

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล
 ตำบลตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ จังหวัดตรัง¹
 Factors Affecting for Upgrading Sub-district Administrative
 Organization to Subdistrict Manipulation: The Case Study of Ban Pho
 Subdistrict Administrative Organization, Trang Province¹

จิตรา ศิริรักษ์² ตะวัน พูลสุด² ภูหลวง จุรีพัฒน์วานิช² สรัลนุช พิชิตวงศ์²
 รวินท์ แสงศรี² ดิณห์วิชญ์ เปาะทอง² กัลยาณี ชื่นมาก² นิธินาถ อยู่วัชรานนท์² และชลิตา แยมศรีสุข²
 Jitra keereeruk², Tawan Poolsud², Pholuang Jureepattanawanit², Sarannut Pichitwong²,
 Rawin Sangsri², Tinwich Pohthong², Kanlayanee Chuenmark², Nitinart Ouywatcharanon² and
 Chalida Yamsrisuk²

วันรับบทความ 12 ตุลาคม 2565

วันแก้ไขบทความ 1 พฤศจิกายน 2565

วันที่รับบทความ 30 พฤศจิกายน 2565

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพื่อให้บริการประชาชนในเขตตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน แต่ในทางตรงกันข้าม การให้บริการแก่ประชาชนอาจมีข้อจำกัด และความคล่องตัวในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับด้านความเจริญของท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนมีมากขึ้น จึงก่อให้เกิดการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลสู่เทศบาลตำบล ดังนั้นในการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลสู่เทศบาลตำบล

¹ บทความวิชาการนี้ผ่านการนำเสนอมาจากการประชุมวิชาการระดับชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 15 ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี วันที่ 11 - 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565

² จิตรา ศิริรักษ์, ตะวัน พูลสุด, ภูหลวง จุรีพัฒน์วานิช, สรัลนุช พิชิตวงศ์, รวินท์ แสงศรี, ดิณห์วิชญ์ เปาะทอง, กัลยาณี ชื่นมาก, นิธินาถ อยู่วัชรานนท์ และชลิตา แยมศรีสุข, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต 83000.

²Jitra keereeruk, Tawan Poolsud, Pholuang Jureepattanawanit, Sarannut Pichitwong, Rawin Sangsri, Tinwich Pohthong, Kanlayanee Chuenmark, Nitinart Ouywatcharanon andChalida Yamsrisuk, Faculty of Humanity and Social Science, Phuket Rajabhat University, 83000, Thailand,
 E-mail: Chalida.y@pkru.ac.th, s6320835225@pkru.ac.th

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น รวมทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม และรวมถึงการสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชนซึ่งอาจมองได้ว่าแนวคิดการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi – Dimensional) ซึ่งหมายความว่า มีปัจจัยต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องหลายปัจจัยและมีการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมต่าง ๆ ในทุกมิติและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ และควรจะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่สำคัญคือ มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบล จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ ได้แก่ รายได้ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ ทั้งนี้แนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการบริหารแก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแค่การยกฐานะท้องถิ่นเท่านั้นแต่ต้องทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการบริการสาธารณะ และท้องถิ่นเองควรตระหนักในความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ทั้งนี้การยกฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบลสู่เทศบาลตำบลมีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากองค์กรบริหารส่วนตำบลมีความต้องการจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงมีความจำเป็นต้องศึกษารายละเอียด และผลกระทบของการยกฐานะอย่างรอบด้าน รวมถึงให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก และเมื่อพร้อมรับปัญหาที่เกิดขึ้นในตัวกระบวนการยกฐานะแล้วนั้น การจะดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นต้องบอกถึงเหตุผลความจำเป็นในพื้นที่ ข้อจำกัดของการบริหารงานแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจถึงความจำเป็นในพื้นที่กับการยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนเป็นหลัก

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การยกฐานะ, เทศบาล, ประชาชน, ปัจจัย, กรณีศึกษา

Abstract

Decentralization of power to the locality in the form of local government. by establishing a sub-district administrative organization which looks like a small local government organization and closest to the people to serve the people in the sub-district both in terms of economy, society and community, but on the other hand Service to the public may be limited. and inadequate mobility in public services in addition, the prosperity of the local economy, society and community has increased. Thus, causing the upgrading of the sub-district administrative organization to the sub-district municipality. Therefore, in raising the status of the sub-district administrative organization to the sub-district municipality the objective is to allow local governments to has increased authority can provide public service Including being able to develop the local area in a wider scope and have more freedom of

administration as well as having more administrative resources than before and including the creation of local government to be governed by the people, which may be viewed as multi-Dimensional, which means that there are many factors involved and the concept is applied into practice which requires consideration of various aspects in all dimensions and in accordance with the environment of each area and should be consistent with the changes in the environment that occur have the ability to perform missions effectively which the criteria for establishing and raising the status of the Sub-district Administrative Organization Therefore, factors need to be taken into account in various fields such as income, population and area size. The guidelines for increasing administrative resources to the local area. It is not only about raising the local status, but also enabling the locality to play a role in public service management. And the local itself should be aware of the responsibility to the people as the people It's also a local owner. To lead to the important objective of local government is the self-government of the local people.

However, the upgrading of the sub-district administrative organization to the sub-district municipality has many factors affecting the upgrading of the sub-district administrative organization to the sub-district municipality. If the Sub-District Administrative Organization wishes to upgrade to a sub-district municipality, it is necessary to study the details. and the impact of upgrading in all aspects including giving priority to the people and when ready to accept problems that arise in the process of upgrading in order to be upgraded to a sub-district municipality, it must state the reasons for the need in the area. Restrictions of administration to the people This is for people to recognize and understand the need in the area and to raise the status of a municipality. The Sub-District Administrative Organization must take into account the readiness of the people primarily.

Keywords: Local Government Organization, Upgrading, Municipality, Population, Factor, Case Study

บทนำ

จากสถานการณ์ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ตลอดจนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับเทศบาลตำบลเป็นอย่างมาก ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีความต้องการในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเพื่อที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้เพิ่มขึ้น อีกทั้งสามารถจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจาก

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลนั้นมีมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครได้ และเพื่อรับรองอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในรูปแบบเทศบาล ตำบลที่มากขึ้น ให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของตำบลที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างครอบคลุมรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม ดังนั้นผู้วิจัยมีความสนใจในกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ โดยศึกษาถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบลต่อไป เพื่อเป็นข้อมูลที่น่ามาใช้ในการประกอบการตัดสินใจยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ จังหวัด ตระกูล เป็นเทศบาลตำบลบ้านโพธิ์ ต่อไป

เนื้อหา

ตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยมาตรา 42 วรรคแรก แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่า ด้วยเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย” และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 บัญญัติ ว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาล เมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับการพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น เทศบาลตำบลจึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้นดังนั้น แนวทางปฏิบัติจึงควรพิจารณาการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ดังนี้

1. สภาพของความเป็นชุมชน
2. จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะกับประชาชน หรือไม่
3. เจตนารมณ์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแสดงเจตนาให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านอำเภอและจังหวัด ประกอบ กับการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้รับการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ให้จัดตั้งขึ้น เป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการ พิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจเพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายที่จัดตั้ง แต่บุคลากรที่สังกัดในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปฏิบัติงานมาตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและถือว่าเป็นจุดกำเนิดเริ่มแรกของ บุคลากรที่ปฏิบัติงานควบคู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางท่านดำรง ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่าสิบปี ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงกระทั่ง ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล และได้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติแนวทางของท้องถิ่นที่เด่นชัด โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการแทน เพื่อจะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทั่วถึง แต่เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานกระจายอำนาจดังกล่าวประสบผลสำเร็จ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลการบริหารการปกครองแยกออกจากระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ชาวไทยรู้จักคำว่า เทศบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เทศบาลเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง กรอบการทำงานของเทศบาลมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จากบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. จำนวนขนาดของประชากรหรือราษฎรในพื้นที่ และการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของประชากร
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้โดยตรงตามกฎหมายและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น โดยพิจารณาจากศักยภาพของท้องถิ่นในการพัฒนาจากเงื่อนไขการจัดตั้งประเภทของเทศบาลข้างต้น การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงขึ้นอยู่กับรายได้ และขนาดของประชากร เป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อสังเกตว่า การจัดตั้งพื้นที่ของตนเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ท้องถิ่นนั้นต้องมีความเจริญตามเกณฑ์เท่านั้น ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยและมีขนาดประชากรน้อย จึงมักขาดโอกาส

ประเภทของเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลได้ 3 ประเภท

1. เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ดังนี้ ตามมาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
2. เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ดังนี้ ตามมาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.1 ท้องที่ ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

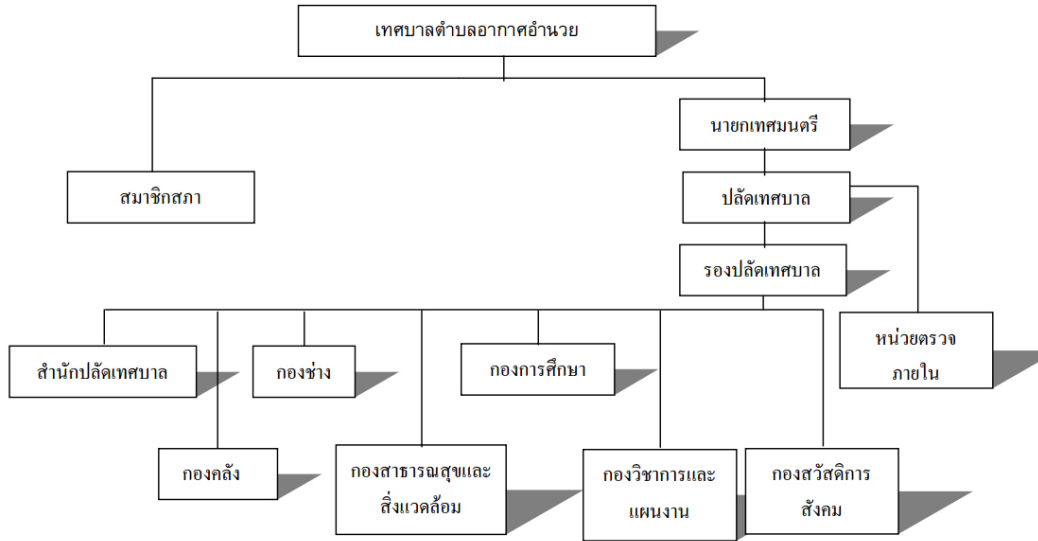
2.2 ส่วนท้องที่ ที่มีใช้เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ มีขนาดประชากรหรือราษฎรท้องถิ่น 10,000 คนขึ้นไป และ มีการกระจายตัวเชิงพื้นที่ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ตลอดทั้งมีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการและให้บริการตามที่กฎหมายกำหนด และการจัดตั้งเป็นเทศบาลต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย

2.3 เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร ไว้ดังนี้

- การกระจายตัวเชิงพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- มีขนาดประชากรหรือราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดตารางกิโลเมตร
- มีพระราชกฤษฎีกาการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร และระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

ตารางที่ 1 แสดงถึงความแตกต่างระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล และ เทศบาลตำบล

เรื่อง	องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล
1. เงินเดือนผู้บริหาร (ขึ้นอยู่กับรายได้ของหน่วยงาน)	เริ่มต้นที่ 21,860 บาท สูงสุด 26,080 บาท	เริ่มต้นที่ 14,280 บาท สูงสุด 75,530 บาท
2. จำนวนประชากร (เกณฑ์ตามกฎหมาย)	<7,000 คน	≥7,000 คน (แต่ไม่เกิน 15,000 คน)
3. รายได้ท้องถิ่น (เกณฑ์ตามกฎหมาย)	น้อยกว่า 20,000,000 บาท	มากกว่า 20,000,000 บาท
4. จำนวนหน่วยงาน	5,300 แห่ง	2,247 แห่ง
5. อำนาจหน้าที่สำคัญ	-รักษาความสะอาด -จัดให้มีน้ำ, ไฟฟ้า -กำจัดขยะมูลฝอย -ป้องกันโรคติดต่อ -ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	-รักษาความระเบียบเรียบร้อย -จัดให้มีน้ำ, ไฟฟ้า -กำจัดขยะมูลฝอย -ป้องกันโรคติดต่อ -ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
6. อื่นๆ		
6.1 ทำบัตรประชาชน	ไม่ได้	ได้
6.2 ปัญหาอาชญากรรม	ดำเนินการเองไม่ได้	ดำเนินการเองได้



แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารเทศบาล

ที่มา : คู่มือการจัดตั้งยกรฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหลายปัจจัยในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้แก่ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง โดย ขยายความเพิ่มเติมใน ส่วนของปัจจัยแต่ละด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ ท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยประวัติศาสตร์ โดยจะปรากฏในปัจจุบันว่า รัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น อันสืบเนื่องจากการเคยมรวมศูนย์อำนาจของ ส่วนกลาง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่การกระจายอำนาจมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก
2. ปัจจัยด้านสังคม โดยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาถึง จำนวนประชากรลักษณะของ ประชากร สภาพพื้นที่ของชุมชนจำแนกตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม โดยอาจพิจารณาได้หลาย ลักษณะ จำแนกออกเป็น สังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพหลากหลายและมีโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจที่ดี สังคมชนบท ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ทางเศรษฐกิจ สังคมที่เป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบทจะเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็น เมืองและยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้ายนั้นคือ สังคมที่มีลักษณะ แตกต่างจากที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม
3. ปัจจัยด้านกายภาพ คือการกำหนดขนาดของพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันกล่าวคือ เรื่องการแบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันเรื่องความสะดวกในการ บริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป เรื่องการคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ไม่ใหญ่มากเกินไป ซึ่งจะทำให้ประชาชน ขาดความผูกพันกับท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม
4. ปัจจัยด้านการเมือง คือปัจจัยที่มีความสำคัญมาก ในการจัดตั้งหรือยกฐานะองค์การบริหารส่วน

ตำบลซึ่งการที่รัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น หากรัฐยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐเสียมากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชนทั้งนี้การให้อิสระในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละรัฐจะมีลักษณะที่ต่างกัน ตามสภาพการเมืองสังคม ประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐที่เข้ามาบริหารประเทศ การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องกระทำควบคู่กันไป

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ปัจจัยด้านโครงสร้าง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะด้วยรูปแบบใดก็ตาม ต้องมีการอาศัยผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นคนของท้องถิ่นนั้น โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งหากจะกล่าวถึงปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีรายละเอียดของผู้สมัครเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก กล่าวคือ ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ การศึกษาต้องไม่ต่ำกว่ามัธยมปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน สิ่งสำคัญที่สุดต้องไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมทางทุจริตในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากิจการที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัคร ซึ่งสามารถสมัครเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล อันจะมีเงื่อนไขที่สำคัญเพิ่มมากขึ้น ได้แก่การศึกษาของผู้สมัคร ผู้ที่จะสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน อย่างไรก็ตามปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ไปจนถึงปริญญาเอกอยู่มาก และวงการท้องถิ่นเองก็มีช่องทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเพิ่มความรู้ทางวิชาการมากยิ่งขึ้น โดยถึงแม้จะเป็นการจัดการเรียนที่เป็นหลักสูตรเฉพาะก็ตามแต่ก็สามารถ แต่ก็เชื่อว่าจะเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ที่ดีต่อการบริหารท้องถิ่นได้ในที่สุด

2. ปัจจัยด้านงบประมาณ เป็นปัจจัยที่สำคัญทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การคลังและงบประมาณเนื่องจากแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนในพื้นที่ซึ่งหมายถึงการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเหลือล้นไม่เป็นที่ธรรมอยู่แล้ว หากเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลขึ้นองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมเกิดความคาดหวังว่าจะได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น และมีการจัดเก็บภาษีที่มากขึ้น ซึ่งหากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะประสบปัญหาในส่วนของงบประมาณและรายได้หรือไม่ขึ้นขึ้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และประชาชนเอง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจะมากขึ้นหรือเท่าเดิมนั้นขึ้นอยู่กับกรอบข้อบัญญัติในการจัดเก็บซึ่งจะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร

3. ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ในส่วนของการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ อย่างเช่นการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ต้องอาศัยบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความรู้ความเข้าใจประชาชนเพื่อให้สามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และสามารถสรุปได้ว่า การยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น จะทำให้กรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จะสามารถปรับขนาดองค์กร และสามารถปรับระดับตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นให้สูงขึ้นอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถือเป็นช่องทางหนึ่งในการสร้างความก้าวหน้าในสายงานของข้าราชการท้องถิ่นอย่างชัดเจน

4. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกระบวนการหลัก ซึ่งมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ โดยการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การเปิดให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงการประชุมประชาคมท้องถิ่น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนแสดงให้เห็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่ประชาชนค่อนข้างมีปฏิสัมพันธ์ต่อความเชื่อทางวัฒนธรรมประเพณีหรือทางศาสนาถือเป็นวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งในทางการบริหารงานท้องถิ่นนั้นต่างออกไปทั้งนี้อาจเป็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความไว้วางใจต่อตัวแทนของตนอยู่มาก ซึ่งนี่ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่เชื่อได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล อาจไม่ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล หากยกฐานะเป็นเทศบาลสัดส่วนของสมาชิกสภาจะต้องลดน้อยลงอย่างแน่นอน ทำให้เข้าถึงประชาชนได้ยากและโดยปกติแล้วตัวแทนหมู่บ้านตามโครงสร้างอำนาจในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนันคณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกสภา ไปจนถึงอาสาสมัครหมู่บ้าน บุคคลเหล่านี้ถือว่ามี ความสำคัญในหมู่บ้านระดับหนึ่ง เนื่องจากประชาชนให้อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ซึ่งประชาชนจะค่อนข้างยอมรับการตัดสินใจของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ในกระบวนการการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีตัวแทนประชาชนที่ดี ทั้งนี้ประชาชนเองจำเป็นต้องตระหนักในหน้าที่พลเมืองโดยให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นของตนด้วยเช่นกัน

5. ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะเป็นการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น ค่าที่ค้ำชูที่สุดสำหรับประชาชนน่าจะเป็นอย่างคำขวัญที่ว่า น้ำไหลไฟสว่าง ทางสะดวก ซึ่งแท้ที่จริงแล้วท้องถิ่นไม่ได้ให้บริการได้เฉพาะโครงสร้างพื้นฐานแต่ท้องถิ่นสามารถให้บริการได้หลากหลายโดยมีการจัดการกิจออกเป็น 7 ภารกิจ ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจดังกล่าวได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้ซึ่งหากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลก็ไม่มี ความแตกต่างมากนัก

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้นจะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ (1)ปัจจัยด้านโครงสร้าง (2)ปัจจัยด้านงบประมาณ (3)ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล (4)ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (5)ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ และโดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่จากการศึกษาอาจพิจารณาได้ว่าค่อนข้างสวนทางกันเจตนากรณีในการจัดตั้งดังกล่าว นั่นคือขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจไม่ได้กว้างขวางมากนักเนื่องจากอำนาจโดยทั่วไปที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลนั้นอำนาจแทบไม่ต่างกัน ในขณะที่อำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้มากน้อยเพียงใด ขณะที่เรื่องการกำกับดูแลนั้นเทศบาลตำบลต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลางและระดับจังหวัดเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในด้านการคลังท้องถิ่นก็ไม่เป็นไปตามประมาณการและไม่สามารถพึ่งตนเองได้ อีกทั้งในกระบวนการยกฐานะก็มีปัญหานานับประการ และหลังจากเปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลก็ยังพบกับประเด็นท้าทายหลายประการด้วยกัน เมื่อเป็นดังนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะทำการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ และผลกระทบให้รอบด้าน และที่สำคัญต้องให้ความสำคัญกับประชาชนด้วยความจริงใจ ไม่ให้เป็นเนื่องจากอาจมองเพียงว่าเทศบาลตำบลเป็นของข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นเพียงเท่านั้นเหมือนว่าประโยชน์จะพึงมีแก่ข้าราชการประจำและนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน ดังนั้นต้องทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการสำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณา จากศาสตราจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ วชิรขจร และรองศาสตราจารย์ ดร.ศิวาสสรค์ วงศ์ทองดี ที่ได้สละเวลาอันทรงคุณค่าในการให้คำแนะนำ แนวทางในการทำบทความวิชาการฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชลิตา แยมศรีสุข ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องของบทความวิชาการด้วยความเอาใจใส่อย่างดีจนทำให้บทความวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์และการศึกษาครั้งนี้ได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากเว็บไซต์องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์ จังหวัดตรัง

เอกสารอ้างอิง

- สุนทรชัย ขอบยศ. (2555). *กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธีรเดช สิริอาไพรัตน์. (2551). *การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฟ้าใส เสนาธรรม. (2551). *ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาตำบลบ้านป็น อำเภอลอง จังหวัดแพร่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ยุพาภรณ์ รักษาคุณ. (2546). *ทัศนะของประชาชนต่อการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองควาย อำเภอลำดอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ลดาวลัย วัฒนาโกศัย. *ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลำดอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534. *การปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร 2529. *สุขภาพในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขภาพ, กรุงเทพฯ: เอกสารการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. <http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/menu/2014/10/1413194928266.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2565)*