนวเขตด้วยกันของพื้นที่ข้างเคียงปล่อยให้พื้นที่ที่มีการขอยกฐานะ ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว พอถึงเวลาที่มีการรับรองก็ก่อให้เกิดปัญหาในการลงนาม เพื่อรับรองแนวเขตดังกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)ที่ว่า

ในส่วน of คำบรรยายแนวเขต ลักษณะปัญหาคือพื้นที่ใกล้เคียงไม่ออกไปดูแนว เขตด้วยกัน พอเวลาจะให้ลงชื่อในแบบคำบรรยายแนวเขต กลับมีปัญหारेื่องการ เซ็นชื่อเพราะมีพื้นที่ข้างเคียงไม่ยอมรับ มีการแก้ไข 3-4 ครั้งเป็นการแก้ไขเรื่องคำ

บรรยายซึ่งเป็นการเขียนที่ไม่เป็นภาษาทางกฎหมายเช่นคำว่าจุดที่น้ำอะไรอย่างนี้เรา
ต้องยอมรับและแก้ไขเพราะต้องการเป็นเทศบาลตำบล

กรณีเทศบาลตำบล ก. ก็ต้องผสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ข้างเคียงแต่อาจมีข้อดี
อยู่ประการหนึ่งที่อบต.ข้างเคียงก็ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นเดียวกันจึงทำให้การขอความร่วมมือ
ง่ายขึ้นเพราะทั้งสองท้องถิ่นต้องมีการรับรองแนวเขตอันเป็นการรับรอง เพื่อให้การยอมรับแนวเขตในการ
จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบล
ใกล้เคียง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะทำให้มีการอำนวยความสะดวกต่อกัน เข้าทำนองต่างช่วยเหลือเกื้อกูล
กัน เพื่อได้รับการยกฐานะไปพร้อมกัน ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ก. (2554)ที่ว่า “การขอความ
ช่วยเหลือกับอบต.ข้างเคียงไม่มีปัญหาเพราะเขาก็ขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกัน ก็เลยมีการร่วมกันพิจารณา
แนวเขต การประสานงานก็ผ่านไปด้วยดี”

ดังนั้นเมื่อคำบรรยายแนวเขตมีความสำคัญต่อการพิจารณา เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะแล้วศิลปะ
ในการประสานงานกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง รวมถึงข้าราชการส่วนภูมิภาค
โดยเฉพาะอำเภอ ก็มีความสำคัญยิ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะไม่
ก่อให้เกิดปัญหา ในทางตรงข้ามหากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีการประสานงานกันที่ดี
หรือไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะเป็นปัญหาต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกันปัญหาดังกล่าวคือ
การจุดรั้งในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลจากพื้นที่ใกล้เคียงอันทำให้ขั้นตอนในการขอ
เปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไป ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงานของอบต.ที่จะขอ
เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2550 ก็มีความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเพราะรัฐจะบังคับหรือสั่งการอย่างเดียวไม่ได้แล้ว ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่พบคือ

1.มีบางพื้นที่ที่ อบต.ไม่ขอรับฟังเจตนารมณ์ของประชาชน

การดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ในทาง
ปฏิบัติได้เคยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเฉพาะมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังกรม
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นเอกสารในการประกอบการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการติดต่อเรื่องข้อกฎหมายกับสำนักปลัดกระทรวง
มหาดไทย จนสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือที่ มท 0208.2/227 ลงวันที่

19 พฤษภาคม 2548 เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาร่างกฎหมายต่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ เห็นว่า

เมื่อพิจารณาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอแล้ว ปรากฏว่ามีเพียงสำเนารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีมติเห็นชอบกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ซึ่งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นของคณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540-โดยผู้วิจัย) ต้องเป็นการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ว่ามีประชาชนมีความเห็นชอบในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลหรือไม่ และให้สำเนาเอกสารผลการสำรวจเจตนารมณ์ดังกล่าวเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ทุกครั้ง...

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 281 ก็ได้บัญญัติว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” การเปลี่ยนสถานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต่อการให้ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ในการปกครองตนเอง แม้ช่วงปี พ.ศ.2548 จะมีความพยายามขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงฐานะแต่ไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชน หรือเป็นเพียงมติสภาและความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น หากมีการกระทำดังกล่าวก็เท่ากับว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นของข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

2.การยกฐานะ : ความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน

เนื่องจากการดำเนินการเพื่อขอความเห็นกับประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกันกล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่นำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอบต. ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการนำเจ้าหน้าที่ออกพบปะกับประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ รวมถึงการจัดประชุมประชาคมในระดับตำบล ซึ่งพบว่าการนำเสนอข้อมูลของการออกประชาคมครั้งนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะพยายามเสนอประเด็นต่างๆ ที่เป็นส่วนที่ดีของการเป็นเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการเลียงที่จะ

กล่าวถึงประเด็นที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชนในอันที่จะไม่เห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเมื่อเป็นดังนี้ก็หมายความว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้ต้องการให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงอันจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกล่าวอ้างที่มีความสำคัญในเวทีประชาคมมีสองประเด็นหลักๆด้วยกันกล่าวคือ

ประเด็นแรกเป็นเรื่องของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีการกล่าวถึงในทำนองว่าหากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะทำให้มีรายได้โดยเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นดังที่ปรากฏในการสนทนากับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(1)(2554) “การประชาคมชาวบ้านไม่รู้อะไรหรอก บอกแค่เพียงว่าต้องการได้งบประมาณมากขึ้น ผมเป็นคนคัดค้านว่าจะไม่เอาเทศบาล แต่ชาวบ้านอยากได้เป็นเทศบาล งบประมาณจะเพิ่มเป็นสามสิบล้าน สมาชิกเองไม่รู้ว่าจะมาอย่างไร...”

ส่วนในประเด็นที่สองนั้นจะมีการกล่าวถึงกันมากอันเป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากประเด็นแรก คือ **เรื่องของการพัฒนาในพื้นที่ที่ดีขึ้นรวดเร็วขึ้น** ทั้งนี้การกล่าวถึงในประเด็นทั้งสองนั้นไม่ได้กล่าวถึงในรายละเอียดว่าการจัดเก็บภาษีในอนาคตของประชาชนในเขตเทศบาลจะเป็นอย่างไร การประมาณการรายได้ของทางองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็มีความสำคัญที่จะสามารถเป็นตัวพยากรณ์รายได้ในอนาคตของอบต.หากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพราะสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ก็มีสำคัญในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล เพราะหากรายได้ที่จัดเก็บได้เองไม่สามารถเพียงพอต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจพิจารณาให้ผ่านเป็นเทศบาลได้เช่นกัน แต่ในเนื้อแท้ของการประชาคมหมู่บ้านและตำบลแล้ว ความชัดเจนเรื่องที่มาที่ไปของภาษีและผลกระทบอื่นๆที่จะตามมาภายหลังการเป็นเทศบาลตำบล ประชาชนโดยทั่วไปยังมีข้อจำกัดในข้อมูลส่วนนี้อยู่มาก แต่ที่รู้กันโดยทั่วไปคือสองประเด็นหลัก ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นนั่นเอง

การประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบลเสมือนหนึ่ง เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมืองเพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดก็อาจพบว่ายังคงมีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบื่องบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มาก เพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเท่านั้น แม้ในทางทฤษฎีต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญอันเป็นเจตจำนงสูงสุดทางการเมืองคือ การให้ประชาชนทำหน้าที่ในการปกครองตนเอง แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกอบต.และปลัดอบต.เอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิตินัยและพฤตินัย ที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ อีกทั้งยังคงมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมากในบางกรณีหากประชาชนไม่เข้ามาร่วมก็จะดำเนินการขั้นสุดท้ายคือการขอลายมือชื่อ

จากประชาชนโดยเดินตามครัวเรือน เพื่อให้ลงชื่อในแบบลงชื่อดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ก.(1) (2554)ท่านหนึ่ง ที่กล่าวว่า “กระบวนการประชาคมประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วม แต่เห็นจะเป็นการล่ารายชื่อว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่คนส่วนมากก็เห็นด้วยกับการยกฐานะ” ซึ่งก็เป็นวิธีการหนึ่ง เพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากประชาชน หากแต่มีข้อพิจารณาว่าประชาชนเองอาจลงชื่อโดยปราศจากการพิจารณาไตร่ตรอง หรืออาจไม่ทราบรายละเอียดว่าลงชื่อเรื่องอะไร จะมีผลกระทบอย่างไรหรืออาจทราบเพียงคร่าวๆ ว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อให้อบต.ยกฐานะเป็นเทศบาล แต่โดยรายละเอียดเนื้อหาสาระที่แท้จริงอาจไม่ได้รับทราบในส่วนที่ประชาชนควรรู้และนำไปใช้ในการตัดสินใจ

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบล นั้นเป็นผลพวงมาจากความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมาจากกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชาคมหมู่บ้านหรือการประชาคมตำบล ที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(2)(2555)ที่ทำงานด้านการยกฐานะของท้องถิ่นได้สะท้อนปัญหาอีกประการหนึ่งที่ค่อนข้างสอดคล้องกับประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ของตน ดังคำกล่าวที่ว่า “...รายงานการประชุมที่ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชน อาจเป็นปัญหาเพราะประชาชนเข้าร่วมน้อย ทั้งนี้การยกฐานะต้องมีเจตนารมณ์ของประชาชน ความเห็นของสภาท้องถิ่นจึงจะทำการยกฐานะได้” นอกจากนี้ในการพิจารณาเอกสารทางจังหวัดยังต้องดูความสมเหตุสมผลของการยกฐานะและจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโดยรวมว่าสามารถสะท้อนเจตนารมณ์คนส่วนใหญ่ของตำบลได้จริงหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีการพิจารณาประกอบการยกฐานะ

ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับเอกสารการพิจารณาเพื่อขอยกฐานะที่เทศบาลตำบล ก.ส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณา เพราะเมื่อพิจารณาการตอบกลับให้ดำเนินการทำเอกสารใหม่จะเป็นเรื่องการลงลายมือชื่อของประชาชนซึ่งอาจเป็นการเขียนเอาเอง เพราะลายมือชื่อเป็นลายมือเดียวกัน นั้นหมายความว่า สุ่มเสี่ยงว่าอบต.อาจไม่ได้เข้าหาประชาชนอย่างแท้จริง หรืออาจเป็นการปลอมลายเซ็น ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าเป็นความลึกลับในความต้องการทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการให้ยกฐานะมากกว่า ความต้องการที่จะสะท้อนข้อเท็จจริงของการปกครองรูปแบบเทศบาลแก่ประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจอย่างอิสระและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง

3.ความไม่ชัดเจนเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการแสดงถึงความเห็นของประชาชนในการรับรู้ในการเปลี่ยนแปลงฐานะและที่สำคัญคือเสมือนหนึ่งกลไกที่สำคัญที่ต้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องรับฟังประชาชนหรือการแสดงความต้องการของประชาชน แต่การแสดงความเห็นของประชาชนจะเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดกฎหมายไม่ได้ระบุเอาไว้ชัดเจน ขอแต่เพียงว่า

ให้มีการประชุมประชาคม เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการยกฐานะเป็นเทศบาลนั้นเป็นเจตจำนงที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ดังที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. (2554) ได้กล่าวว่า

เรื่องการประชาคมไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ ซึ่งประชาชนก็เข้าร่วมไม่มากนัก ก็นึกว่าเราประชาสัมพันธ์น้อยเกินไปหรือชาวบ้านติดภารกิจ หรือชาวบ้านไม่เข้าใจกันแน่ เมื่อไม่ได้กำหนดเปอร์เซ็นต์ก็เอาเท่าที่มี แต่พอส่งเรื่องไปที่จังหวัด ก็มีความพยายามในการตรวจสอบการประชุมประชาคมโดยเฉพาะเรื่องการเงินชื่อของชาวบ้าน เฉพาะเรื่องลายมือชื่อก็มีการตีกลับหลายรอบพอสมควร

การที่ปลัดเทศบาลตำบล ข. ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ นับว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในแนวทางปฏิบัติจนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ นั้นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในตัวกลไกของภาครัฐเองในการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง เพราะเมื่อได้สนทนากับข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(2)(2555)พบว่าในทางปฏิบัติแล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทั่วไปภายในว่า ประชาชนต้องเห็นด้วยกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของประชาชนในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

ที่เป็นปัญหาส่วนหนึ่งคือการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะการยกฐานะก็ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นต้องสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนว่าเห็นควรจะยกฐานะหรือไม่ อย่างน้อยประชาชนต้องเข้าร่วมไม่น้อยกว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ใช้กันภายในยังไม่ถือเป็นระเบียบรับรองรับเป็นการประสานกันภายในแล้วแต่รัฐมนตรีในแต่ละช่วง ที่ผ่านมามีการกำหนดว่าอย่างต่ำต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ของประชากร การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญว่าอบต.ได้ไปสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนมาแล้ว เกิดปัญหาในบางแห่งไม่ทำการสำรวจจริงหรือไม่ทำการประชาคมทำแต่เอกสารมาให้ บางแห่งก็เคยมีการฟ้องร้องกันมาแล้ว โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เสียประโยชน์จากการยกฐานะ เมื่อตรวจสอบบางแห่งก็ผิดจริงก็เป็นปัญหาอีกเช่นกัน

4) ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางกฎหมาย เพื่อให้ง่ายและรวดเร็วในการดำเนินการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) เพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน กล่าวคือจากเดิมก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 ฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2546 นั้นการ

เปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารยกเว้นการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลในปีพ.ศ. 2542 เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการยกเลิกการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลทั่วประเทศ จึงตราเป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพ.ศ. 2542 อันเป็นอำนาจฝ่ายสภานิติบัญญัติ ที่ต้องเร่งปรับปรุงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิรูปท้องถิ่นและการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระดับของกฎหมายในการจัดตั้งรวมทั้งเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีพ.ศ. 2546 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่นที่ร้องขอให้มีการปรับระดับองค์กร ดังนั้นปรากฏการณ์ที่มีความชัดเจนจนนำไปสู่ความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะกล่าวคือ

1. การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง

กล่าวคือการใช้อำนาจไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองเพราะใช้การลงนามคืออำนาจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลยังเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีถึงที่มาและลำดับศักดิ์ของกฎหมายในขั้นต้น แล้วผลที่เกิดขึ้นคืออำนาจเป็นของนักการเมืองระดับชาติที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย ในการใช้อำนาจอนุมัติหรือลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย จึงไม่แปลกใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่มีความพยายามของฝ่ายการเมืองในการดึงเรื่องให้ช้าลง หรือแม้กระทั่งการเลี้ยวเวลาในการลงนาม จนการประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไปมาก ปลัดเทศบาลตำบล ก.(2554)ก็ยอมรับว่าได้รับผลกระทบจากการเล่นเกมทางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “ถ้าไม่โดนเล่นทางการเมืองการยกฐานะเป็นเทศบาลก็คงจะเร็วกว่านี้ เสนอเรื่องไปตั้งนานกว่าจะได้รับการตอบรับ นึกว่าจะไม่ได้เป็นเทศบาลเสียแล้ว”แม้ปลัดเทศบาลตำบล ก.จะกล่าวทำนองนี้แต่ก็นับว่าสามารถดำเนินการได้สะดวกกว่าเทศบาลตำบล ข.อยู่มาก

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

การลงลายมือชื่อของรัฐมนตรีล่าช้ามาก อบต. ข. ถือได้ว่าเป็นแห่งสุดท้ายของจังหวัดขอนแก่นในปีพ.ศ. 2552 ทางอบต.เราท้อแล้วว่าจะไม่ได้เป็นเทศบาลตำบลแน่ จนมีการประกาศกต.ให้รับสมัครเลือกตั้งส.อบต.แต่ พอจะถึงวันรับสมัครวันแรกก็ได้รับแพ็คเกจจาก

ทางกต.ว่าของ อบต.ข. ให้หยุดไว้ก่อนขณะนี้ เรื่องการยกฐานะอยู่ในห้องรัฐมนตรี เราก็
งกันมาก เพราะเตรียมบุคลากร ทางเดินที่เพื่อรับสมัครเลือกตั้งอบต.เรียบร้อยแล้ว กต.
ก็แจ้งมาอย่างด่วนมาก

ยิ่งไปกว่านั้นก่อนกระบวนการที่จะนำไปสู่การลงนามของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจลงนาม จำเป็นที่ต้องมี
การประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเครือข่ายทางการเมืองที่สามารถติดต่อกับรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยได้ดังที่ปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554)ได้กล่าวว่า

เราก็ไม่รู้จะทำอย่างไรเพราะก่อนหน้านี้เราก็รอมมาตลอดว่าเมื่อไหร่จะประกาศให้เป็นอบต.
เราเป็นเทศบาล เราโทรไปที่กรม(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น-ผู้วิจัย)บอกว่าได้วิ่งหรือ
เปล่าละ เราก็ถามว่าจะไปวิ่งที่ใคร กรมฯก็แจ้งว่าคุณรู้จักนักการเมืองในพื้นที่ไหม?เราก็
บอกว่าไม่รู้จักเลย กรมฯบอกว่าเป็นหน้าที่สส.เขต เราก็โทรปรึกษากับสส.เขต และสุดท้าย
เราอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหลายชั้นตอนต่อ สส.(พรรคการเมืองที่ดูแล
กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น) เขาก็แจ้งว่ามันมีเงื่อนไขเขาแจ้งว่าถ้าไม่วิ่งก็ไม่ได้นะ แต่
ปรากฏว่าที่ผู้สมัครนายกเทศมนตรีทั้งสามกลุ่ม เขามีการวิ่งและผลักดันกับทางกรมฯ ทั้ง
สามคน เป็นลักษณะต่างคนต่างวิ่ง แต่วัตถุประสงค์เดียวกันคือ การเป็นเทศบาลตำบล
เพราะเขาก็ต้องการให้เป็น

การดำเนินการเพื่อผลักดันอบต.ให้เป็นเทศบาลตำบล ของกลุ่มการเมืองภายในพื้นที่เทศบาล
ตำบล ข. นั้น เป็นพลังของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นที่มีความพยายามในการเข้าถึงแหล่งอำนาจทางการเมือง
ระดับชาติ เพื่อส่งผ่านความต้องการของกลุ่มตนคือการที่ได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล หากแต่การ
เข้าถึงอำนาจทางการเมืองระดับชาติเพื่อขอความช่วยเหลือนั้น นักการเมืองท้องถิ่นทั้งสามกลุ่มไม่ได้เข้าไป
หาศูนย์กลางทางอำนาจในจุดเดียว หากแต่เป็นการกระจายเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมือง อย่างกรณีกลุ่ม
อดีตนายกอบต.เองก็ต้องเข้าปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ช่วงปีพ.ศ.
2552) เพราะถือเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะสามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลได้หรือไม่

ในขณะที่กลุ่มของนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน ก็เข้าพบและขอความช่วยเหลือกับที่ปรึกษา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มนายสุพจน์ (นามสมมุติ) ต้องประจบ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)ของพรรคการเมืองที่กุมอำนาจในกระทรวงมหาดไทย เพื่ออาศัยอำนาจ โดย
ให้ส.ส.เข้าต่อรองกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง

การผสานประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเพื่อเร่งรัดและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็น
เทศบาลตำบลนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ในระดับพื้นที่เทศบาลตำบลเองนักการเมืองผู้ที่คาดว่าจะลงรับสมัคร

เลือกตั้ง ก็มีความคาดหวังกับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไปกล่าวคือ ความต้องการในการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งความพยายามในการเข้าถึงอำนาจของราชการส่วนกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น อาจเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบางองค์กรที่ไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมือง อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวก็มีส่วนผลักดันอย่างมากจากการใช้ช่องทางหรือกลไกทางการเมืองเพื่อให้ท้องถิ่นของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข.(2554) ได้กล่าวถึงเรื่องการเมืองที่ช่วยในการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นคือ “ช่วงสุดท้ายว่าจะได้ยกเป็นเทศบาลหรือไม่ จึงจำเป็นต้องเดินทางลงกรุงเทพฯ เพราะประชากรและงบประมาณไม่ถึง กลไกทางการเมืองช่วยให้อบต.ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ อบต.อื่นๆงงว่าทำไมเราถึงได้”

2. การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

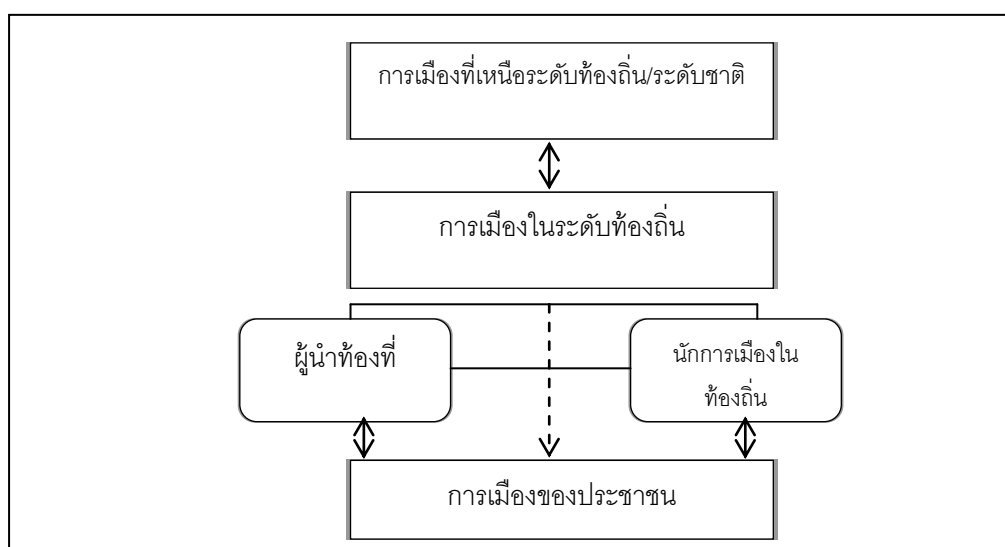
การเจรจาต่อรองเป็นเรื่องที่พบในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลโดยเฉพาะความพยายามของรัฐมนตรีที่ควบคุมกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น(ปีพ.ศ.2552) การอาศัยความเกื้อกูล ความรู้จักสนิทสนมกับนักการเมืองระดับชาติจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานและการได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความพยายามดำเนินการตามคำแนะนำของจังหวัด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

เทศบาลตำบลเรารัฐมนตรีมหาดไทยลงนามวันที่ 27 ตุลาคม(ปี2552-ผู้วิจัย) แต่กรมฯ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น-ผู้วิจัย)แจ้งมาวันที่ 10 พฤศจิกายน เป็นการลงนามย้อนหลังของรัฐมนตรี ทำไมเรื่องการยกฐานะถึงได้ยุ่งยากขนาดนี้ เอาอะไรเป็นตัวชี้วัด ในเมื่อมติของคณะกรรมการประมาณ 30 คนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจเอกสารของเราผ่านหมดแล้ว เราไปเปิดดูเว็บไซต์ว่าเราไม่มีปัญหาอะไรเพียงรัฐมนตรีลงนาม **จนสุดท้ายได้รับคำแนะนำให้วิ่ง** ระบบราชการมันอึดมาก เราถามอบต.หลายแห่งที่ยกฐานะก่อนหน้านี้ว่า ได้จ่ายเงินหรือไม่ หลายแห่งก็บอกว่าไม่ได้จ่าย แต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองโดยตรงจะได้เปรียบ แต่ก็มี การต่อรองเรื่องการขอให้ช่วยในการดูแลการเลือกตั้งในพื้นที่

ในภาพรวมของปัญหาแล้วข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(1)(2555)ได้สะท้อนถึงปัญหาในการเมืองไว้อย่างน่าสนใจว่า

ความล่าช้าที่เกิดขึ้นจนทำให้หลายอบต.ประกาศรับสมัครเลือกตั้งนายกอบต.นี้เป็นเรื่องทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง คือดึงเวลาในการเซ็น มีการเจรจาต่อรอง เพราะเมื่อยกไปแล้วก็ต้องเลือกตั้งภายใน 45 วันเพราะฉะนั้นระหว่างนี้ก็ยังสามารถอยู่ แต่ถ้าประกาศเลือกตั้งก็ต้องเริ่มกติกาใหม่ การเจรจาว่าถ้าเป็นแล้วจะให้อะไรเขาไม่ดูเรื่องผลประโยชน์ เขาดูเรื่องฐานเสียงประมาณว่านายกต้องช่วยพรรคเอาส.ส.ักพันเสียง เพราะช่วงนั้นจะเป็นช่วงเลือกตั้งใหญ่ ก็เป็นการดึงเกมส์เอาไว้ เขาใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงทางการเมืองในอนาคต

ทั้งนี้หากพิจารณากระบวนการทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น อาจสรุปให้เห็นเป็นภาพที่ 1 ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เมื่อพิจารณาภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าจากที่ได้มีการอธิบายถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลนั้น ผู้ที่มีอำนาจสถาปนาเทศบาลตำบลคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทยในการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองในการยกฐานะ กล่าวคือด้วยสภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันกันเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจำนวนมากประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าว มีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ(นปช.)และมีการเจรจาทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาทางการเมือง

และมีข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรี(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2553 หากทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการตามแนวทางปรองดองแห่งชาติของรัฐบาลในขณะนั้น

ด้วยกระแสที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งนั้นแม้ภายหลังจะไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวก็ตาม แต่กระแสดังกล่าวทำให้นักการเมืองต่างพากันแสวงหาช่องทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเพื่อกลับเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรได้อีกครั้ง ในการนี้ช่องทางของการเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ 2553 จึงเป็นจุดสนใจสำคัญของพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย เพื่อดึงฐานเสียงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่แปลกใจว่าเหตุใดการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหลายจึงมีความล่าช้า มีการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ นักการเมืองในระดับชาติมีความมั่นใจว่าตนจะได้ฐานคะแนนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะ กุมอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลไว้อยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ 2553 จึงค่อนข้างที่จะมีความไม่เป็นธรรมชาติ หรือตามขั้นตอนหรือแนวทางที่ควรจะเป็น มีการยื้อเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรคซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการกำหนดชะตากรรมของนักการเมืองระดับชาติในระดับหนึ่ง ในขณะที่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงฐานะก็จะกลายเป็นเรื่องที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องรู้จักและทำตนให้รู้จักนักการเมืองระดับชาติเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการ ซึ่งอาจไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ดังนั้นปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก

ในขณะที่กระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองท้องถิ่นที่โดยเฉพาะกำหนดผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประสานเรื่องการประชุมประชาคมในการขอรับฟังความเห็นของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

กรณีเทศบาลตำบล ข. กำหนดมีบทบาทอย่างมากต่อการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ อีกทั้งกำหนดเองยังช่วยดำเนินการประสานกับนักการเมืองระดับชาติอีกด้วย ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์อันดีระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล ข.

แต่กรณีของเทศบาลตำบล ก. ที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติอยู่แล้วนั้น การดำเนินการในส่วนนี้ก็อาจดำเนินการไปอย่างราบรื่น และค่อนข้างได้รับการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ในขณะที่การทำงานร่วมกันระหว่างกำหนดผู้ใหญ่บ้านก็เป็นไปด้วยดีแต่ก็มีบางครั้งที่มักจะได้ยินเสียงสะท้อนจากประชาชนว่าทั้งสองฝ่ายทำงานด้วยกันตามหน้าที่อาจไม่ได้จริงจังต่อกันนัก แต่ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลตำบล ก. ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนอบต.เพื่อเป็นเทศบาลตำบลมากอย่างเช่นกรณีของเทศบาลตำบล ข.เท่าใดนัก

บทส่งท้าย

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลักด้วยกันกล่าวคือ *ประการแรกปัญหาทั่วไปที่เกิดจากรัฐ* อันได้แก่ ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทำให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาคที่มีการให้คำปรึกษาหาที่มีความคลาดเคลื่อนระหว่างการหารือแต่ละครั้ง แนวทางในการปฏิบัติที่ให้ไม่ค่อยตรงกันในแต่ละครั้ง *ประการที่สองคือปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอปท.* ในพื้นที่ใกล้เคียง ลักษณะที่พบคือแนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่ และการไม่ค่อยให้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันซึ่งต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตว่าเป็นของท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะ *ประการที่สามปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน* ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมาจากกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชาคมหมู่บ้านหรือการประชาคมตำบลที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และ *ประการสุดท้ายคือปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล* มีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอาจมีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกล่าวคือ

1) การเปลี่ยนแปลงฐานะควรคำนึงถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจของเทศบาล อีกทั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความชัดเจนในเรื่องแนวทางปฏิบัติ แม้ปัจจุบันจะมีคู่มือที่เป็นแนวทางในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ แต่ก็มีบางประเด็นที่ไม่ได้สื่อสารให้เกิดความชัดเจน เช่น เรื่องจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการประชุมประชาคม และสัดส่วนที่เห็นด้วยควรระบุให้ชัดเจนเพื่อให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติของท้องถิ่นจะได้ไม่เกิดปัญหาและความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล นอกจากนี้กรณีหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะควรมีการกำหนดเรื่องของรายได้ให้ชัดเจนขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารองค์กร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะควร มีการประสานงานกัน เพื่อไม่สร้างความขัดแย้งหรือความล่าช้าในการดำเนินการเพราะการขอเปลี่ยนแปลง ฐานะนับเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมในการขอยกฐานะ ในขณะเดียวกันองค์การ บริหารส่วนตำบลที่จะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลควรคำนึงถึงความพร้อมของทางการบริหารของ องค์การและความพร้อมทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะความพร้อมทางการบริหารการคลัง เพราะการบริหารงานท้องถิ่นถือว่างบประมาณของท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาและ พัฒนาท้องถิ่นของตน หากหวังเพียงพึ่งงบประมาณอุดหนุนก็เท่ากับว่าท้องถิ่นยังพึ่งตนเองไม่ได้

3) ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในการวางแผนระยะยาวในการบริหารเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ฐานะเป็นเทศบาลตำบลสำหรับการจัดทำแผนเพื่อพัฒนากายหลังการเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีความ จำเป็นที่จะต้องพัฒนาเป็นแผนระยะยาว เพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวทางการดำเนินการในระยะยาว เพราะในระหว่างทางอาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ทั้งนี้อาจกำหนดให้อบต.ที่จะขอ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจัดทำแผนพัฒนาระยะยาว 15 ปี โดยแบ่งเป็นช่วงว่า ในระยะ 5 ปี แรก จะดำเนินการการบริหารจัดการอย่างไร ในระยะ 5 ปีถัดมาจะดำเนินการอะไรบ้าง และใน 5 ปีถัดไป เทศบาลจะมีสภาพเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้เห็นภาพในอนาคตของเทศบาลตำบล

4) การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลควรพิจารณาให้ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และสภาพของความเป็นชุมชนเป็นหลัก มากกว่าที่จะเป็นความ ต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ที่เจรจาเพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองแก่กัน ซึ่งหากบางอบต.ที่มีสภาพที่ไม่ค่อยพร้อมยกฐานะแต่ได้รับการพิจารณาเพราะปัจจัยทางการเมืองเป็นหลัก อาจกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลได้ เช่น ความไม่พร้อมของบุคลากร หรือทางการคลัง ท้องถิ่นทั้งนี้อาจมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการในการยกฐานะอย่างน้อยต้องดำเนินการก่อนยกฐานะ 2 ปี เพื่อให้มีการสื่อสารและทำความเข้าใจแก่ประชาชนในการเปลี่ยนไปเป็นเทศบาลตำบล

5) การให้ความสำคัญในการสร้างเวทีให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลอย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการยก ฐานะเป็นเทศบาลตำบล ด้วยการให้ข้อมูลที่เป็นจริงและเป็นประโยชน์ต่อการยกฐานะอย่างแท้จริง เพราะ เจตนาของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ในที่นี้เพื่อให้เกิดการสร้างการเรียนรู้และเข้าใจต่อการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบลอาจจัดให้มี การเปิดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้มีการถกแถลงถึงข้อดีข้อจำกัดของการเป็นเทศบาลตำบลต่อประชาชน และ สุดท้ายให้ประชาชนตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่มีความถูกต้องรอบด้าน ไม่ควรมีการปกปิดข้อมูลบางอย่าง เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ที่อาจเพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

ก้านันตำบล ข. ก้านัน. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.

โกวิทย์ พวงงาม. 2552. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต**.

พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

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

ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(1). **นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**. 2555. (6 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(2). **นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**. 2555. (6 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ชยาวิธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและสุลีพร เดชขำ. 2543. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : หจก. นำกัการพิมพ์

ชาย โพธิ์สีดา. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542. **ปริทัศน์พมมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2542**

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

ประเวศ วะสี. 2541. **ยุทธศาสตร์ชาติ : เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.

ปรีชา ห้อยทะเล. 2552(13-19 พฤศจิกายน). **ยกฐานะอบต.ขึ้นชั้นเทศบาลปัญหาที่ต้องเร่ง** สละสง. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**: 41.

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

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

พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 12)พ.ศ.2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124ก/1/ 22 ธันวาคม 2546

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 5)พ.ศ.2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 55 ก/-วันที่ 17 มิถุนายน 2546

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ. 2552. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 126 ตอนที่ 84 ก วันที่ 6 พฤศจิกายน 2552

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,โครงการวิทยาลัยการเมือง. 2537. **รายงานการวิจัย เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: มปท.

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

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124/ตอนที่ 47 ก/หน้า 1/24 สิงหาคม 2550)

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

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

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

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

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

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

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

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

Punyaratabandhu(2007) อ้างใน **วีระศักดิ์ เครือเทพ.** 2553. **ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของอบต.?.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

Suwanmala(2007) อ้างใน **วีระศักดิ์ เครือเทพ.** 2553. **ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของอบต.?.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.