

การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่าน
อำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ในเทศบาลเมืองต้นเปา
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

นายเทวัญ บุญสวัสดิ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**The Lifting of the Status from the Municipal District to the Municipality with the
Transition of the Local Political Authority in the Tonpao Municipality,
San Kam Phaeng District, Chiang Mai Province**

Mr. Tewan Boonsawad

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Local Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่าน
อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองคันเปา
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ชื่อและนามสกุล นายเทวัญ บุญสวัสดิ์ดี

วิชาเอก การเมืองการปกครองท้องถิ่น

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ โรจนพล)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปฤณ นิยมไทย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่าน
อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ชื่อผู้ศึกษา นายเทวัญ บุญสวัสดิ์ **รหัสนักศึกษา** 2558002347 **ชื่อปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา 2) การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา 3) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา ระหว่าง พ.ศ. 2554 -2561

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบบเจาะจงจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 2 คน ข้าราชการ จำนวน 2 คน สมาชิกสภา จำนวน 1 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 3 คน จากนั้นจึงนำข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า 1) กระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา เกิดจากการผลักดันของนักการเมืองท้องถิ่น มากกว่าความต้องการประชาชน เนื่องจากการทำประชาคมเพื่อขอความเห็นจากประชาชนนั้น นักการเมืองท้องถิ่นมักกล่าวแต่ข้อดีของกระบวนการยกฐานะโดยหลีกเลี่ยงประเด็นที่ประชาชนจะไม่เห็นด้วย 2) การยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดัน ให้กระบวนการยกฐานะประสบความสำเร็จ และ 3) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา ได้แก่ นักการเมืองระดับชาติ ต้องการสร้างฐานอำนาจผ่านการเมืองท้องถิ่น ประกอบกับสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ มีการขยายตัวอย่างมาก จึงทำให้ประชาชนต้องการนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่น

คำสำคัญ การยกฐานะเทศบาลเมือง การเปลี่ยนผ่านอำนาจเทศบาลเมืองต้นเปา จังหวัดเชียงใหม่

Independent Study title: The Lifting of the Status from the Municipal District to the Municipality with the Transition of the Local Political Authority in the Tonpao Municipality, San Kam Phaeng District, Chiang Mai Province

Author: Mr. Tewan Boonsawad; **ID:** 2558002347;

Degree: Master of Political Science;

Independent Study advisor: Dr. Thanasak Saijampa, Assistant Professor;

Academic year: 2017

Abstract

This research study has the objective for studying; 1) The process of lifting the status from the Tonpao municipal district to be the Tonpao municipality, 2) The politics of lifting the status from the Tonpao municipal district to be the Tonpao municipality, 3) Factors that will create the transition of the local politics authority in the Tonpao municipal district to be the Tonpao municipality during of between 2011 to 2018.

This research study is the qualitative study by this will study the information from the document and the In-depth interview by selecting the purposive sampling who have given the important information for 10 persons that are consisted of; Local administrators for 2 persons, government staffs for 2 persons, member of parliament for 1 person, community leaders for 2 persons and the people in the area for 3 persons. Later, this will bring the descriptive information to analyze.

The studied result is found that; 1) The process of lifting the status from the Tonpao municipal district to be the Tonpao municipality. This will be created from the pushing of local politicians more than the requirement of the people due to the making of the community for requesting opinions from the people, local politicians will say about good points of the process of lifting the status by avoiding the issue that the people don't agree, 2) The lifting of the status from the Tonpao municipal district to be the Tonpao municipality. This will be created from the relationship between local politicians and international politicians that will have the importance point in pushing to let the lifting process to be successful and 3) Factors that will create the transition of the local politics authority in the Tonpao municipal district such as; international politics would like to create the authority base via the local politics. This will be consisted of the society and the economy in the area that has the expansion more. This will make the people to have to require local politicians that have the knowledge and the capacity to manage the local area.

Keywords: The lifting of the status of the municipality, The transition of the authority of the Tonpao municipality, Chiang Mai Province.

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าแบบอิสระเรื่องการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่าน อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา จังหวัดเชียงใหม่ ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วย ความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา ผู้ให้คำแนะนำตลอดจนเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้เสียสละเวลาอันมีค่า กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำตลอดจนตรวจแก้ไข อันทรงคุณประโยชน์อย่างอเนกอนันต์ ส่งผลให้การศึกษาค้นคว้าอิสระสำเร็จสมบูรณ์ด้วยดี

ขอขอบคุณ คณาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ได้ ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และให้ความกรุณาเสมอมา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำสาขาวิชา รัฐศาสตร์ทุกท่าน ที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกและประสานงานต่างๆ ตลอดจนผู้ให้ข้อมูล ผู้บริหารเทศบาลเมืองต้นเปา สมาชิกสภาเทศบาลเมืองต้นเปา ข้าราชการเทศบาลเมืองต้นเปา ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองต้นเปา ที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา ทำให้ข้อมูลสมบูรณ์ครบถ้วนและได้ผลการศึกษาที่เป็น ประโยชน์ต่อการนำไปเป็นข้อมูลในการทำงาน ท้ายนี้ขอขอบคุณ คุณชฎานันท์ นพกาล ที่ช่วยให้การค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างยิ่ง

เทวัญ บุญสวัสดิ์

กรกฎาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
ขอบเขตของการวิจัย	7
ระเบียบวิธีการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
นิยามศัพท์เฉพาะ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
แนวคิดเกี่ยวกับการยกฐานะจากเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง	10
แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น	26
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง	33
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น	36
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	38
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	42
วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล	42
พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง	43
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	45
การวิเคราะห์ข้อมูล	46

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	48
กระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา	48
การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา	60
ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา	64
บทที่ 5 สรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	66
สรุปผลการวิจัย	66
อภิปรายผล	70
ข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม	75
ภาคผนวก	79
ประวัติผู้ศึกษา	84



ณ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	45



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเทศบาลในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมายที่แยกตัวออกจากหน่วยธรรมชาติ และเป็นหน่วยที่แยกออกจากสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบเทศบาลเพื่อ ให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนได้ดำเนินการตามเจตจำนง ของประชาชนหรือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนอย่างสมบูรณ์ ในการเกิดเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้น มีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมขึ้นเป็นเทศบาล เพื่อเป็นการนำร่องในการใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก โดยคณะราษฎรมีความตั้งใจที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นความพยายามปฏิรูปท้องถิ่นให้สอดคล้อง กับกับการพัฒนาประชาธิปไตย ในระดับชาติจึงเริ่มต้นจากการยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่ง ที่มีอยู่เดิมตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล

เนื่องด้วยคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนา การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว คือ เทศบาล โดยกำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยเทศบาลแต่ละระดับมีการจัดโครงสร้าง โดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คล้ายกับโครงสร้างของรัฐบาลกลาง สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ส่วนคณะเทศมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจอิสระ ที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เทศบาลจัดตั้งขึ้นมุ่งให้ประชาชน เข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นสำคัญหรือกล่าวได้ว่าให้ความสำคัญในทางการเมืองมากกว่าการบริหาร อย่างไรก็ตามเทศบาลหลาย

แห่งประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพ ของฝ่ายบริหาร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จึงค่อนข้างมีปัญหาและไม่สร้างความก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปอย่างยากลำบากโดยเหตุผลหลักเป็นเพราะเทศบาลมีงบประมาณและอำนาจจำกัด รวมทั้งประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการปกครองตนเอง รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหานั้นที่เผชิญอยู่ โดยมี การแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีก 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2496 สามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น จากที่ไม่ประสบความสำเร็จในการขยายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ให้มีเพิ่มมากขึ้นทำให้ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หันกลับมารื้อฟื้นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นมาใหม่อีกครั้ง โดยมีความเห็นว่าเป็นรูปแบบสุขาภิบาลนั้นจัดตั้งได้ง่าย และประหยัดกว่าเทศบาล เนื่องจากไม่ได้จัดโครงสร้างเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่จัดโครงสร้างแบบคณะกรรมการ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาแล้วเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่มีเพียงเทศบาลและสุขาภิบาล นั้นเหมาะสมกับพื้นที่เขตเมืองและกิ่งเมืองเท่านั้น แต่สำหรับในพื้นที่เขตชนบทไม่สามารถจัดรูปแบบทั้งสองนี้ได้ เนื่องจากมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อดำเนินงานในพื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตน

อย่างไรก็ตามองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ได้แตกต่างจากสุขาภิบาลในแง่ของการมีข้าราชการส่วนภูมิภาค เข้าไปควบคุมดำเนินงาน นอกจากนี้ผลจากการไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรปของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังส่งผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานในระดับตำบล โดยต้องการให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้โดยอิสระ หน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและระวังโรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษา และการทำมาหากินของราษฎร เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อมาถึงยุคของ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2509 ได้มีการยกเลิกองค์กรบริหารส่วนตำบล แล้วจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน ซึ่งสถานะของคณะกรรมการสภาตำบลนี้แตกต่างจาก องค์กรบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกอบด้วยองค์กรเดียว ไม่มีการแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารออกจากกัน

การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้งจนมาถึงปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีสาระสำคัญคือ มีการแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรกคือ สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล ส่วนประเภทที่สองคือ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประเภทที่สองนี้มีโครงสร้างแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 โดยให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมมาจากมติของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนเป็นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศนุบบองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน และไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ภายในอำเภอเดียวกันและมีการยกฐานะ ของสภาตำบลหลายแห่งให้เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นเป็นอีกส่วนหนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การที่ประชาชนไปทำหน้าที่โดยไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นย่อมมีความหมาย และความสัมพันธ์ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงทิศทางของการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ หากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับโดยเลือกคนดี มีคุณภาพ มีความเสียสละ มีความรับผิดชอบต่อบ้านเมือง หากเป็นเช่นนี้ก็จะได้คนดีเข้าไปบริหารบ้านเมือง ช่วยกันพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ แต่ในทางกลับกันหากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับ แต่เลือกผู้แทนโดยเห็นแก่ อามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์ไม่ได้พิจารณาถึง ความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความเสียหาย ในการบริหารของประเทศ หรือการบริหารระดับท้องถิ่น เนื่องจากผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งขาดความรู้ ความสามารถ อุดมการณ์ของการเสียสละ มุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมีประชากรและรายได้เพิ่มขึ้นก็สามารถยกฐานะให้มีขนาดใหญ่ขึ้นได้ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาท และหน้าที่สำคัญในเรื่องการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้หลักการ และเหตุผลในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และปรับปรุงการบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชน ได้เพิ่มขึ้น และเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่จะ ส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปรับปรุง โครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ ให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวโดยสรุปได้ว่า การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมี วัตถุประสงค์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทรัพยากรในการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการทำให้เกิดความตระหนักรับรู้ ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้การยกฐานะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องหลายประการ ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงแต่ ประเด็นสำคัญที่ส่วนกลาง ต้องตระหนักคือให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งท้องถิ่นเองก็ต้องตระหนัก ในความรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสำคัญ คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

งานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการศึกษา การยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาสู่เทศบาลเมือง ต้นเปากับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

เนื่องด้วยเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เดิมเป็นสุขาภิบาล ปี พ.ศ. 2528 และได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตำบลต้นเปา ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นเทศบาลตำบลต้นเปาตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 และได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2554

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เป็น การเลือกตั้งด้วยสาเหตุ การสิ้นสุดลงตามวาระ อีกทั้งยังเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็น ครั้งแรกของเทศบาลเมืองต้นเปา และเป็นการเลือกตั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การเลือกตั้งครั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,444 คน ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน

7,544 คน บัตรดีจำนวน 6,924 ใบ บัตรเสียจำนวน 283 ใบ ผู้ไม่ประสงค์ลงคะแนนจำนวน 337 คน บัตรเหลือจำนวน 3,106 ใบ คิดเป็นจำนวนเปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิ 72.23% การเลือกตั้งครั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 4 ท่าน ได้แก่ หมายเลข 1 นายจาง เปรมประชา คะแนนที่ได้รับ 854 คะแนน หมายเลข 2 นายสุภกิต วงศ์ษา คะแนนที่ได้รับ 3,564 คะแนน หมายเลข 3 นายศรีทศวรรษ ไชยชาววงศ์ คะแนนที่ได้รับ 2,226 คะแนน หมายเลข 4 นายองอาจ ดันธนาสิน คะแนนที่ได้รับ 280 คะแนน ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่านายกเทศมนตรีคนใหม่ ได้รับการเลือกตั้งได้แก่ หมายเลข 2 นายสุภกิต วงศ์ษา คะแนนที่ได้รับ 3,564 คะแนน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วเป็นคะแนน ที่ต่างจากผู้สมัครคนอื่นอยู่มาก สาเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อต่อการ เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการหาเสียงเลือกตั้ง จึงมีอยู่มากมาย ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำค่าสูงทางเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมและทัศนคติของผู้สมัคร สาเหตุที่กลุ่ม การเมืองท้องถิ่นบางกลุ่มชนะการเลือกตั้ง และมีบทบาทในการบริหารท้องถิ่น เนื่องจากกลุ่ม การเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ และได้รับการช่วยเหลือจากผู้นำในท้องถิ่น เช่นมักได้หัวคะแนนที่ดี ซึ่งมีคุณลักษณะเป็นที่เคารพนับถือ และรักใคร่ของราษฎรในท้องถิ่นหรือบุคคลที่มีชื่อเสียง เป็นที่ รู้จักกว้างขวางทั่วไปหรือบุคคลที่มีหน้าที่ และตำแหน่งงานมั่นคงและประกอบอาชีพ โดยสุจริต หรือเป็นผู้อาวุโสของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือเป็นบุคคลสำคัญของท้องถิ่นหัวคะแนน ซึ่งมี ลักษณะดังกล่าวข้างต้นอาจเป็นอดีตข้าราชการ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาตำบล และนักการเมืองระดับชาติ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการแสดงออกทางด้านสิทธิ เสรีภาพทางความคิด จะเห็นได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นการสะท้อนถึง อิศระทางด้านความคิดของประชาชน รวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง ว่าแต่ ละท้องถิ่นจะมีลักษณะเช่นใด ในการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง อาจมีปัญหาและอุปสรรค ในการตัดสินใจของประชาชน ในพื้นที่อาจมีอุปสรรค เช่น ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่ของตนเอง และความสำคัญในการไปเลือกตั้ง ซึ่งถ้าประชาชนตระหนัก และเข้าใจจะ มีผลการได้มาซึ่ง นายกเทศมนตรีมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น และได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาบริหารงานประหยัดงบประมาณ ของทางราชการและส่งผลให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อส่วนรวม และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นการตัดสินใจของประชาชน ที่เกิดขึ้นเป็น ไปอย่างอิสระเสรี เพียงใด ทั้งนี้เพราะในสภาพความเป็นจริงนั้น การไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นเพียงผลพวง ขึ้นสุดท้าย ของกระบวนการทางการเมืองของสังคมนั้น อย่างไรก็ตามการที่สามารถดำเนินการให้ เป็นไปตามหลักการเช่นนี้ได้ จะต้องมียุติธรรมและองค์ประกอบอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก

เนื่องด้วยการยกฐานะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้นในอนาคตท้องถิ่นมีความพร้อม ในบทบาทภารกิจแล้วท้องถิ่นสามารถยกฐานะเป็นรูปแบบอื่นๆ ตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมของประชาชนในการรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเจริญเติบโตทางการเมือง ความพร้อมของผู้บริหารในการพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้การพัฒนา และความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมการค้าการลงทุนต่างๆ ตลอดจนมีอาณาเขตที่อยู่ใกล้ชิดกับเขตเมือง แต่กลับประสบกับปัญหาการบริหารงานในหลายๆด้าน อาทิเช่น จำนวนงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ต่อการดำเนินโครงการกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการสาธารณะต่างๆ การวางระบบผังเมืองการควบคุมอาคารเพื่อรองรับการขยายตัวของเขตเมืองรวม ทั้งการเฝ้าระวัง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากการพัฒนา เป็นต้น

ดังนั้นจึงทำให้เทศบาลตำบลต้นเปา มีความต้องการในการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาตามคุณสมบัติระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ และ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น อันส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถตอบสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลเมืองนั้นมีมากกว่าเทศบาลตำบล

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2561 ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ

การเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการจัดตั้งและการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในแง่ของการกระจายอำนาจ หากรัฐบาลกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย และยังคงควบคุมท้องถิ่นอยู่มากก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน (Local-Self Government) การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษากระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554
- 2.2 เพื่อศึกษาการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554
- 2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2561

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

- 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2561
- 3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาในพื้นที่ตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

- 4.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)
- 4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มตัวอย่างเพื่อต้องการ ให้ได้ข้อเท็จจริงที่ตรงที่สุดของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้อาจใช้คำถามที่เฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะการใช้วิธีการระดมกลุ่มกลมกลืน เช่น การใช้เทคนิค การสวมบทบาทผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ซึ่งพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เป็นอย่างดีได้แก่ รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ประธานสภาเทศบาลเมืองต้นเปา ผู้นำชุมชน และตัวแทนประชาชน ในเทศบาลเมืองต้นเปาจำนวน 5 คน รวมจำนวน 10 คน

4.3 การศึกษาและการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary analysis) หรือการวิจัยเอกสาร (Documentary research) คือการวิจัยเอกสารเพื่อใช้เป็นข้อมูล และความรู้พื้นฐานในการสร้างความเข้าใจเบื้องต้น ประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นศึกษาของงานวิจัย การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมือง กับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา จากแหล่งข้อมูลทางวิชาการต่างๆ อาทิ เอกสารวิชาการ งานวิจัย บทความ

4.4 ระยะเวลาการศึกษา ระหว่าง 15 มีนาคม 2561 ถึง 15 กรกฎาคม 2561

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงกระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554

5.2 ทำให้ทราบถึงการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554

5.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2561

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การเมือง หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม ซึ่งอาจมีประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกัน หรือมีความคิดเหมือนกัน หรือมีความคิดไม่เหมือนกัน ร่วมมือกัน หรือต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคล ไปทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนพวกเขา และหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ที่จะทำให้พวกเขาสามารถตัดสินใจ ในเรื่องส่วนรวมได้โดยชอบธรรม

6.2 เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ตามมาตรา 9 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

6.3 เทศบาลเมือง หมายถึง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยใช้หลักเกณฑ์จำนวน และความหนาแน่นของประชากรมีความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่นกล่าวคือ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณรวมทั้ง

ความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด และได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

6.4 การยกฐานะ หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดทำการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการยกฐานะจากเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง

ในอดีตการยกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง เป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐบาล คณะราษฎรแล้วมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เกิดการปกครองตนเอง โดยความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นได้ระบุชัดเจนถึงเทศบาลใน 3 รูปแบบคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งได้เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ที่มีอยู่แต่เดิมอันเป็นมรดกของลัทธิราชการที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจัดตั้งเพิ่มเติมอีกซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะ และการจัดตั้งรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมาย ที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ 4,800 แห่งรัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบล ให้เป็นเทศบาล (โกวิท พวงงาม, 2552, น. 137)

ทั้งนี้ หากพิจารณาในอดีตกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งมีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่าเทศบาลตำบลนั้น เข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 สมควรให้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามความประสงค์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศเปลี่ยนแปลงยกฐานะเทศบาล

เป็นเทศบาลเมือง ให้เทศบาลตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามประกาศนี้ มีแนวเขตตามคำบรรยายแนวเขต และแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้พ้นสภาพแห่งการเป็นเทศบาลตำบลนับแต่วันที่ได้ ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สินหนี้ สิทธิและสิทธิเรียกว่าของเทศบาลตำบลให้โอน ไปเป็นของเทศบาลเมืองที่เปลี่ยนแปลงฐานะในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ประกาศ ณ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2553 นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการยกฐานะ จากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นมีเทศบาล ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน และพบว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลง การยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง มีปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรกปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตปกครอง ประการที่สองปัญหาการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เช่น การแสดงให้เห็นถึงความต้องการ ของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน อันเป็นความต้องการของผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชามหมุ่มบ้านหรือการประชามตำบล ที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง นอกจากนี้ยังมีเรื่องความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนด ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ประการที่สามปัญหาอันเกิดจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจนในการหารือ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการสุดท้ายคือปัญหาทางการเมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง มีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทำให้เกิดการวิว้งต้นทางการเมือง

ในส่วนของผลกระทบภายหลัง เป็นเทศบาลเมืองนั้นลักษณะเด่นคือ เรื่องการกำกับดูแลเทศบาลเมืองถูกกำกับดูแลจากเดิมที่เป็นอำนาจของนายอำเภอ โดยตรงก็อยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลเมืองจะมีความใกล้ชิดกับส่วนกลาง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เพิ่มขึ้น ในขณะที่ประเด็นทางการคลังก็เป็นปัญหา ที่ต้องรองบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก และยังไม่เป็นไปตามการประมาณการ ทำให้ประสบปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องผลกระทบในมิติด้านการเมือง นั้นมีแนวโน้มที่จะแข่งขันทางการเมืองที่ใช้เงินในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้น แม้จะไม่ใช่มิตรที่ถาวรก็ตาม ในด้านความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ นั้นเทศบาลเมืองมีความชัดเจนในการสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค แต่ในเวทีท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้แสดงออกอย่างเต็มที่นัก ส่วนมิติปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการจัดตั้งและการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือในแง่ของการกระจายอำนาจ หากรัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อย และยังคงควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐมากกว่าการปกครองตนเอง โดยประชาชน การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการ ด้านเศรษฐกิจท้องถิ่นมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ย่อมมีรายได้มากในการพัฒนา และการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นซึ่งพิจารณาจากรายได้ หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ และเป็นปัจจัยสำคัญ ในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา ที่สอดคล้องกับพื้นที่ ดังนั้นความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการยกฐานะ ด้านสังคมการพิจารณาจำนวนประชากร สภาพพื้นที่ชุมชน จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่จำแนกแจกแจงตามสภาพสังคมประกอบด้วย สังคมเมืองมีความสัมพันธ์ซับซ้อนค่อนข้างมาก มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพที่หลากหลาย และมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดี สังคมชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท เป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมืองจนมีสภาพบางส่วนเป็นเมือง และยังมีบางส่วนเป็นสังคมชนบท และสังคมที่มีลักษณะพิเศษในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับลักษณะพื้นที่ ส่วนมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังจำกัดเฉพาะการเลือกตั้งเป็นหลัก ส่วนการมีส่วนร่วมลักษณะอื่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือแนวทางอื่นยังจำกัดอยู่ หรืออย่างมากการมีส่วนร่วมของประชาชนก็อยู่ในระดับการรับรู้ข่าวสาร จากเทศบาลเมืองในบางเรื่องเท่านั้น ในบริบทของพื้นที่ผู้นำท้องถิ่น และผู้นำเชิงโครงสร้างค่อนข้างมีบทบาทอย่างมาก ในการสื่อสาร และการติดต่อกับประชาชน ในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ อำนาจหน้าที่ก็ไม่ต่างกันมากนักอีกทั้งยังประสบปัญหา การไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายของเทศบาลเมือง ได้จำนวนมากเพราะงบประมาณ ไม่เข้าตามการประมาณการ และต้องรองบประมาณอุดหนุน จากรัฐบาลเป็นหลัก การดำเนินการก็ลงไปตามที่แผนบริหารทั่วไป และงานตามแนวนโยบายของรัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะงานด้านการสังคมสงเคราะห์ที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และผู้นำท้องถิ่นที่นั่นถือเป็นภาวะที่ท้าทายของฝ่ายบริหาร

และสมาชิกสภาในการทำงานร่วมกัน กับผู้ปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ประชาชน ในพื้นที่เพราะกรณีสมาชิกสภาลงแล้วไม่สามารถสร้างความผูกพัน และดูแลประชาชนในบางพื้นที่ได้ดีเท่าที่ควร เพราะยังมีลักษณะ แบ่งความรู้สึกตามลักษณะเชิงภูมิศาสตร์ ทั้งนี้กำนันผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลเมืองควรแสวงหาความร่วมมือ ในการดูแลพื้นที่ร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา การแบ่งแยกความรู้สึกเป็นอื่นในเขตเทศบาลเมือง

นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ยังพบว่า มีผลกระทบการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองเกิดขึ้นด้วย ซึ่งแบ่งออกเป็น

1.1 ผลกระทบภายในองค์กรเทศบาลเมือง

1.1.1 ผลกระทบต่อฝ่ายบริหาร

การบริหารงานของเทศบาลเมือง จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปที่มีการแบ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่นหากพิจารณาผลกระทบ โดยรวมของเทศบาลเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะซึ่งสามารถพิจารณาดังนี้

1) โครงสร้างอำนาจหน้าที่

ด้วยความเป็นเทศบาลเมือง จะมีโครงสร้างการบริหาร คือ นายกเทศมนตรี 1 คน มีรองนายกเทศมนตรี 3 คน เลขานายกเทศมนตรี 2 คน และมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีอีก 1 คน ทั้งนี้จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือ เงื่อนไขทางการศึกษาของผู้สมัคร เป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรี หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภามาก่อน นั่นหมายความว่า เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่ม ผู้ที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ตามคุณวุฒิการศึกษาชั้นปริญญาตรีมีโอกาสเข้ามามีบทบาท ในการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น หรือในอีกทางหนึ่งอาจทำให้เป็นการปิดกั้นประชาชน โดยทั่วไป หรือผู้นำตามธรรมชาติคนอื่นๆ ที่ไม่จบปริญญาตรี หรือไม่เคยเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกรัฐสภามาก่อนหน้าไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งบริหารได้ ในระยะแรกนั้นย่อมทำให้เห็นกลางๆแล้วว่าพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นจะวนเวียนแต่เฉพาะกลุ่มคนเดิมๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนขาดตัวเลือกที่แท้จริงจากการแข่งขัน ในเวทีการเลือกตั้งท้องถิ่น

สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารของนายกเทศมนตรีนั้นอำนาจหน้าที่ยังคงเป็นเรื่องการกำหนด นโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลเมือง ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลเมือง การแต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และ เลขานุการนายกเทศมนตรี วางระเบียบเพื่อให้งานเทศบาลเมือง

เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และกฎหมายอื่น ซึ่งโดยรวมเป็นอำนาจทางการบริหารของนายกเทศมนตรีเป็นหลัก

2) การบริหารการคลังในเทศบาลเมือง

การบริหารการคลังของเทศบาลเมือง นั้นถือว่ารายได้ของเทศบาลเมือง ยังมีจำกัด โดยเฉพาะภาษีที่เทศบาลเมืองจัดเก็บได้เองมีเพียง ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์เท่านั้น ส่วนงบประมาณรายได้ส่วนใหญ่ ยังคงเป็นงบประมาณที่รับจัดเก็บ และแบ่งสรรให้เทศบาลเมือง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการกำกับดูแลของรัฐบาล ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การบริหารการคลัง ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงยกฐานะมีความคาดหวังว่าจะได้งบประมาณเพิ่มขึ้น

3) การบริหารงานบุคคลในเทศบาลเมือง

ในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีสองประเด็นหลัก ที่ต้องพิจารณา คือ กรณีการบริหารงานบุคคลฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีตามโครงสร้างการบริหารแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง และในทางปฏิบัติตำแหน่งทางการบริหารเทศบาลเมือง นั้นแม้บางพื้นที่นายกเทศมนตรีจะเห็นการทำงานของทีมงานบริหาร ที่ไม่ค่อยสนองนโยบายแต่ก็จะไม่กล้าใช้อำนาจ ที่มีในการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะความเกรงใจทางการเมือง

ส่วนกรณีการบริหารงานบุคคล ฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นนั้น เทศบาลเมือง มีแนวทางชัดเจนว่า ต้องการเพิ่มอัตรากำลังพล เพื่อรองรับภารกิจหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ แต่อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่า ในอนาคตมีความจำเป็นต้องเพิ่มบุคลากรอย่างแน่นอน เพราะจะมีภารกิจบางประการเพิ่มขึ้น

1.1.2 ผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นสิ้นสุด และพ้นจากตำแหน่งทันที ที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลใช้บังคับ (นับแต่วันที่ได้รับการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นต้นไป) ในเรื่องโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่ได้รับผลกระทบเพราะจะส่งผล ต่อจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เดิมแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขต จำนวนเขตละ 6 คน แต่เมื่อเป็นเทศบาลเมือง ก็จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต จำนวนเขตละ 6 คน

ในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั้น ยังจำกัดอยู่ เทศบัญญัติส่วนใหญ่ก็จะ เป็นเรื่องงบประมาณรายจ่ายเป็นหลัก บทบาทในระบบความสัมพันธ์กับประชาชนก็ค่อนข้างจะเป็น ปัญหา โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ แม้กฎหมายจะกำหนด ให้สมาชิกสภาทำหน้าที่เป็น

ตัวแทนประชาชนในเขตเลือกตั้งแต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาเองยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับพื้นที่หมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิก ไม่ค่อยลงพื้นที่พบประชาชน และรับฟังปัญหาของประชาชนในขณะที่ระบบความสัมพันธ์ ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่นนั้นค่อนข้างจะมีความชัดเจนว่าสมาชิกสภาเทศบาลเมือง แม้จะมาจากต่างฝ่ายต่างกลุ่ม หรือเป็นผู้สมัครอิสระ แต่พอเข้าไปในระบบสภาเทศบาลเมืองจริงๆแล้ว มีแนวโน้มที่จะโอนอ่อนต่อฝ่ายบริหารมากกว่า ที่จะทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาจนถูกมองว่าเป็นสภาดรยาง การทำหน้าที่จึงเป็นเพียงการให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ และการสนับสนุนหรือความเห็นชอบฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น

1.1.3 ผลกระทบด้านการกำกับดูแลเทศบาลเมือง

ส่วนกลางและจังหวัดมีบทบาท ในการกำกับดูแลเทศบาลเมืองมากขึ้น การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชนหากแต่กรณีการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนี้ดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเมืองอยู่มาก โดยเฉพาะประเด็น เรื่องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ ในการปกครองตนเองกล่าว คือ

ประการแรก การกำกับดูแลทางตรง ด้านตัวบุคคลภายหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองก็อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เทศบาลเมืองจะมีความใกล้ชิดกับราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือกรณีการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลเมือง พ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ว่าสิ้นสุดหรือขาดคุณสมบัติหรือไม่ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ต่อสภาเทศบาลเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอได้ การกำกับดูแลเทศบาลอย่างมาก ก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง การบริหารจัดการต่างๆต้องถูกกำกับดูแล ในระดับสูงขึ้นถึงราชการส่วนกลาง ซึ่งก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าต่อไปในอนาคต ความเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลเมืองกับฝ่ายการเมืองระดับชาติ ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันมากขึ้นเช่นกัน

ประการที่สอง การกำกับดูแลทางตรงด้านการกำกับดูแลองค์กร จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งยุบสภาเทศบาลเมืองได้ โดยการรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีสามกรณีด้วยกันกล่าวคือ กรณีแรกหากเห็นว่าการยุบสภาเทศบาลเมืองเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล มาตรา 74 (1) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กรณีที่สอง กรณีเทศบาลเมืองพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น (มาตรา 62 ตรี) และ กรณีที่สามหากเทศบาลเมืองไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลเมือง แต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลเมืองได้ (มาตรา 24) ทั้งนี้หากมีการยุบสภาเกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใดๆก็ตาม ต้องทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน

ประการที่สาม การกำกับดูแลทางตรง ด้านการดูแลการกระทำเป็นการกำกับดูแลผ่านอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ และให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ จึงจะถูกต้องตามกฎหมาย ในการกำกับดูแลนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีที่สอง คือการกำกับดูแลผ่านการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และการระงับการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี นั้นไว้ก่อนได้แล้วต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วินิจฉัยสั่งการตามสมควรอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นหากการกระทำใดของเทศบาลเมือง อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลเมือง หรือเสียหายแก่ราชการจึงเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อทูลเกล้าปัญหา ที่จะกระทบต่อประชาชนโดยการสั่งระงับ การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

ประการที่สี่ การกำกับดูแลทางตรงด้านการคลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลเมืองปีละครั้งตามอำนาจในมาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า “โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง” อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมืองโดยตรง

ประการที่ห้า การกำกับดูแลทางอ้อมรัฐกำกับดูแลเทศบาลเมือง ผ่านกลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลเมือง เพราะหากพิจารณาในภาพรวมทั้งประเทศแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งงบประมาณ ที่เป็นเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้ ในขณะที่เทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง แม้เจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงยกฐานะคือ

ต้องการให้เทศบาลเมืองได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้น หากแต่งบประมาณคาดว่าจะเพิ่มขึ้นนั้น ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่มาก นั่นเท่ากับว่าเป็นการยกฐานะเทศบาลเมือง เพื่อรองรับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มขึ้นหมายความว่า แม้เทศบาลตำบลได้รับการยกฐานะแล้วแต่กลับต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนมากขึ้น การใช้งบประมาณดังกล่าวเพิ่มขึ้นคือการทำงานให้กับส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น เพราะงบประมาณต้องพึ่งพิง และอาศัยจากการที่รัฐบาลจัดส่งมาให้ในแต่ละปีงบประมาณ ย่อมวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อเป็นเทศบาลเมืองแล้วก็ยังคงไม่ได้อิสระทางการคลังอย่างแท้จริง เพราะงบประมาณของเทศบาลเมือง ทั้งสองกรณีศึกษาต้องรอการจัดสรรจากรัฐบาล และต้องทำตามแนวนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย โดยเฉพาะงบอุดหนุนเฉพาะกิจที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ของส่วนกลางพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณ เช่นนี้ ทำให้เทศบาลเมืองเป็นท้องถิ่นที่พร้อมทำงานให้กับนโยบายระดับชาติมากขึ้น เมื่อพิจารณาตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

ดังนั้นการจัดตั้งหรือการยกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ก็มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ด้วยอีกทั้งยังมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม เพราะยังถูกพันธนาการกับอำนาจส่วนกลาง และยังมีข้อจำกัดของแหล่งที่มาทางการคลังท้องถิ่น เพื่อสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริงหากในอนาคต จะมีการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง เพิ่มขึ้นก็เท่ากับว่ากำลังจะให้ท้องถิ่นที่ยกฐานะขึ้นมาใหม่นั้น ต้องอยู่ภายใต้พันธนาการของส่วนกลางที่เป็นศูนย์รวมแห่งมหาอำนาจของรัฐไทย

1.1.3 ผลกระทบภายนอกองค์กรเทศบาลเมือง

เทศบาลตำบลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง นั้นทำให้สถานะทางกฎหมายของตัวองค์กรเปลี่ยนแปลงไปกล่าวคือ เป็นการยกฐานะหรือระดับของความเป็นท้องถิ่นที่เชื่อกันว่าจะทำให้ตัวองค์กร มีความเป็นสากลมากขึ้นอย่างไรก็ตามด้วยสภาพลักษณะและมุมมองที่ดีต่อเทศบาลเมือง ของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ค่อนข้างเชื่อมั่นและภูมิใจต่อรูปแบบเทศบาลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาช้านาน ซึ่งในระยะหลังมีความพยายาม ชูประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองของนักการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

1.1.4 หลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

ในเรื่องหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น มีนักวิชาการที่กล่าวอ้างถึงว่ามีหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้งที่ชัดเจน อาทิงานของ สนิท จรอนันต์ (2549, น. 38-39) โกวิทย์ พวงงาม (2552, น. 191) จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2551, น. 226) รวมถึงมานิตย์ จุมปา

(2548, น. 175-176) ที่ได้กล่าวถึงว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) การจัดตั้งเทศบาล กระทำได้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

1.1.5 ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขอยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

1) เทศบาลตำบลจะต้องรายงาน ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ผ่านความเห็นชอบของอำเภอ และจังหวัด ตามลำดับมายังกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ทั้งนี้ต้องมีข้อมูลตามหลักเกณฑ์ตามนัย มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 พร้อมทั้งส่งเอกสารประกอบการพิจารณาขอยกฐานะ

2) จัดทำแบบสำรวจ ข้อมูลการขอจัดตั้งเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากอำเภอ และจังหวัด ตามลำดับ

3) รายงานการประชุมเทศบาลตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้

4) คำบรรยายแนวเขตของเทศบาลตำบล ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดเขตตำบลในท้องที่ อำเภอ จังหวัด อันเป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลนั้น ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

5) แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง โดยต้องตรวจสอบ ชื่อ สถานที่ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ต่างๆ ในกรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง ทั้งนี้โดยจะต้องให้นายอำเภอแห่งท้องที่เทศบาลตำบล ปลัดเทศบาลตำบล หัวหน้าโยธาของเทศบาลตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกันกับเทศบาลตำบลนั้น ทั้งหมดเป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขตตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย

6) แบบสำรวจความเห็น/รายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

ในกรณีที่ประสงค์จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง พร้อมไปกับการเปลี่ยนชื่อ ซึ่งจะขอใช้ชื่อ ไม่ตรงกับชื่อเดิม ให้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ มาประกอบด้วย โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควร

พิจารณาหลักฐานเอกสารตามข้อ 1 ประกอบข้อกฎหมายเหตุผลและ ความจำเป็นในการขอจัดตั้ง เป็นเทศบาลเมืองให้ครบถ้วนถูกต้อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย พร้อมแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีบัญชากรณีเทศบาล ตำบลขอเปลี่ยนชื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงชื่อ จังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการอื่นๆ ของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อน เมื่อที่ประชุมมีมติ เห็นชอบจึงเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จะกำหนดการประชุมตรวจพิจารณาร่าง ประกาศกระทรวงมหาดไทย และแผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยเชิญผู้แทนของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนเทศบาลตำบลเข้าร่วมชี้แจงด้วย แล้วจึงแจ้งให้กรมการ ปกครองท้องถิ่นทราบดังนี้

กรณีที่ 1 หากมีรายละเอียดที่ต้องแก้ไข เพิ่มเติมถูกต้องสมบูรณ์ตาม ความเห็นของที่ประชุมแล้วกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องประสานงานกับเทศบาลตำบล เพื่อรับ ไปแก้ไข และดำเนินการให้เป็นไปตาม มติที่ประชุมเสียก่อนแล้วจึงนำเสนอเข้าสู่การ พิจารณา ของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง

กรณีที่ 2 หากที่ประชุมเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย และแผนที่ ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามที่เสนอจะแจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทราบมติ ที่ประชุม และให้พิจารณาดำเนินการ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเทศบาลเมือง..... พ.ศ.เพื่อให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงนามประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง เทศบาลเมือง พ.ศ. เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น จะแจ้งให้เทศบาลตำบลทราบ และพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

กล่าวโดยสรุป จะเห็นชอบขั้นตอนหลักๆ ในการดำเนินการ เพื่อขอ ดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองกล่าวคือ อาจพิจารณาหลักพื้นฐานของการ เปลี่ยนแปลงฐานะ โดยพิจารณาที่การดำเนินการของท้องถิ่น และการขอความร่วมมือท้องถิ่น และ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการของราชการส่วนภูมิภาค และการดำเนินการของ ราชการส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) อันเป็นเส้นทางของตัว

แสดงที่สำคัญ ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่มีการวางไว้ อันเป็นการสะท้อนถึงอำนาจของรัฐ ที่สถาปนาการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) นั่นเอง

1.1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ

หลักเกณฑ์หรือแนวทาง หนึ่งใน การขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมืองคือ แบบสำรวจความคิดเห็น หรือรายงานการประชุมของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ในพื้นที่ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน มักจะออกมาในหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่ถือได้ว่าอยู่กับสังคมไทยมานานคือ เรื่องการประชุมประชาคมหมู่บ้าน หรือตำบล แต่ภายหลังกระแสการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นได้เป็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่ช่วยเป็นเวทีให้ประชาชนเป็นผู้เล่นมากขึ้น แต่ในบางกรณีอาจพบว่าห่างไกลกับเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็นอยู่มาก การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี

การจัดประชุมประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชน ว่าทำไมจึงต้องเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือมีแนวทางหรือเหตุผลอะไร ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งการที่ประชาชนทราบในข้อเท็จจริง หรือมีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางแล้วจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจ และยอมรับที่จะจ่ายภาษีตามเงื่อนไขไว้ในกฎหมายหรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่ความเหมาะสมกับจังหวะเวลา และโอกาสทั้งนี้หากจะพิจารณาในมิติทางกฎหมาย โดยเฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญรัฐ จะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญของเจตนารมณ์ของประชาชนในการปกครองตนเอง ดังนั้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การดำเนินการของเทศบาลตำบลเพื่อขอความเห็นของประชาชนนั้น จะดำเนินการในลักษณะที่เรียกว่าการประชุมประชาคม หมู่บ้าน- ตำบล

กรณีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาล เพื่อเป็นเทศบาลเมืองนั้นการประชาคมตำบลนั้นก็ทำในศูนย์กลางของตำบล โดยเชิญผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมมากกว่าเพราะเมื่อพิจารณาสถานที่จัดประชุมประชาคมตำบลแล้ว มีพื้นที่ไม่กว้างขวางมากนักซึ่งเป็นที่ประชุมสภาของเทศบาลตำบล ย่อมหมายความว่าเป็นไปได้ยากที่จะให้ ประชาชนจำนวนมาก ทั้งตำบลเข้าร่วมประชุม ซึ่งการประชุมประชาคมในความหมายที่ทำนั้น น่าจะเป็นการเชิญผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ทรงคุณวุฒิ ในหมู่บ้าน รวมไปถึงตำแหน่งอื่น เช่น ตัวแทนประชาคมจากหมู่บ้านต่างๆ ในพื้นที่เพื่อเข้าร่วมรับทราบ แนวทางการดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาล

ตำบล นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2552, น. 150) ยังได้กล่าวถึงเรื่องกลไกสำคัญสำหรับประชาสังคมในการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการทำประชาคม เป็นการรวมตัวของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือการเสนอข้อคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะผู้ปกครอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ก็เป็นพื้นที่ทางการเมือง หนึ่งที่จะให้โอกาสประชาชนในการพบปะกับผู้ปกครองท้องถิ่น อีกวาระหนึ่งเช่นกันประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมตำบลนั้น มีความรู้สึกร่วมกันประการหนึ่งว่าเป็นคนของพื้นที่หรือตำบลนั้นอยู่แล้ว ส่วนการทำอะไรร่วมกันคือการประชุมประชาคม ร่วมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น ก็คงเป็นธรรมชาติของประชาชนที่ต้อง มาปฏิบัติตามแนวทางที่เห็นว่าน่าจะดีกว่าจากเดิมที่เป็นอยู่เพราะ โดยเรื่องเงื่อนไขทางภาษาแล้วคำว่าเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นย่อมทำให้มีอารมณ์ หรือความรู้สึกไปในทางบวกเสียมากกว่า

ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนจึงเป็นมากกว่า การที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ให้ท้องถิ่นหากแต่เป้าประสงค์สำคัญ คือการสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของชุมชน และมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น ในการดูแลชุมชนร่วมกันอันสะท้อนถึงการดำรงชีวิตตามวิถีประชาธิปไตย ท้องถิ่นอันจะเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย (อรทัย ก๊กผล, 2551, น. 87-88) อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีอาจปฏิเสธแนวคิดดังกล่าวมาได้ยาก แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องพิจารณาทรัพยากรต่างๆ (Resource Model of Political Participation) อันเป็นเงื่อนไข หรือข้อพิจารณาที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือเรื่องของเงิน (Money) เวลา (Time) และทักษะของประชาชน (Civic Skills) สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ต่างกันก็มีส่วนต่อรูปแบบในการมีส่วนร่วม ที่ต่างกันทั้งนี้ในส่วน of ทักษะประชาชนนั้น ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องสถาบันทางการเมืองเท่านั้น อาจรวมไปถึงวิถีชีวิตของประชาชน ในที่ทำงานหรือการปฏิบัติศาสนากิจอื่นด้วย (Brady, Verba and Schlozman, 1995, p. 271) โดยรวมก็คือ การมีส่วนร่วมที่กลายเป็นวัฒนธรรม หรือเป็นหนึ่งในวิถีของผู้คนในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมชุมชนซึ่งไม่จำกัด เฉพาะเรื่องในทางการเมืองนั่นเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่พบในชนบทมากกว่าเขตเมือง และหากประชาชนไม่รู้สึกถึงความจำเป็น ในการมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วม ก็จะเป็นเพียงในนามเท่านั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังถูกรอบงำจากรัฐบาล และองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อความชอบธรรมในโครงการที่กำหนดไว้แล้วนั้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2551ก, น. 99-100) ซึ่งการกระทำลักษณะนี้ เป็นอันตรายอย่างยิ่งเพราะไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างแท้จริงหากเกิดปรากฏการณ์อย่างนี้ ก็เท่ากับว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงแค่เชิงสัญลักษณ์ ที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำบางอย่างหรือการขึ้นจากผู้ที่ได้

ประโยชน์ต่างๆ จากแนวทางที่ได้เสมือนหนึ่งในการหลอกลวงประชาชนแต่เป็นการหลอกลวงที่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือแนวทาง ที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอันตรายมาก ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึง

เงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและ ความตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึก เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา หรือการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคล ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ และอิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือก หรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ข้อสำคัญคือการมีส่วนร่วมนั้น ต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรือขู่เข็ญจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า Del Furia and Wallace-Jones (2000 อ้างถึงใน Lockie, Franetovich, Sharm and Rolfe, 2008) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญ ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) โดยมีหลายปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือจำเป็นต้องพิจารณากลุ่มคนที่เข้าร่วมให้มีความหลากหลาย เท่าที่สามารถทำได้ทั้งนี้อาจไม่ได้เป็นกลุ่มอิสระ หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ประกอบกับต้องมีความเชื่อมั่น ในความสามารถของประชาชน ในกระบวนการประเมินผลกระทบ และการตัดสินใจ (Impact Assessment and Decision-Making Processes) อีกทั้งยังต้องให้โอกาสประชาชน ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ และควรมีความยืดหยุ่น (Flexible) ในการให้ประชาชนเข้าร่วมในการวางแผน และตัดสินใจไม่ใช่เฉพาะเป็นการทำตามระเบียบแบบแผน หรือกฎหมายเท่านั้นควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริง ของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ เกรย์ตัน, เจมส์แอล (2005, น. 21-24) เป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้สะท้อนให้เห็น ถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะช่วยเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ให้ดีขึ้นลดค่าใช้จ่าย ลดความล่าช้าเมื่อการตัดสินใจนั้น ได้รับการยอมรับจะช่วยลดการเผชิญหน้า และความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจสร้างความน่าเชื่อถืออีก ทั้งยังเป็นการทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น นอกจากจะพิจารณาการแสดงออกของประชาชนในฐานะ ปัจเจกบุคคลแล้วชุมชนเองก็มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการเปลี่ยนแปลงฐานะด้วย

ชุมชนกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ชุมชนถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศหลายทศวรรษ ที่ผ่านมามีการกล่าวถึงการพัฒนาชุมชน กันอย่างกว้างขวางและในระยะเวลาหลังมานี้ โดยเฉพาะช่วงหลังได้มีความพยายามสร้างชุมชน ให้มีการรับรองสถานะตามกฎหมายดังจะเห็น ได้ชัดเจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้คำนิยามว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบ

ด้วยกฎหมาย และศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีระบบบริหารจัดการ และแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้หากจะกล่าวถึงชุมชนแท้จริงแล้ว อาจหมายรวมถึงการที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกันมีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกันด้วย (ประเวศ วะสี, 2541, น. 35) จะเห็นว่าคำว่าร่วมกันนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อความเป็นชุมชนเพราะลักษณะของชุมชนย่อมมีส่วนที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน อันเป็นประโยชน์ต่อชุมชน แต่ดูเหมือนว่าที่ผ่านมามีการร่วมกันของชุมชน จะประสบปัญหา โดยเฉพาะกระแสทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ได้เข้ามากระทบต่อความเป็นชุมชนดังที่ อานันท์ กาญจนพันธุ์ (2544, น. 197-199) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการพัฒนาที่ขาดมิติทางวัฒนธรรม จะก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิถีชุมชนเมือง และท้องถิ่นที่ขาดความเป็นชุมชนมากขึ้น เริ่มจากความไม่สนใจในการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชน มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ที่สำคัญคือขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของในสมบัติส่วนรวมของชุมชน และขาดความผูกพันกับท้องถิ่น ดังนั้นการพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงทางเลือกให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางเดิน ของวิถีชีวิตตนเองมากขึ้น อันจะช่วยสร้างสรรค์ต้นทุน ทางวัฒนธรรมของสังคมใหม่

ดังนั้นเมื่อมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น เสมือนหนึ่งเป็นการยกฐานะหน่วยการปกครองที่มีแต่เดิมขึ้นเป็นทางการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นองค์กรใหม่นี้จะต้องแสดงบทบาทในการติดต่อสื่อสารกับชุมชน ต้องเรียนรู้ร่วมกับชุมชน ไม่แสดงบทบาทความเป็นหน่วยงานของรัฐ แล้วสร้างความเป็นอื่นให้กับชุมชนการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลในทางอ้อมต่อการละเลยของประชาชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ได้การเอื้ออาทรการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งนี้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีข้อจำกัด เพราะเป็นองค์กรที่เน้นความเป็นทางการ และมีความเป็นราชการสูงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ชุมชน และกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีจุดแข็งด้านความคล่องตัวความไม่เป็นทางการ และยังกลมกลืนไปกับชุมชนสามารถระดมความร่วมมือจากประชาชน และกลุ่มอาชีพต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางสามารถใช้กลไกเชิงสังคมในด้านการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ในชุมชนได้อย่างไม่มีข้อจำกัดแต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่ขาดทรัพยากรในการดำเนินงาน และอำนาจตามกฎหมาย (จรัส สุวรรณมาลา, 2547, น. 5)

นอกจากนี้การเคลื่อนไหว ของการเมืองแบบตัวแทนสู่การเมืองแบบสมาคม หรือที่ จรัส สุวรรณมาลา เรียกว่าเป็นการปรับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ Co-optation คือการปรับเปลี่ยน สภาวะการแข่งขันการนำระหว่างองค์กรไปเป็นการร่วมมือสนับสนุน

หรือเกื้อกูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน ซึ่งการเมืองท้องถิ่นในระบบสมาคมมีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการด้วยกันกล่าวคือ

ประการแรก เป็นระบบการเมืองที่กระจายถ่ายโอนแลกเปลี่ยนอำนาจบทบาท และทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรชุมชนส่วนราชการภายในภายนอกชุมชน

ประการที่สอง คือเป็นระบบการเมืองที่ไม่มี การรวมศูนย์อำนาจไว้ในสถาบันการเมืองใดๆ เพียงแห่งเดียวในระบบนี้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ศูนย์กลางทางการเมือง แต่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่ง ของระบบการเมืองท้องถิ่น

ประการที่สาม เป็นระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการอย่างสมดุลในส่วนที่เป็นทางการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนซึ่งต้องทำหน้าที่ในการเป็นแกนหลัก ในการตรากฎหมายการจัดเวทีประชาคม สนับสนุนองค์กรชุมชน และส่วนราชการในการจัดบริการสาธารณะ และในส่วนที่ไม่เป็นทางการก็คือเครือข่ายความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนเวทีประชาคมส่วนราชการหน่วยงานภายนอกอื่นๆ รวมทั้งการปฏิบัติการที่ใช้กลไกทางสังคมและอาสาสมัครต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ การทำงานลักษณะการประสานงานกับ เครือข่ายและกลไกทางสังคม นั้น ถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญขององค์กรที่ไม่เป็นทางการซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องแสดงบทบาท ในฐานะองค์กรของชุมชนซึ่งเป็นลักษณะ สำคัญประการหนึ่งที่สถาบันพระปกเกล้า (2551ข: 4-6) ถือว่าเป็นธรรมชาติขององค์กร ปกครองท้องถิ่นนอกจากจะเป็นองค์กรทางการเมือง และองค์กรทางการบริหารหรือราชการ หรือเข้าทำนองที่ ประเวศ วะสี (2552: 33) เสนอว่าท้องถิ่นควรเป็นท้องถิ่น แต่ความเป็นประชา สังคมซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอำนาจรัฐอย่างเดียวนั้นไม่ได้ต้องมีลักษณะ เชิงประชาสังคมคือมีหลายคนหลายฝ่ายมา ร่วมดำเนินการบริหารงานของชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง

เมื่อเป็นดังนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มความสามารถก็ควรลดความเป็นราชการลง จะเห็นความสำคัญกับการประสานงานกับชุมชน และผู้นำท้องถิ่นที่มากขึ้นที่สำคัญคือควรบริหาร เชิงพื้นที่ร่วมกันก็น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการ ร่วมมือกันพัฒนาชุมชน และท้องถิ่น ไปพร้อมกันโดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง และการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่จะต้อง ปรับบทบาทจากการปกครองท้องถิ่น (Government) ที่เน้น ความเป็นสถาบัน และมีลักษณะสั่งการหรือประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ไปสู่การบริหารจัดการ ท้องถิ่น (Governance) ที่เน้นภาคประชาชนเป็นศูนย์กลาง และให้ความสำคัญกับภาคสังคม หรือการประสานงานกับ

องค์กรชุมชน (Community Organization) กลุ่ม หรือเครือข่ายต่างๆที่มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ซึ่งใช้กับหลักที่เน้นการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) จากฐานรากขึ้นสู่บน (Bottom-up) อันจะทำให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีความรู้ลึกผูกพัน และหวงแหนท้องถิ่น (Shah, 2006, p. 2; Saito, 2008, p. 7; Henry, 2007, p. 41; Vries, Reddy and Haque, 2008, p. 1; ฅเนศวร์ เจริญเมือง, 2533, น. 44-45 และอุดม ทุมโฆสิต, 2552, น. 204-208)

กล่าวโดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นรวมถึงการทำงานเน้นการประสานงานกับภาคชุมชน และส่วนอื่นๆเช่นเดียวกับการส่งเสริม ให้ประชาชนเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะ และกิจกรรมอื่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกระบวนการที่ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงว่าอำนาจเป็นของประชาชนซึ่งการเมืองที่เน้นฐานที่ประชาชนนั้น จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและสามารถปกครองตนเองได้อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุด ของการปกครองท้องถิ่นซึ่งการมีส่วนร่วมอาจพิจารณาความหมายที่ง่ายแก่ความเข้าใจ ซึ่งจะยึดตามความหมายของ ฅเนศวร์ เจริญเมือง (2551: 277) นั่นคือการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วม ในกิจการต่างๆของเทศบาลอย่างกว้างขวาง ไม่เพียงเฉพาะการเลือกตั้งเท่านั้น และเพิ่มเติมรายละเอียดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และการถอดถอนผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสารการให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต ของประชาชนรวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น การรับรู้ข่าวสารท้องถิ่น การร่วมแสดงความคิดเห็น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หรือการตระหนักหรือกระตุ้นส่งเสริม ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความจำเป็นในการประสานกับชุมชน หรือ ผู้นำท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญเพราะการทำงานร่วมกัน ในลักษณะเครือข่ายหรือการให้ความสำคัญกับภาคสังคม จะช่วยให้เกิดการสร้างพื้นที่ทางการเมืองแก่กลุ่มอื่นๆ ไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชน ก็จะเน้นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองกับกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่มีบทบาทภารกิจ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันในการปฏิบัติงาน

2. แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของทุกประเทศ และมีความใกล้ชิดกับประชาชน จากทิศทางการพัฒนาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนด และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ดังกล่าว ทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนไป และตลอดทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐาน ตามที่ประชาชนมุ่งหวังเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีความเคลื่อนไหวที่เปรียบเสมือนคลื่นที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ผู้ศึกษา จะกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดตั้ง และการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น การยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ในเทศบาลเมือง ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงจุดเริ่มต้น ของเทศบาลโดยวิธีการเปลี่ยนฐานะว่าเดิมที่นั้นการเปลี่ยนฐานะมีหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขอย่างไรบ้าง รวมถึงวาทกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ที่ค่อนข้างมีความสับสน และมีการนำเสนอข้อมูลที่หลากหลายอีกทั้งผู้ศึกษา จะนำเสนอขั้นตอนตามด้วยทฤษฎีหมาย ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองในปัจจุบัน ว่าเทศบาลตำบลมีการดำเนินการอย่างไร

แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญ ของการพัฒนาประชาธิปไตยเพราะการปกครองท้องถิ่นคือประชาธิปไตยท้องถิ่น ประหยัด หงส์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529, น. 107) ที่ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไปในทำนองที่ว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเกิดการจัดตั้งหรือให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งหน่วยในการปกครองตนเองมีหน้าที่สำคัญ ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในพื้นที่ อย่างไรก็ตามแนวทาง ที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่น หรือการให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 15-17) ได้

อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางหลักๆ 2 แนวทางด้วยกันกล่าวคือ

แนวคิดที่หนึ่ง คือ แนวคิดแบบจารีตหรือประเพณีนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น ของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ และอาจมีมาตั้งแต่สังคมการเมืองขึ้นในโลกเช่นมีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมัน หรือสมัยก่อนหน้านั้นในกรณีประเทศไทย ก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย หรือก่อนสุโขทัย เช่น การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้นการปกครองที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคมมีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self-Government)

แนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตยได้รับความสำคัญแนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กร ที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้จัดการให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้น ก็ไม่มีการปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะ องค์กรปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่น ที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็นทางการ หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น สอดคล้องกับ บูดงก์ นิลวส์ (2522, น. 15-16) รวมถึง ประหยัด หงส์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529, น. 237) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่น ว่ารัฐเท่านั้นที่ก่อกำเนินการปกครองท้องถิ่นหรือเรียกอีกในหนึ่งว่า “Local Government Is a Creature of the State” นั่นเอง

ฉะนั้นการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ โคนสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว จะกลายเป็นการก่อให้เกิดขึ้นเป็นรัฐซ้อนรัฐเป็น ประเทศซ้อนประเทศขึ้นมา หากท้องถิ่นเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงปราศจากการควบคุมจากรัฐ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด หรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ภายในประเทศส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระ (Autonomy) แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุม หรือการมอบอำนาจจากรัฐเท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าเป็นแนวคิดดังกล่าว ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐหากไม่มีรัฐก็ไม่สามารถก่อให้เกิดท้องถิ่นได้ เช่นเดียวกับ Wit, Deniel (1967, p. 3) ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจในหน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการให้โอกาสกับประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน เชื่อว่าหากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวหาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

กลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนภายใต้หลักการปกครองตนเอง (Local-Self Government)

ดังนั้นปรัชญาในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสำคัญที่ต้องมีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาท รูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งนี้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537, น. 6-9) ชี้ให้เห็นถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดตั้ง และพัฒนารูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวคือปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง ทั้งนี้ขอขยายความเพิ่มเติมดังนี้

ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์กล่าวคือ ท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ด้วยประวัติศาสตร์ซึ่งจะปรากฏในปัจจุบันว่ารัฐบาลกลาง ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่นอันสืบเนื่องจากพันธุนาการ ที่เกิดจากการเคยรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางจน ฌเนศวร์ เจริญเมือง (2551ก, น.9) กล่าวว่ประเทศไทยเป็นประเทศ ที่มีการกระจายอำนาจที่ล่าช้าเป็นอย่างมาก

ปัจจัยด้านสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการที่พิจารณาถึงจำนวนประชากร ลักษณะประชากร สภาพพื้นที่และชุมชน ที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำแนกแจกแจงตามสภาพ ความสลับซับซ้อนของสังคม ซึ่งอาจพิจารณาได้หลายลักษณะกล่าวคือ สังคมที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพที่หลากหลาย และมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดี สังคมชนบทซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นสังคม ที่ได้รับอิทธิพลจนมีสภาพบางส่วนเป็นเมือง และยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้าย คือสังคมที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากสามกลุ่ม ที่กล่าวข้างต้นและมีความพิเศษในด้านความเจริญทาง เศรษฐกิจสังคม การเมืองและมีหลากหลายทางวัฒนธรรมดังนั้น การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมักให้ความสำคัญ กับลักษณะของพื้นที่เป็นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ย่อมมีรายได้มาก ในการพัฒนาท้องถิ่น และความสามารถในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งสามารถวัดจากรายได้หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ย่อมเกี่ยวพันกับรูปแบบ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจัยด้านกายภาพ คือการกำหนดขนาดของพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันกล่าวคือ แนวคิดแรก การเสนอให้แบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน แนวคิดที่สองเรื่องความสะดวก ในการบริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป แนวคิดที่สามคือ การคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนอาจ ทำให้ประชาชนขาดความผูกพันกับท้องถิ่น แนวคิดที่สี่คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

ปัจจัยด้านการเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก ในด้านการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการที่รัฐกระจายอำนาจ ให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local-State Government) มากกว่าการปกครองตนเอง โดยประชาชน (Local-Self Government) ทั้งนี้การให้อิสระแก่การตัดสินใจแก่ท้องถิ่น และการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ตามสภาพทางการเมืองสังคม และประวัติศาสตร์ และนโยบายของรัฐที่จะเข้ามาบริหารประเทศ การเร่งสร้างความเข้าใจ ทางการเมืองแก่ประชาชนและการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องกระทำควบคู่กัน ไปนอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลตำบล จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ ตลอดจนรายได้ ที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และปรับปรุงการบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่จะส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปรับปรุงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ ให้มีรูปแบบเหมาะสมกับสภาพความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและสังคม

กล่าวโดยสรุป การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถให้บริการสาธารณะรวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระ ในการบริหารงานมากขึ้นด้วยอีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองโดยประชาชน จะเห็นได้ว่าแนวคิดการยกฐานะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi-Dimensional) ซึ่งหมายความว่า มีปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัยและการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุมต่างๆในทุกมิติและเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นที่สำคัญคือ มีขีดความสามารถที่จะ

ปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537: 10) ได้สรุปเกณฑ์ในการจัดตั้งและการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงควรคำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ นั้นคือ รายได้ จำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ ทั้งนี้รัฐควรให้ความสำคัญเป็นอิสระ (Autonomy) และแนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการบริหาร แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแค่ยกฐานะท้องถิ่นเพื่อเป็นเพียงสัญลักษณ์ ของประชาธิปไตยเท่านั้นหากแต่ต้องให้ท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งท้องถิ่นเองก็พึงสำรวม และตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชน เป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วยเพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญ ในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ หน่วยในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ที่มีความสำคัญมากที่สุดในด้านการจัดการสาธารณะให้แก่ประชาชน (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และ กอบกุล ราชะนาคร, 2552, น. 3) คำกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะที่ผ่านมามีบทบาท และภารกิจของท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ พ.ศ. 2560 ได้มีความพยายามในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนสำคัญ ที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหน่วยปกครองขนาดเล็ก โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่มีส่วนได้รับถ่ายโอนภารกิจเช่นกัน ซึ่งภายใต้แนวคิดการจัดบริการสาธารณะ ที่ได้รับการถ่ายโอนนี้สิ่งที่มีความต้องการให้เกิดขึ้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว โดยผลสัมฤทธิ์สุดท้ายคือประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั่นเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2547ก, น. 5)

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากวิเคราะห์ให้ลึกกลงไปในรายละเอียดแล้ว อาจพบว่าภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เป็นงานลักษณะ แม่บ้าน เช่น การจัดเก็บและกำจัดขยะ ทำความสะอาดถนน ซ่อมแซมบำรุงถนนหนทาง ส่วนงานพัฒนาสำคัญๆ มักจะเป็นการดำเนินการโดยส่วนกลาง และภูมิภาคจึงทำให้ประชาชนมองว่าการจัดบริการของส่วนกลางดีกว่าท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงบทบาทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากนัก (อรทัย ก๊กผล 2546, น. 3) ทั้งนี้หากพิจารณาความหมาย ของการจัดบริการสาธารณะแล้ว (ถวิลวดี บุรีกุล, 2548, น. 875) ได้อธิบายถึงการบริการสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐบาล และหน่วยงานต่างๆต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งมีหลายวิธีไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบ หรือใช้งบประมาณไปดำเนินการแต่เป็นการบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้บริการแก่ ประชาชนในวงกว้าง

ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชน ในท้องถิ่นตนการบริการที่จัดคือ การบริการด้านสุขภาพอนามัย สาธารณสุข การศึกษา การรักษาวัฒนธรรม การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้นคุณภาพและประสิทธิภาพ ของการบริการจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึง (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, น. 76) นั่นคือการจัดบริการที่มีต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วยของหน่วยบริการ โดยสามารถรักษาคุณภาพบริการสาธารณะไว้ได้อย่างสม่ำเสมอทุกหน่วยของบริการ โดยหน่วยจัดบริการแต่ละประเภทจะต้องมีจำนวนประชากรเป้าหมาย หรือจำนวนชุมชนเป้าหมาย หรือพื้นที่ในการให้บริการเป้าหมายที่เหมาะสมกับบริการประเภทนั้น ไม่มากเกินไปเพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการไม่สามารถรักษาคุณภาพมาตรฐานของการจัดบริการต่อหน่วยสูงเกินไป และไม่น้อยเกินไปเพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย สูงเกินไปอาจกล่าวได้ว่าจำนวนหน่วยจัดบริการจะต้องมีจำนวนไม่มากจนเกินไป เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรหรือพื้นที่เป้าหมายในการให้บริการ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. จำนวน 6 ด้าน หรือถือได้ว่าเป็นกรอบสำคัญ ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ โดยรวมแล้วมีดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำหรับการจัดบริการสาธารณะข้างต้นมีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นต้นแบบแก่การบริหารจัดการสาธารณะ ที่ท้องถิ่นอื่นควรศึกษาเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารจัดการสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดทาง การคลังเพื่อสร้างเสริมสมรรถนะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาภาวะผู้นำท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะภาคเอกชน (Private Sector) รวมถึงภาคประชาสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลภายใต้บริบทการกระจายอำนาจด้วย (Vries, Reddy and Haque, 2008, p. 1) ซึ่งท้องถิ่นทั้งหลายสามารถนำมาเป็นแนวทาง ในการปรับการบริหารงานของท้องถิ่นซึ่ง ในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการบริหารจัดการที่ดี หรือการจัดการที่มีธรรมาภิบาล การสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นรวมทั้งการแสวงหา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังที่

มีการสนับสนุนการริเริ่มและนวัตกรรมใหม่ๆ จากหน่วยงานต่างๆ เช่น รางวัลพระปกเกล้าของสถาบันพระปกเกล้า รางวัลท้องถิ่นที่การบริหารจัดการที่ดี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ (อรทัย ก๊กผล, 2546, น. 12-25) ได้อธิบายว่าภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารถูกท้าทายให้เพิ่มบทบาท ไม่ใช่เป็นเพียงผู้บริหารที่ยึดบทบาทตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้บริหารที่มีความคิดสร้างสรรค์ทำงานเชิงรุก เพิ่มบทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ทั้งนี้ผู้บริหาร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็น ต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารองค์กรอย่างน้อย 4 มิติดังนี้

1) ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือทำให้มีความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และมุ่งการพัฒนาที่สมดุลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ด้าน การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การรักษาระบบนิเวศ

2) ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กร โดย การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักยึดประโยชน์เป็นสำคัญ เน้นการกระจายอำนาจและการทำงานเชิงรุกมากกว่าป้องกันการพัฒนาองค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายใน และกระบวนการทำงานการบริหารงานบุคคลและภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น

3) ความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลัง โดยมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้ได้ตามเป้าหมาย

4) ความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยเป้าหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

จากการให้ความเห็นที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่าคำว่าบริการสาธารณะ นั้นมีจุดสำคัญดังนี้ ประการแรก ต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำ โดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดต้องเป็นองค์กรของรัฐในทุกระดับ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้วย ประการที่สอง การจัดบริการสาธารณะจะต้องจัดทำเป็นการทำงานไปไม่เฉพาะเจาะจง ที่ตัวบุคคลโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ประการที่สาม การจัดทำบริการสาธารณะต้องมุ่งประโยชน์ที่ประชาชนหรือสังคมโดยรวมเป็นหลัก ไม่มุ่งผลกำไรแต่มุ่งไปที่คุณภาพและผลประโยชน์ที่ตกกับประชาชน และประการสุดท้าย คือการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกส่วน และต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของการจัดบริการสาธารณสุขนั้น เป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมโดยเฉพาะเทศบาลเมืองที่ยกฐานะขึ้นใหม่ เป็นที่คาดหวังแก่ประชาชนอย่างมากในการได้รับบริการสาธารณสุข ที่ดีมีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองแก่ความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลว่า ให้ความสำคัญไปที่การจัดการประเภทใดมากกว่ากัน และนอกจากนั้นยังจะพิจารณาจากมุมมองของประชาชนว่าประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขจากเทศบาลเมืองอย่างไร นั่นคือการที่เทศบาลเมืองมีความสามารถของเทศบาลเมือง ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะพิจารณาจากภารกิจหลัก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นคือ บริการสาธารณสุขที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็นสำคัญ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองเรื่องการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เมื่อพิจารณาวิธีการดำเนินการ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองในเชิงนิตินัยแล้ว หากเป็นไปตามขั้นตอนหรือแนวทางที่เคยมีการกำหนดไว้ ก็น่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ หากแต่ในทางปฏิบัติที่ได้พบกับกระแสข่าวจำนวนมาก อาทิ เรื่องของการจ่ายค่าจัดทำเอกสารเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะของท้องถิ่น รวมทั้งกระแสการทุจริตเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองความพยายามหาที่พึ่งของนักการเมือง และข้าราชการท้องถิ่นกับอำนาจของราชการส่วนกลางที่ยังมีเหนือท้องถิ่นอยู่สูงมาก เพราะสามารถชี้ชะตากรรมแก่ท้องถิ่นต่างๆ ได้ว่าจะมีทิศทางไปทางใด กล่าวคือ จะอยู่ในฐานะเดิมคือเทศบาลตำบล หรือจะอยู่ในสถานะใหม่อันเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นปรารถนา

ทั้งนี้การเมืองท้องถิ่นเป็นกระบวนการ ที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารท้องถิ่น เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551, น. 66-67) เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ จากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ผู้ปกครองท้องถิ่น แม้จะเป็นกลุ่มทุน หรือผู้นำชุมชนก็สามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้ เช่นกันหากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีตัวเลือก ได้มากขึ้นนักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งจะเห็นในหลายๆท้องถิ่นที่มีกลุ่มตระกูลการเมืองเป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป การศึกษาการเมืองท้องถิ่นอาจมีหลายขอบเขต

นอกจากนี้ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552, น. 49) ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยได้กำหนดประเด็นศึกษาในส่วนของสภาพการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ประเด็นหลักด้วยกันกล่าวคือ สภาพการแข่งขันทางการเมืองภายในพื้นที่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น และประเด็นสุดท้ายคือการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล ทั้งนี้หากจะกล่าวถึงการเมืองเรื่องการยกฐานะนั้นมีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง ในระดับท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติก็ทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้อง กับกระบวนการทางการเมืองภายในท้องถิ่นเองซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมโยง ระหว่างการเมืองระดับชาติ และประชาชนหรือพลเมืองในระดับท้องถิ่นประเด็นการเมืองระดับชาติ นั้นหมายถึงนักการเมืองในระดับชาติที่มีผลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลเมือง ทั้งนี้ในเชิงโครงสร้างนับได้ว่าเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การพิจารณายกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก แต่พิจารณากว้างๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจ หรือฐานะทางการคลัง มติด้านประชากร มติด้านความสำคัญทางการเมือง ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น และที่สำคัญคือต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลไว้ เป็นการเฉพาะโดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามแต่สมควรแก่กรณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลักและทั้งนี้ภายหลังจากที่ได้รับยกฐานะก็จะช่วยให้ประชาชน ได้รับบริการที่มีคุณภาพมากขึ้นนอกจากนี้หากพิจารณาเงื่อนไขทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยในการจัดตั้ง และการส่งเสริมการยกฐานะ ซึ่งในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวง มีความสะดวกแก่การจัดทำมากกว่า และยังมีผลเร็วเนื่องจากขั้นตอนต่างๆ สิ้นสุดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการง่ายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยฝ่ายการเมืองซึ่งพึงมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้หากจะพิจารณาในรายละเอียด จะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการร่างพระราชกฤษฎีกา และประกาศกระทรวงซึ่งจะขอกว่าในรายละเอียด เพื่อให้เห็นความชัดเจนว่าเงื่อนไขทางกฎหมายมีผลอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะดังที่ หยุต แสงอุทัย (2548, น. 79-80) ได้กล่าวถึงพระราชกฤษฎีกาว่าคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยพระราชกฤษฎีกามีประเภทเดียวนั่นคือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นอาทิพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ได้มีบทบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีไปถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดเพื่อดำเนินการ ให้เป็นไป

ตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นๆแล้วแต่กรณี ทั้งนี้หากพิจารณากระบวนการในการร่างพระราชกฤษฎีกาแล้วจะเริ่มต้นดังนี้ (หยุด แสงอุทัย, 2548, น. 79-80)

ผู้มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่รัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่บัญญัติให้ออกรากฤษฎีกานั้นๆ ส่วนพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทรงตรา โดยไม่ขัดต่อกฎหมายผู้เสนอได้แก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องคือเจ้าของเรื่องนั้น โดยสรุปผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาคือ คณะรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาคือพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้การบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อมีประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจากพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวงจึงช่วยเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐเกิดความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ แห่งรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ประกาศกระทรวงเป็นกฎหมายที่ออก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งในที่นี้หมายถึงกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยไม่จำเป็นที่จะต้อง ได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เหมือนกับพระราชกฤษฎีกาแต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กล่าวโดยสรุปการเมืองท้องถิ่นมีความหมาย หรือขอบเขตที่หลากหลายแต่ในที่นี้ผู้วิจัยขอพิจารณาและปรับปรุงจากงานของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552, น. 49) โดยจะเน้นประเด็นการเมืองท้องถิ่นในสภาพการแข่งขันทางการเมือง ภายในพื้นที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติเพื่อสะท้อนให้เห็น ถึงบริบททางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งน่าจะพอเป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้

3.1 การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ก็มีความสำคัญอยู่มากเพราะเทศบาลเมืองเป็นรูปแบบที่มีอำนาจหน้าที่ ที่มีความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งถูกทำลายจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นความเป็นธรรม ในการจัดสรรงบประมาณในขณะที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546, น. 93) ก็ได้เคยกล่าวให้เห็นเป็นภาพรวมว่าช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมามีการกล่าวถึงเรื่องการปรับปรุงรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่โดยมีการเสนอหลายแนวคิดเช่นเพื่อให้เกิดความประหยัดและเกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการจากที่กล่าวมาพอจะเห็นว่าแนวคิดเรื่องการยกฐานะมีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็นับได้ว่ายังเป็นอุปสรรคอยู่มาก

สำหรับประเทศไทยนับจากช่วงเวลา พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้ง หรือการยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (พ.ศ. 2535) และในช่วงเวลาที่มีได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลขานานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537, น. 75) ทั้งนี้ข้อมูลใน พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งและยกฐานะเทศบาลจำนวน 136 แห่ง ทั้งนี้ประกอบไปด้วยเทศบาลนคร 1 แห่ง (เทศบาลนครเชียงใหม่) เทศบาลเมือง 84 แห่ง และเทศบาลตำบล 51 แห่ง ส่วนสุขาภิบาลมีจำนวน 972 แห่ง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537: 2) จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาสองปี คือใน พ.ศ. 2535-2537 ได้มีการจัดตั้งหรือการยกฐานะเทศบาลเพิ่มขึ้นเพียง 2 แห่งเท่านั้นในปี พ.ศ. 2541 ก่อนมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้นทั้งสิ้น 149 แห่ง (ข้อมูลจากกรมการปกครองอ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2552, น. 192) แบ่งเป็นเทศบาลนคร 12 แห่ง เทศบาลเมือง 86 แห่ง และเทศบาลตำบล 51 แห่ง และเมื่อ พิจารณาเทศบาลตำบลภายหลังจากรัฐบาล ได้ประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะ ของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นอันสิ้นสุดลง และเกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมจำนวน 980 แห่ง (โกวิทช์ พวงงาม, 2552, น. 248) เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดในปี พ.ศ. 2542 จึงทำให้ประเทศไทยมีเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น 1,129 แห่งแบ่งเป็นเทศบาลนครจำนวน 12 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 86 แห่ง และเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดถึง 1,031 แห่ง

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่ง (เทศบาลเมืองลำปางใต้) และได้ทำการยกฐานะองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอีกจำนวน 59 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบ และ โครงสร้างสำนักพัฒนาระบบรูปแบบ และ โครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ได้ทำการยก ฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั้งสิ้น 319 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ส่วนวิจัยและการพัฒนาระบบรูปแบบ และ โครงสร้างสำนักพัฒนา ระบบรูปแบบและ โครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

4. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น

ท้องถิ่นในความหมายแรก หมายถึง สภาพทางกายภาพของท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง (urban area) ที่มีโครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ สังคมพร้อม เช่น ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น ในขณะที่ท้องถิ่นที่เป็นชนบท (rural) มักมีโครงสร้างพื้นฐานดีกว่าท้องถิ่นที่เป็นเขตเมือง

ท้องถิ่นในความหมายที่สอง หมายถึง ลักษณะของชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยชุมชนเมืองเป็นชุมชน ที่มีประชากรหนาแน่นว่าชุมชนชนบท ที่มีประชากรอยู่กระจัดกระจาย และเบาบางกว่าชุมชนเมือง

ท้องถิ่นในความหมายที่สาม หมายถึง สถานที่ที่ประชาชนมาอาศัยอยู่ร่วมกัน และมีการพัฒนาวิถีการดำรงชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะ ของชุมชนท้องถิ่นในแง่ของวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีจนเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ และมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างกันและกันภายในชุมชนท้องถิ่น

ท้องถิ่นในความหมายที่สี่ หมายถึง โครงสร้างทางการเมืองระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตัวแทน ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ตามที่รัฐมอบหมายหรือการกระจายอำนาจมาให้ และตอบสนองความต้องการของประชาชน ในชุมชนท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ร่วมกับการเมืองภาคตัวแทนด้วย เห็นได้ว่าท้องถิ่นมีความหมายครอบคลุมถึงในเชิงกายภาพ ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง

เมื่อนำคำว่า “การเมือง” กับคำว่า “ท้องถิ่น” เข้ามารวมกันเป็น “การเมืองท้องถิ่น” (local politics) จึงเป็นคำที่มีความหมายในเชิงสาระสำคัญที่ สะท้อนถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการร่วมมือหรือแย่งชิงอำนาจในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเมืองท้องถิ่นยังเป็นพื้นที่ทางการเมือง ที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น โดยมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจมีทั้งความร่วมมือ และความขัดแย้งเกิดขึ้นรวมถึงการมีประนีประนอมกัน

ดังนั้น ในการทำความเข้าใจกับการเมืองท้องถิ่น จำเป็นต้องเข้าถึงและเข้าใจบริบทของการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น การเมืองท้องถิ่นในเขตเมือง การเมืองท้องถิ่นในเขตชนบท เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการแสดงออกทางด้านสิทธิเสรีภาพทางความคิด จะเห็นได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่น เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการสะท้อนถึงอิสระทางด้านการคิดของประชาชน รวมถึงพฤติกรรมทางการเมืองที่มีส่วนร่วมทางการเมืองว่าแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะเช่นใด ในการเลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้งอาจมีปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจเลือกตั้ง ของประชาชนในพื้นที่อาจมีอุปสรรค เช่น ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของตน และความสำคัญในการไปเลือกตั้ง ซึ่งถ้าประชาชนตระหนัก

และเข้าใจจะมีผลการได้มาซึ่ง นายกเทศมนตรีมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น และได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานประหยัดงบประมาณของทางราชการ และส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นการตัดสินใจของประชาชนที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างอิสระเสรีเพียงใด ทั้งนี้เพราะสภาพความเป็นจริงนั้น การไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นเพียงผลพวงขั้นสุดท้ายของกระบวนการทางการเมืองของสังคมนั้น อย่างไรก็ตามการที่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการเช่นนี้ได้ จะต้องมีการมีปัจจัย และองค์ประกอบอื่นๆ อีกมาก

5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการยกฐานะของบขช.ส่วนใหญ่ว่าจะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้ผู้วิจัยพยายามประมวลเพื่อให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์ และปัญหาอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

เปรมศักดิ์ กิรานนท์ (2538, น. 100) ได้ศึกษาเรื่องอุปสรรค และปัญหาการยกฐานะเป็นเทศบาลเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคที่ประสบอยู่ว่าเป็นปัญหาต่อการยกฐานะหรือไม่ ซึ่งปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมในการยกฐานะเป็นเทศบาลที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการมีส่วนร่วม และการไม่สนใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเปรมศักดิ์ จะเน้นไปที่ปัญหาด้านประชาชนเป็นหลัก เช่น ด้านการศึกษาของประชาชนแต่ก็มีมิติการบริหารยังใช้เงินอุดหนุน เพื่อการบริหารงานเป็นหลัก

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2537, น. 101) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เกณฑ์ในการพิจารณา จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่าการศึกษาการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่จำเป็นและการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น โดยต้องมีทรัพยากรการบริหารที่เพียงพอ และมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ที่ได้รับจัดสรรจากรัฐทั้งนี้โครงการวิทยาลัยการเมืองได้เสนอเกณฑ์ในการยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงเรื่อง รายได้ เป็นรายได้จริงย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน เรื่องจำนวนประชากร มีจำนวนที่เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และเรื่องขนาดพื้นที่ ที่มีขนาดพื้นที่ติดต่อกันคิดเป็นตารางกิโลเมตร

นอกจากนี้ สมพงษ์ ฟูงทวิวงศ์ (2542, น. 104) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลต่อการบริหารงานของเทศบาล ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่าคณะผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานทั้ง 4 ด้านคือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารพัสดุอยู่ในระดับที่ไม่รุนแรงมากนักเนื่องจากลักษณะสุขภาพิบาลและเทศบาลมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงเปลี่ยนฐานะตามกฎหมาย และผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นกรรมการสุขภาพิบาลมาก่อนปัญหาจึงไม่รุนแรงมากนัก หากผู้บริหารได้ศึกษาและทำความเข้าใจในบทบาทของเทศบาล

ในการศึกษาของ นคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544, น. 150-162) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลในจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ และวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนรวมทั้งวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชน ต่อการให้บริการของเทศบาล และเพื่อระบุปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยงานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้ง เชิงปริมาณ และคุณภาพผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผล ของการนำนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติได้แก่โครงสร้างของหน่วยงานอำนาจ และอิสระในการตัดสินใจความเพียงพอขอทรัพยากร และความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา และการเมืองอยู่ในระดับน้อย ปัจจัยที่มีต่อการมีส่วนร่วมคืออาชีพของประชาชนการดำรงตำแหน่งในชุมชนการเป็นสมาชิกในกลุ่มชุมชน และทัศนคติต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล 3) ระดับความพึงพอใจของประชาชน ต่อการให้บริการของเทศบาลอยู่ในระดับน้อย 4) ปัญหาและอุปสรรคคือ มีกลุ่มการเมืองเดียวทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เข้มแข็ง การขาดแคลนบุคลากร และอาคารสำนักงานการบริหารงานงบประมาณเทศบาล อีกทั้งยังพบว่าเทศบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

วิโรจน์ ไชยมาลา (2545, น. 81) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลกรณีศึกษาจังหวัดลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ทวีไปศึกษาสภาพปัญหาหลักในการดำเนินการในด้านต่างๆ และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารของ เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะซึ่งการศึกษาใช้วิธีศึกษาเอกสาร และการวิจัยเชิงสำรวจ ผลการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันในปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาลตำบลกล่าวคือ ด้านอำนาจหน้าที่

โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการจัดการขยะ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล อันเป็นปัญหาในการบริหารงานบุคคล ภายใต้หลักคุณธรรม ปัญหาด้านงบประมาณและการคลัง คือปัญหาเรื่องการใช้แผนที่ยกย่องปัญหาด้านการควบคุมจากส่วนกลางและภูมิภาค และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ควรเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทุกระดับ ส่วนข้อเสนอแนะนั้นได้เสนอว่าควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนบริหารงานด้วยความโปร่งใส รัฐควรเน้นความร่วมมือ และประสานงานมากกว่าการควบคุม

ชาสันต์ คงเรือง (2544, น. 139) ศึกษาเรื่องการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณียกฐานะเทศบาลตำบลพบว่า ปัญหาการดำเนินงานเทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะทางกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดมีหน้าที่มาก แต่งบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจน ระหว่างรัฐกับเทศบาลทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ ปัญหารูปแบบเทศบาลการทำงานฝ่ายบริหาร ถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาเอง ไม่สามารถทำอะไรได้มากนักนอกจากนี้ ประชาชนเองยังขาดการมีส่วนร่วมและความสนใจต่อการเมืองท้องถิ่นอยู่มาก อีกทั้งยังไม่สนใจการติดตามการทำงานของเทศบาล และการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

ธีรเดช ลีริอำไพรัตน์ (2551, น. 139-140) ได้ศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการยกฐานะเทศบาลตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลกระทู้ด้อม อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร สมาชิกสภา ผู้ปกครองท้องถิ่นและประชาชน ที่มีต่อการยกฐานะและยังศึกษาถึงข้อเท็จจริงในด้านปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อการยกฐานะผลจากการศึกษาพบว่า ทั้งกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มสมาชิกสภา กลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่น และกลุ่มประชาชนต่างก็ มีความคิดเห็นตรงกันที่ต้องการให้มีการยกฐานะ จากการศึกษาพบว่ากลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ เห็นด้วยกับการยกฐานะซึ่งสาเหตุเกิดมาจากการยกฐานะนั้น ไม่ได้ทำให้กลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นสูญเสีย อำนาจ และผลประโยชน์แต่อย่างใดเพราะว่ามีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ จากผู้ปกครองท้องถิ่นไปสู่ นักการเมืองในองค์กรใหม่คือเทศบาล ซึ่งสถานะของสมาชิกสภาเทศบาลหรือฝ่ายคณะผู้บริหาร เทศบาลมีฐานะที่สูงกว่า จึงทำให้ทางกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่นไม่ได้ออกมาแสดงอาการต่อต้าน หรือ คัดค้านในการยกฐานะ ดังนั้นเรื่องปัญหาขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกับกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่น จึง ไม่เกิดขึ้นเป็นผลทำให้การยกฐานะราบรื่น ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคแต่อย่างใด

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะ โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการเปลี่ยนแปลงฐานะรวมทั้ง ความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น ต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าวส่วน

การศึกษาขอบข่ายที่เกี่ยวกับ ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะรวมถึง ผลกระทบที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นๆยังไม่ มีการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก

วิโรจน์ ไชยมาลา (2545) และ ไพรัตน์ ตระการศิรินนท์และคณะ (2546) นั้นก็เป็นการศึกษา ปัญหา ในช่วงหลังจากที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล

ธีรเดช สิริอำไพรัตน์ (2551) ก็มุ่งศึกษาประเด็นเรื่องการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ โดยศึกษาความขัดแย้งและโครงสร้างทางอำนาจเฉพาะในกรณีศึกษา ซึ่งอธิบายเฉพาะก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

เปรมศักดิ์ กิรานนท์ (2538) ที่ศึกษาอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะเทศบาล โดยศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาต่อการยกฐานะ ทั่วประเทศก็เท่ากับเป็นการศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคต่อการยกฐานะ

ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งน่าจะเป็นการช่วยให้เทศบาลตำบลที่ทำการเปลี่ยนฐานะ ได้เตรียมรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น และที่สำคัญหากการดำเนินการแก้ไขได้ก็จะเป็นเรื่องที่ดี ที่ช่วยส่งเสริมให้มีการเพิ่มศักยภาพทางการบริหาร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้ยังศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษา ทั้งกระบวนการช่วงขอเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ อันเป็นการศึกษาทั้งผลกระทบภายในองค์กรเทศบาลเมือง และภายนอกองค์กรเทศบาลเมืองเพื่อชี้ให้เห็นว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้นเป็นอย่างไร อันเป็นการช่วยสร้างความเข้าใจถึงผลกระทบ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่วิจัย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการมองภาพรวมในการปกครองท้องถิ่น



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา ผู้วิจัยเน้นศึกษาประเด็นการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และศึกษาการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลที่สำคัญจากหลายแหล่งด้วยกัน อาทิ ระเบียบ กฎหมายต่างๆ ตำรา เอกสารทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำการศึกษาเพื่อหาคำตอบในเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ (In-depth Interview) ซึ่งวิธีการศึกษาสามารถพิจารณาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. วิธีการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากผู้วิจัยได้ศึกษา ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง เป็นเทศบาลเมืองทั้งภายในองค์กรเทศบาลเมือง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภายนอกองค์กรเทศบาลเมือง โดยใช้การศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้ศึกษาอาศัยข้อมูลเพื่อประกอบในการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

1.1 การค้นคว้าวิจัยผ่านเอกสาร (Documentary Research)

อันประกอบไปด้วย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งเอกสาร ตำรา สิ่งพิมพ์ ข่าวสารต่างๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเอกสารอื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษา อาทิ รายงานประจำปีของเทศบาล รายงานหรือสถิติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทั้งข้อมูลในเชิงปฐมภูมิ และทฤษฎี ทั้งนี้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลดังนี้

1.1.1 สืบค้นแหล่งข้อมูลด้านเอกสารที่ใช้จากการศึกษา ในสำนักบรรณสารการพัฒนาลานห้องสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สำนักห้องสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักห้องสมุดมหาวิทยาลัยพายัพ สำนักห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า สำนักห้องสมุดวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ฯลฯ

1.1.2 ข้อมูลข่าวสาร บทความ ข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีจากการสืบค้นหาทาง Internet

1.1.3 นำข้อมูลดังกล่าวมาสรุป

1.2 ข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ที่ได้จากการสัมภาษณ์จากฝ่าย บริหาร คือรักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ จากฝ่ายนิติบัญญัติประธานสภาเทศบาลเมืองต้นเปา ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่การวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ รวมถึงผลกระทบในระยะเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลเมืองต้นเปา รวมทั้งการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก กับผู้นำชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ที่จะให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในพื้นที่เพื่อสะท้อนผลกระทบภายนอกหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ทั้งนี้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

- 1) ติดต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อขอหนังสือแนะนำตัวเพื่อขอข้อมูลจากเทศบาลเมืองต้นเปา และผู้นำชุมชนประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการสัมภาษณ์
- 2) ติดต่อกับเทศบาลเมืองต้นเปาที่เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งผู้นำชุมชนประชาชนและข้าราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการสัมภาษณ์
- 3) ดำเนินการสัมภาษณ์แบบพบปะหน้า (Face to Face)
- 4) นำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป

2. พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ในการตอบคำถามในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกแนวทาง กรณีศึกษาโดยใช้เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ในการศึกษาดังนี้หลักเกณฑ์ ประการแรกเป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองเฉพาะภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2553 ที่มีความเปลี่ยนแปลงในจำนวนของเทศบาลที่น่าสนใจ ที่สำคัญคือจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพราะพ่วงผ่านการเปลี่ยนแปลงฐานะมาไม่นานนัก หลักเกณฑ์ที่สองเรื่องลักษณะชุมชนซึ่งพิจารณาจากเทศบาลเมืองเท่านั้น สองหลักเกณฑ์นี้จะช่วยทำให้เห็นภาพเทศบาลเมือง และจะ

เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ทั้งนี้ Charas Suwanmala (2007) and Suchitra Punyaratabandhu (2007) (อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553, น. 5) ได้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะของชุมชนจะส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติ และความสนใจของประชาชนที่มีต่อประเด็นสาธารณะอันจะส่งผลต่อรูปแบบ และความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ในการเลือกพื้นที่ผู้วิจัยเลือกกรณีเทศบาลเมืองดั้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่โดยพื้นที่ที่ประชาชนเขตรอบเทศบาลเมืองดั้นเปา (เทศบาลตำบลก่อนยกฐานะ) มีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่น (Households Participating in Community Activities) ในระดับกลางๆ กล่าวคือ ให้เห็นถึงความสนใจทางการเมืองในท้องถิ่น และการรับรู้ของประชาชนในระดับหนึ่งอีกทั้งกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะยังมีเงื่อนไข เรื่องการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงฐานะประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่น่าสนใจ เพราะเกิดประเด็นปัญหา และความล่าช้าในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ประกอบด้วยจังหวัดเชียงใหม่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกประเภทยกเว้นท้องถิ่นพิเศษเท่านั้น ยังมีความหลากหลายทางมิติเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั่นคือมีความเจริญที่กระจุกอยู่ในตัวเมืองส่วนพื้นที่ห่างไกลกับตัวจังหวัดยังเป็นชนบท และมีทุนทางวัฒนธรรม และทุนชุมชนอยู่สูงมากกว่าเขตเมือง

ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ประสานกับเทศบาลเมืองดั้นเปา และการลงพื้นที่เพื่อพิจารณาข้อมูลรวมถึงการให้ความร่วมมือของเทศบาลเมืองดั้นเปา และในการศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การทำความเข้าใจในประเด็นปัญหากระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองอีกทั้งยังเป็นสารสนเทศสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ล้วนมีลักษณะเป็นขนาดเล็กและค่อนข้างมีความเป็นชนบทนั่นเอง

2.2 กลุ่มการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงเน้นการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) อันจะเป็นการตอบ โจทย์ในการวิจัยซึ่งในที่นี้ผู้ที่ให้ข้อมูลได้ประกอบด้วยสามกลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น อาทิ รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองดั้นเปา รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองดั้นเปา ประธานสภาเทศบาลเมืองดั้นเปา

กลุ่มข้าราชการท้องถิ่น อาทิ ปลัดเทศบาลเมืองดั้นเปา หัวหน้านักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการเทศบาลเมืองดั้นเปา

กลุ่มผู้นำชุมชนประชาชน ในเขตเทศบาลเมืองต้นเปา เพื่อให้เห็นมุมมองในปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

ตารางที่ 3.1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน / คน
กลุ่มนักการเมือง	
- รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา	1
- รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา	1
- ประธานสภาเทศบาลเมืองต้นเปา	1
กลุ่มข้าราชการท้องถิ่น	
- ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา	1
- หัวหน้านักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ	1
กลุ่มผู้นำชุมชนประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองต้นเปา	
- ผู้นำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล	2
- ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองต้นเปา	3
รวม	10

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งในมิติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นผู้วิจัยเน้นศึกษาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ก็มีการสัมภาษณ์ประกอบในบาง ประเด็น ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้คือ

3.1 แบบบันทึกข้อมูลเอกสาร (Documentary)

ซึ่งได้จากการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งเอกสารตำรา ข่าวสารต่างๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมี เอกสารอื่นๆที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษา อาทิ รายงานประจำปีของเทศบาล รายงานหรือสถิติ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง เป็นต้น

3.2 แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi Structured)

ผู้วิจัยจะวางโครงร่างการสัมภาษณ์ไว้คร่าวๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ ในประเด็นอื่นๆหากประเด็นที่พูดคุยนั้นเป็นประโยชน์ แก่การศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยในแบบ สัมภาษณ์จะเน้นเรื่องปัญหา และอุปสรรคในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะและผลกระทบที่ เกิดขึ้นภายหลังจากการยกฐานะเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ทั้งนี้ครอบคลุมทั้ง ประเด็นการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเทศบาลเมืองต้นเปาและการ เปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การ เทศบาลเมืองต้นเปา ซึ่งแบ่งเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติด้าน กระบวนการการเมืองของการยกฐานะ มิติด้าน การเมืองของการยกฐานะ มิติด้านปัจจัยที่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และ มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จะสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามที่ กำหนดไว้ตามแบบสัมภาษณ์ ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ซึ่งดำเนินการดังนี้

- 1) แนะนำตัวเอง และชี้แจงรายละเอียด วัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ครั้งนี้
- 2) ผู้สัมภาษณ์ขออนุญาตบันทึกการสัมภาษณ์
- 3) ผู้สัมภาษณ์ เริ่มสัมภาษณ์ด้วยประเด็นทั่วไป เพื่อให้เกิดความเป็นกันเองใน การ สัมภาษณ์
- 4) ผู้สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ในประเด็นคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ ซึ่งในขณะที่ สัมภาษณ์ สามารถถามประเด็นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์ได้ ถ้าประเด็นนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับ เนื้อหาที่ต้องการทราบ ตามความมุ่งหมายของการวิจัยในครั้งนี้
- 5) เมื่อการสัมภาษณ์เสร็จสิ้น เก็บอุปกรณ์ต่างๆ กล่าวขอบคุณ และกล่าวอำลา
- 6) ในขณะที่สัมภาษณ์มีการสังเกตอาการปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ ด้วยว่าแสดงออก อย่างไรเพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูล ที่ได้จากการสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ได้กำหนดประเด็นเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ดัง จะได้นำเสนอในภาคผนวก

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการศึกษาเอกสาร การ สัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งการสังเกตแล้วนั้น จะได้นำข้อมูลที่ได้นำมาสรุปสังเคราะห์ และวิเคราะห์ตาม ประเด็นที่ศึกษา ด้วยการสร้างข้อสรุปโดยใช้หลักการทฤษฎี โดยวิธีการแบบอุปนัย (Induction) (ชาย โพธิ์สิตา, 2552, น. 59; สุภางค์ จันทวานิช, 2549, น. 205, 2552, น. 17) กล่าวคือการอ้างเหตุผล หรือ

การหาข้อสรุป ที่เริ่มต้นด้วยความรู้หรือข้อสังเกต ที่ได้จากการสังเกตคนพฤติกรรม ปรัชญาการณ ๗๗ ที่จำเพาะเจาะจงเพียงจำนวนหนึ่ง แล้วจึงนำไปสู่การหาข้อสรุปที่อาจเป็นหลักหรือเกณฑ์ทั่วไป ประกอบกับการวิเคราะห์ ซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ศึกษาดังนี้

4.1 กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

พิจารณาจากตัวแสดงสำคัญคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ เทศบาลเมืองต้นเปา นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำประชาคม/ตำบล ประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

4.2 การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

การเมืองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ ต่อการกำหนดแนวทางของการบริหารท้องถิ่นเห็นว่าเป็นการ เปลี่ยนถ่ายอำนาจจากข้าราชการส่วนกลาง ไปสู่นักการเมืองท้องถิ่น แม้จะเป็นกลุ่มทุน หรือผู้นำชุมชนก็สามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน มีหลายกลุ่มทุนก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชน ได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาอำนาจทางการเมือง ไว้ซึ่งจะเห็นในหลายๆท้องถิ่น ที่มีตระกูลการเมืองเป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปการศึกษาการเมืองท้องถิ่นอาจมีหลายขอบเขต

4.3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา

ผลกระทบในด้านมิติด้านการเมืองนั้นมีแนวโน้ม ที่จะแข่งขันทางการเมืองที่ใช้เงินในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้น แม้จะไม่ใช่กลุ่มที่ถาวรก็ตามในด้านความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เทศบาลเมืองต้นเปามีความชัดเจน ในการสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค แต่ในเวทีท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้แสดงออกอย่างเต็มที่นัก

ส่วนมิตีปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือในการกระจายอำนาจ ให้กลับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย และยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มากก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ มากกว่าการปกครองตนเอง การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามในการวิจัยสองประการ กล่าวคือปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา แล้วก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้างโดยผู้วิจัยจะได้บรรยายอธิบายเป็นลำดับดังนี้

1. กระบวนการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

การเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น ผู้ศึกษาจะได้อภิปรายให้เห็นถึงปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ว่าในขั้นตอนใดที่ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติจนทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งจากการลงพื้นที่ ในการวิจัยเพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูล และการสัมภาษณ์ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองพบว่าประเด็นปัญหา และอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองมีลักษณะดังนี้

1.1 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแสดงให้เห็นถึงความต้องการ ของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชนมีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองต้นเปาทำให้เกิดการวิงวอนทางการเมือง

นักการเมืองท้องถิ่นมองว่าเทศบาลเมืองต้นเปา เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากลหรือมีภาพลักษณ์ขององค์กรดีกว่าเทศบาลตำบลต้นเปา ทั้งๆ ที่โดยทั่วไปแล้วสภาพพื้นที่คือเทศบาลตำบลต้นเปา ดังคำกล่าวของ รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา (นายพรชัย คำบุญเรือง, 18 พฤษภาคม 2561) ที่ว่าภาพที่เป็นเทศบาลเมืองต้นเปาเป็นสากล ภาพลักษณ์องค์กรดีกว่าทั้งๆ ที่โดยทั่วไปแล้วคือเป็นเทศบาลตำบลต้นเปา แต่ด้วยภาพลักษณ์ของคำว่าเทศบาลเมืองต้นเปานั้น ทำให้นักการเมืองท้องถิ่น มีความภูมิใจเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาอย่างมาก

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะของตนมีความจำเป็นที่ต้องมีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรใหม่ความพร้อมดังกล่าวอาจพิจารณาจากความพร้อมด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพร้อมด้านบุคลากร โดยเฉพาะช่วงของการดำเนินการเพื่อขอยกฐานะ ความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะ มีความสำคัญมากเพราะเป็นการดำเนินการด้านเทคนิคการจัดการด้านเอกสารเพื่อนำเสนอข้อมูลต่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณากรณีทีก่อให้เกิดความล่าช้าแก่การขอดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ นั้นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น เทศบาลตำบลต้องดำเนินการจัดทำคำบรรยายแนวเขตเทศบาลตำบล ซึ่งมีความสำคัญเพราะเป็นเอกสารที่แสดงแนวเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบล อันจะเป็นพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะโดยคำบรรยายแนวเขตของเทศบาลตำบลที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ต้องมีความถูกต้องตามข้อเท็จจริง ในปัจจุบันทั้งนี้จะมีวิธีการเทียบเคียงแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอและจังหวัดที่ขอยกฐานะ อันเป็นที่ตั้งของเทศบาลตำบลนั้น ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่พบคือ

1.1.1 การขาดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงท้องที่ใกล้เคียงต้องมีการลงนามรับรองแนวเขตความเป็นของท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะจริงหรือไม่การไม่ลงพื้นที่เพื่อดูแนวเขตด้วยกันของพื้นที่ข้างเคียงปล่อยให้พื้นที่ที่มีการขอยกฐานะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว พอถึงมีการรับรองก็ก่อให้เกิดปัญหาในการลงนามเพื่อรับรองแนวเขต ดังคำกล่าวของ ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ในส่วนของคำบรรยายแนวเขต ลักษณะปัญหาพื้นที่ใกล้เคียงไม่ออกไปดูแนวเขตเดียวกันพอเวลาจะให้ลงชื่อในแบบคำบรรยายแนวเขต กลับมีปัญหาเรื่องการเซ็นชื่อเพราะมีพื้นที่ไม่ยอมรับมีการแก้ไขเรื่องคำบรรยาย ซึ่งเป็นการเขียนที่มาเป็นภาษาทางกฎหมายเราต้องยอมรับ และแก้ไขเพราะต้องการเป็นเทศบาลเมือง นั้นเมื่อคำบรรยายแนวเขตมีความสำคัญ ต่อการพิจารณาเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ แล้วคิดปะในการประสานงานกับผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงรวมถึงข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอำเภอ ก็มีความสำคัญยิ่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหา ในทางตรงกันข้ามหากพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ไม่มีการประสานงานกันที่ดี หรือไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะเป็นปัญหาต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ เช่นกันปัญหาดังกล่าว คือการจุดรั้งในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองจากพื้นที่ใกล้เคียง อัน

ทำให้ขั้นตอนในการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ถ้าซ้ำออกไปซึ่งอาจไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงาน ของเทศบาลที่จะขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง

ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ที่ว่าการขอความช่วยเหลือเหลือเหลือกับเทศบาลข้างเคียง ไม่มีปัญหาเพราะเขาก็ขอเปลี่ยนแปลงฐานะเช่นกันก็เลยมีการร่วมกันพิจารณาแนวเขต การประสานงานก็ผ่านไปด้วยดี

1.1.2 แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่

เรื่องแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ และเป็นประเด็นที่ต้องมีความชัดเจน ในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น การดำเนินการ ที่มักเป็นปัญหาของเรื่องนี้คือ แนวเขตกับข้อเท็จจริงอาจไม่สอดคล้องกัน ในบางพื้นที่ ดังนั้นข้าราชการระดับจังหวัด ที่ปฏิบัติการด้านการยกฐานะเทศบาลเมือง ได้สะท้อนปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ว่าประเด็นส่วนหนึ่งถือว่าสำคัญมาก ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะคือ เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตหรือคำบรรยายแนวเขต ของเทศบาลเมืองดังกล่าวที่ว่า

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่อง การกำหนดแนวเขต ถ้าไม่ผ่านการรับรอง แนวเขตจากท้องถิ่นข้างเคียง เรื่องการยกฐานะก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีการยึดถือแนวเขตคนละฉบับ เป็นฉบับก่อนที่จะมีท้องถิ่นเกิดขึ้น อันเป็นเขตตำบลตามท้องถิ่นนั้นๆ สภาพแนวเขตอาจเป็นสัญลักษณ์ทางธรรมชาติ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ไม่สามารถระบุแนวเขตได้ชัดเจน

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับข้าราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555) ที่เป็นผู้ดูแลการเปลี่ยนแปลงฐานะ ได้สะท้อนข้อเท็จจริงที่พบสำหรับเทศบาลตำบลที่มีปัญหาในการยกฐานะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นไปในทำนองเดียวกันว่าประเด็นปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น โดยทั่วไปเป็นเรื่องแผนที่ และคำบรรยายแนวเขต ทั้งนี้การพิจารณาเรื่องแนวเขตมีความสำคัญมาก ในฐานะที่เป็นพื้นที่ ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นแหล่งรายได้ ในการจัดเก็บภาษีเช่นกันมีบางพื้นที่ขัดแย้งกัน เพราะแนวเขตเนื่องจากจุดเชื่อมโยงเขตการปกครอง อาจมีแหล่งทรัพยากรเกิดขึ้นใหม่อย่างไรก็ตามแม้จะมีปัญหาอยู่บ้าง ในเรื่องแนวเขตต่อเนื่องจากพื้นที่ข้างเคียงขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เช่นกันจึงทำให้ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนกัน เพื่อเป็นเทศบาลเมืองปัญหาเลยลดระดับลงอัตโนมัติ

1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกฐานะ

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง นั้นเจตนาธรรมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็มีความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดในความเป็นไป ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในฐานะ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ลักษณะปัญหาที่พบคือ

1.2.1 การยกฐานะ

ความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น มากกว่าประชาชนเนื่องจากการดำเนินการเพื่อขอความเห็นกับประชาชน ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการด้วยกันกล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วทางเทศบาลตำบล ที่นำโดยนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลซึ่งจะต้องทำหน้าที่ ในการนำเจ้าหน้าที่ ออกพบปะกับประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ รวมถึงการจัดประชุมประชาคม ในระดับตำบลซึ่งพบว่า การนำเสนอข้อมูลของการออกประชาคมครั้งนี้นั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า ทางเทศบาลตำบลจะพยายามเสนอประเด็นต่างๆ ที่เป็นส่วนที่ดีของการเป็นเทศบาลเมืองเป็นส่วน ใหญ่ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยกับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยมีการเลี้ยงที่จะ กล่าวถึง ประเด็นที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชนในอันที่จะไม่เห็นด้วย กับการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะหมายความว่า นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้ต้องการ ให้ประชาชน ทราบข้อเท็จจริงอันสะท้อนความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริงซึ่งการกล่าวอ้างที่มีความ สำคัญ ในเวทีประชาคมมีสองประเด็นหลักๆ ด้วยกันกล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง เป็นเรื่องของ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีการกล่าวถึง ในทำนองว่าหากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองแล้วจะทำให้ มีรายได้ โดยเฉพาะเงินอุดหนุน จากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ดังที่ปรากฏในการสนทนากับ ประธานสภาเทศบาล เมืองต้นเปา (นายอุทัย จันท์หอม, 21 พฤษภาคม 2561) การประชาคมชาวบ้านไม่รู้อะไรหรือ บอกแต่เพียงว่าต้องการ ได้งบประมาณมากขึ้นชาวบ้านก็อยากได้เป็นเทศบาลเมือง งบประมาณจะเพิ่มสมาชิกเองไม่รู้ว่าจะมาอย่างไร

ประเด็นที่สอง นั้นจะมีการกล่าวถึงกันมาก อันเป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจาก ประการแรก คือเรื่องของการพัฒนาในพื้นที่จะดีขึ้น รวดเร็วขึ้นทั้งนี้การกล่าวถึงในประเด็นทั้งสอง นั้น ไม่ได้กล่าวถึงในรายละเอียดว่า การจัดเก็บภาษีในอนาคตของประชาชนในเขตเทศบาลเมือง จะ เป็นอย่างไรการประมาณการรายได้ของเทศบาลตำบลเองก็มีความสำคัญ ที่จะสามารถเป็นตัว พยากรณ์รายได้ในอนาคตของเทศบาลตำบล หากได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง เพราะสถานะทางการคลังท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองเพราะ หากรายได้ที่จัดเก็บได้เอง ไม่สามารถเพียงพอ ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็น

หน้าที่ของเทศบาลเมือง กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจพิจารณาให้ผ่าน เป็นเทศบาลเมืองได้เช่นกัน แต่ในเนื้อแท้ของการประชาคมหมู่บ้าน และตำบลความชัดเจนเรื่องที่มาที่ไปของภาษี และผลกระทบอื่นๆ ที่จะตามมาภายหลังการ เป็นเทศบาลเมืองประชาชน โดยทั่วไปยังมีข้อจำกัดในข้อมูลส่วนนี้อยู่มาก แต่ที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือ สองประเด็นหลักดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั่นเอง

การประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบล เสมือนหนึ่งเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อให้ผ่านขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการขอเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลเมืองเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาในรายละเอียดก็อาจพบว่ายังคงมีลักษณะคล้าย กับอำนาจเบื้องบนสั่งมาหรือ (Top down) อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความคิดเห็นชอบ ในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางเทศบาลเตรียมไว้เสนอต่อประชาชน ก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเท่านั้นแม้แต่ในทางทฤษฎี ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญอันเป็นเจตจำนงสูงสุดทางการเมืองคือ การให้ประชาชนทำหน้าที่ ในการปกครองตนเอง แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิรนัย และพฤตินัยที่มีบทบาท และมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่อีกทั้งยังคงมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชน ในพื้นที่เป็นอย่างมากในบางกรณีหากประชาชนไม่เข้าร่วม ก็จะดำเนินการขั้นสุดท้าย คือ การขอลายมือชื่อจากประชาชน โดยเดินตามครัวเรือนเพื่อให้ลงชื่อ ในแบบลงชื่อดังกล่าวของประธานสภาเทศบาลเมืองต้นเปา (นายอุทัย จันทร์หอม, 21 พฤษภาคม 2561) กระบวนการประชาคมประชาชน ไม่ค่อยเข้าร่วมแต่เห็นจะเป็น การล่ำรายชื่อว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่คนส่วนมากก็เห็นด้วยกับการยกฐานะ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งเพื่อให้ได้ความเห็นชอบจากประชาชน หากแต่มีข้อพิจารณาว่าประชาชนเอง อาจลงชื่อโดยปราศจาก การพิจารณาไตร่ตรอง หรืออาจไม่ทราบรายละเอียดว่าลงชื่อเรื่องอะไร จะมีผลกระทบอย่างไรหรืออาจทราบเพียงคร่าวๆ ว่าเป็นการลงชื่อ เพื่อให้เทศบาลตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง แต่โดยรายละเอียดเนื้อหาสาระที่แท้จริงอาจไม่ได้รับทราบ ในส่วนที่ประชาชนควรรู้และนำไปใช้ในการตัดสินใจ

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้นเป็นผลพวงมาจากความต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น มาจากกลุ่มบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้นำที่มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มากกว่าที่จะมาจากพลังของการประชาคมหมู่บ้าน หรือการประชาคมตำบลที่มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเนื้อหาสาระของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ที่สำคัญควรจะเป็นเจตนาธรรมที่มาจากความต้องการของประชาชน ในการกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองซึ่ง โดยหลักการแล้วประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางการปกครองตนเอง มิใช่แต่เพียงการส่งผ่านให้ผู้แทนในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเพียงเท่านั้น

ข้าราชการที่ทำงานด้านการยกฐานะของท้องถิ่น ได้สะท้อนปัญหาอีกประการหนึ่ง ที่ค่อนข้างสอดคล้องกับประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ของตนรายงานการประชุมที่ประชาชนเข้าร่วมประชุม เพื่อสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ ของประชาชนอาจเป็นปัญหาเพราะประชาชน เข้าร่วมร่วมน้อย ทั้งนี้การยกฐานะต้องมีเจตนารมณ์ของประชาชน ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น จึงจะทำการยกฐานะได้ นอกจากนี้ในการพิจารณาเอกสาร ทางจังหวัดยังต้องดูความสม เหตุสมผลของการยกฐานะและจำนวนประชาชนที่เข้าร่วม โดยรวมว่าสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ คนส่วนใหญ่ของตำบลได้จริงหรือไม่ ซึ่งพิจารณาประเด็นที่มีการพิจารณาประกอบการยกฐานะ

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับเอกสารการพิจารณา เพื่อขอยกฐานะเทศบาลเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเพราะ เมื่อพิจารณาการตอบกลับให้ดำเนินการทำเอกสารใหม่ จะเป็นเรื่องการลงลายมือชื่อของประชาชนซึ่งอาจเป็นการเขียนเอาเอง เพราะลายมือชื่อเป็นลายมือเดียวกันนั้นหมายความว่าผู้ลงนามอาจ ไม่ได้เข้าหาประชาชนอย่างแท้จริง หรืออาจเป็นการปลอมลายเซ็น ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าเป็นความลึกลับ ในความต้องการทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ต้องการให้ยกฐานะ มากกว่าความต้องการที่จะสะท้อนข้อเท็จจริงของการปกครองรูปแบบเทศบาลเมือง

ทั้งนี้มูลเหตุที่ต้องการเร่งดำเนินการ เพื่อเป็นเทศบาลเมืองท้องถิ่นค่อนข้างที่ จะมีส่วนสำคัญในการผลักดัน และขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถเป็นไปตามจุดประสงค์ที่วางไว้ ฝ่ายการเมืองเองจึงมีความจำเป็น เนื่องจากประเด็นซึ่งรัฐกำหนดเองว่า เป็นผู้มีอำนาจให้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นตน เมื่อเป็นดั่งนี้องค์กรปกครองก็จำต้อง ขอให้รัฐรับรองสถานะ ทางกฎหมายเทศบาลด้วยวิธีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง แต่ทั้งนี้การที่รัฐประกาศหรือรับรองให้เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมขององค์กรที่ขอเปลี่ยนแปลงฐานะ ว่าจะสามารถดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้มากน้อย ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ก็มีส่วนสำคัญในการพิจารณาจากรัฐ เพราะการมีฐานะทางการคลังที่ดี จะช่วยให้เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะใหม่ มีงบประมาณในการพัฒนาเชิงพื้นที่และบริการประชาชนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้หากเทศบาลเมืองมีงบประมาณ จำกัดก็จะเป็นปัญหาทางการบริหารจัดการ ดังความคิดเห็นของปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ที่กล่าว งบประมาณของเทศบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการผลักดันอย่างมากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นนโยบาย ของผู้บริหารเพราะเขามองว่าเทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะมีงบประมาณเยอะ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ดูข้อเท็จจริง ว่าก่อนหน้านี้เทศบาลมีงบประมาณเท่าไร เทศบาลตำบลพอยกขึ้นมาจะเหมือนกับเทศบาลเมือง

ข้างเคียง แต่พอยกฐานะขึ้นมาในปีแรกเรื่องของ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รถดับเพลิง เรา ก็ต้องการแต่ก็ไม่ได้ตามที่วางแผนไว้ เมื่อเป็นนโยบายของฝ่ายบริหาร มีการจัดทำเวทีประชาคม ให้ มีการบอกกล่าวชาวบ้าน ว่าเป็นเทศบาลเมืองแล้วท้องถิ่นเรา จะมีรายได้เพิ่มชาวบ้านก็เชื่อว่าเช่นนั้น

นอกจากนี้ในประเด็นที่ปลัดเทศบาลเมืองคันเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) สะท้อนออกมาแล้วยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ว่าความพยายามที่สำคัญ ในการ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น มาจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ เกิดขึ้น ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะด้วยการบริหารงานที่ผู้บริหาร หรือนักการเมืองท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นดังนั้นจึงถือได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญ อย่างมากต่อการ ขับเคลื่อนเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ถึงแม้ว่าข้าราชการประจำจะยังคงพิจารณาว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นของตน ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือปัญหาในเรื่องอื่นๆ ก็ตาม

1.2.2 เทศบาลรับรู้ข้อกำหนดในการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการ เปลี่ยนแปลงฐานะไม่ทั่วถึง

การมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชน ในพื้นที่เพื่อเป็นการ แสดงถึงความคิดเห็น ของประชาชนในการรับรู้ในการเปลี่ยนแปลงฐานะและที่สำคัญคือเสมือน หนึ่งกลไกที่สำคัญ ที่ต้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่ต้องรับฟังประชาชน หรือการแสดง ความต้องการของประชาชนแต่การแสดงความคิดเห็น ของประชาชนจะเข้าร่วมมาน้อยเพียงใด กฎหมายไม่ได้ระบุเอาไว้ชัดเจน ขอแต่เพียงว่าให้มีการประชุมประชาคม เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการ ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เป็นเจตจำนงที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ดังที่ปลัดเทศบาลเมืองคันเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ได้กล่าว เรื่องการประชาคมไม่ได้กำหนดสัดส่วนใน การมีส่วนร่วม ของประชาชนเอาไว้ ประชาชนก็เข้าร่วมไม่มากนัก ก็นี้กว่าประชาสัมพันธ์น้อย เกินไปหรือไม่ ชาวบ้านติดภารกิจหรือชาวบ้านไม่เข้าใจกันแน่ เมื่อไม่กำหนดก็เอาเท่าที่มี แต่พอส่ง เรื่องไปที่จังหวัด ก็มีความพยายามในการตรวจสอบการประชุมประชาคม โดยเฉพาะเรื่องเซ็นชื่อ ของชาวบ้าน เฉพาะเรื่องลายมือก็มีการติดกลับ มาหลายรอบพอสมควร การที่ปลัดเทศบาลเมืองคัน เปาได้กล่าว ไว้ในข้างต้นว่า ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ นับว่าเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อน ในแนวทางปฏิบัติจนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ นั้นย่อมสะท้อน ให้เห็นถึงปัญหาในตัวกลไกของภาครัฐเองในการสื่อสาร ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ราชการส่วนกลาง เพราะเมื่อได้สนทนากับข้าราชการ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในแนวทางปฏิบัติแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เป็นการทั่วไปภายในว่า ประชาชนต้องเห็นด้วย กับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองไม่น้อย กว่า ร้อยละ 20 ของประชาชนในพื้นที่ ที่เป็นปัญหาส่วนหนึ่ง คือการสำรวจเจตนาารมณ์ของ

ประชาชน เพราะการยกฐานะก็ต้องเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นต้องสำรวจ เจตนารมณ์ของประชาชน ว่าเห็นควรจะยกฐานะ หรือไม่อย่างน้อยประชาชนต้องเข้าร่วมไม่น้อย กว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ใช้ กันภายในยังไม่ถือเป็นระเบียบ รองรับเป็นการ ประสานกันภายใน แล้วแต่รัฐมนตรีในแต่ละช่วงที่ผ่านมา เคยมีการกำหนดว่าอย่างต่ำต้อง ไม่น้อย กว่ายี่สิบเปอร์เซ็นต์ ของประชากรการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญต่อเทศบาล ได้ไปสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนมาแล้ว เกิดปัญหาในบางแห่งไม่ทำการสำรวจจริงหรือไม่ทำ การประชามย์ทำแต่เอกสาร ให้บางแห่งก็เคยมีการฟ้องร้องกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เสียประโยชน์ จากการยกฐานะ

นอกจากนี้รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา ในฐานะผู้มี บทบาทสำคัญอีกทั้งยังเป็นผู้ติดตามความเคลื่อนไหว ของเทศบาลตำบลต้นเปาในการขอ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ก็ทราบเรื่องการดำเนินการของทางจังหวัดที่มีการ ตรวจสอบ และส่งเอกสารกลับคืน แต่ประเด็นปัญหาคือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการ ประชุมประชาคม ที่ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือมากนักแต่อย่างไรก็ตาม ทางเทศบาลตำบล ต้นเปาก็สามารถจัดทำเอกสาร เพื่อส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ ดังที่ปลัดเทศบาล เมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ได้กล่าว การประชามย์ตำบลและหมู่บ้าน ส.ท. และทางเทศบาลก็มีการทำประชาคมสัญจร โดยมีการเชิญประชาชนทั้ง 10 หมู่บ้าน ไปร่วมตัว กันที่เทศบาลมีการยกมือครั้งเดียว และมีการออกทำประชาคมตามหมู่บ้านต่างๆ ด้วย แต่ก็มีกรณี กลับเรื่องจากทางจังหวัดบ่อยมาก โดยเฉพาะเรื่องจำนวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ ค่อยให้ความร่วมมือ ต้องทำเรื่องสองสามครั้งถึงจะผ่าน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น เป็นเพียงระดับการขอความเห็นจาก ประชาชน ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นการมีส่วนร่วม ในระดับรับฟังความ คิดเห็นเท่านั้นซึ่งจะเห็นเป็นลักษณะการมีส่วนร่วม ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ข้อมูล ความรู้สึก ความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจ ของประชาชนดังนั้นประชาชนมีบทบาทในการให้ ข้อมูล และรับข้อมูลการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเพียงความเห็น เท่านั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นหน่วยงานของภาครัฐ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นการลงพื้นที่ของเทศบาลตำบล ก็เพื่อเป็นการสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนที่มีต่อ ประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือมีการจัดประชุมสาธารณะ หรือการประชุมประชาคมหมู่บ้าน จึงเป็นการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในระดับรับฟังความคิดเห็นตามตัวแบบระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนเท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นการเปลี่ยนแปลงฐานะ จากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองที่ผ่านมาแทบจะไม่มีเลยที่ประชาชน จะลุกขึ้นมาเสนอต่อเทศบาลว่าประชาชนต้องการมีรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลเมือง แม้แนวทางการปกครอง โดยประชาชนในระดับท้องถิ่น ต้องการให้ประชาชนเป็นฐานสำคัญ ในการปกครองตนเอง (Local Self Government) แต่ในทางพฤตินัยที่เกิดขึ้น ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความเข้มแข็งในฐานะองค์กร แห่งอำนาจที่มีความเป็นทางการสูง ในขณะที่ลักษณะเฉพาะ ดังกล่าวแม้จะเป็นผลดี ในการบริหารตามอำนาจหน้าที่แต่กลับทำให้ภาคประชาชน ที่ดูเหมือนว่าจะมีความห่างเหินท้องถิ่นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอิงอาศัย และยึดติดกับความเป็นระบบราชการจนทำให้ประชาชน อาจไม่ได้ได้แสดงเจตนารมณ์ที่แท้จริง

1.3 การดำเนินการขององค์กรส่วนภูมิภาค

แนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ของข้าราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินการตามระบบราชการ อันเป็นระบบที่ถือได้ว่าเป็นความเป็นทางการสูง และปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การติดต่อประสานงาน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนกลางนั้น มีราชการส่วนภูมิภาคที่เปรียบเสมือนหมุดเชื่อม (Linking pin) การทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับราชการส่วนกลางการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ก็มีส่วนที่จะต้องดำเนินการประสานงาน ผ่านกลไกของระบบราชการ โดยเฉพาะอำเภอและจังหวัด เพราะโดยทั่วไปแล้วการส่งเอกสารต้องเป็นไปตาม โครงสร้างของการบังคับบัญชา แม้จะมีความพยายามให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในการดำเนินการ ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการเห็นชอบต่อเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลแต่ในส่วนของการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น ทางเทศบาลตำบลต้องประสานผ่านอำเภอและจังหวัด เพื่อส่งผ่านเรื่องไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก่อนเรื่องจะส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็มีการพิจารณาในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการพิจารณาความสมบูรณ์ของเอกสารในเบื้องต้น โดยเทศบาลตำบลชี้ให้เห็นว่าเรื่องที่มีการปรึกษาหารือกับทางจังหวัด มีความคาดเคลื่อนระหว่างการหารือ แต่ทุกครั้งแนวทางที่ให้ไม่ค่อยตรงกัน ดังที่ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ได้กล่าวว่า ขั้นตอนการดำเนินการต่อส่วนราชการภูมิภาคซ้ำมาก การหารือต่อส่วนราชการในแต่ละรอบ ให้คำแนะนำไม่เหมือนกัน ของอำเภอไม่มีปัญหาส่วนจังหวัดนั้นมีความยุ่งยาก โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมมีการตรวจเรื่องการลงลายมือชื่อ ประมาณสามรอบในระดับจังหวัดผู้ว่าฯ เช่นให้เราเดินทางไปยัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถึงสามครั้งเพื่อประสานงาน ส่วนใหญ่จะแก้ไขเรื่องแผนที่แนบท้าย

ซึ่งจะเป็นเรื่องมาตราส่วนและการเดินทางไปกรุงเทพฯ แต่ละที่ที่ต้องเสียงบประมาณมาก และต้องรอพิจารณาพร้อมกับเทศบาลที่ขอยกฐานะในภาคอื่นๆ ด้วย

เทศบาลตำบลมีความเข้าใจว่าราชการส่วนภูมิภาค จ้องที่จะจับผิดการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง แต่หากมองรายละเอียดที่ส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในระดับจังหวัดเข้มงวด เพราะต้องการให้เรื่องเมื่อไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วจะได้ไม่เกิดปัญหา แต่พอเรื่องไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วก็มีการแก้ไขรายละเอียด ทางเอกสารประกอบการชี้แจง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองหลายครั้ง ดังนั้นกว่าเอกสารการขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองค่อนข้างมีรายละเอียด และถูกตรวจสอบจากหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จนถึงกรรมการพิจารณากฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และสุดท้ายต้องลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะถือว่าเป็นเทศบาลเมือง และชอบด้วยกฎหมายในการจัดตั้ง

อนึ่งปี พ.ศ. 2554 ก็มีการเริ่มดำเนินการของเทศบาลหลายแห่ง ในพื้นที่เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลต่างๆ มักจะสอบถามถึงแนวทางในการดำเนินการของเทศบาลเมืองที่ได้รับการยกฐานะ ซึ่งเทศบาลเมืองต้นเปาก็ได้ให้คำปรึกษาแก่เทศบาลตำบลอื่นๆ แต่ในปี พ.ศ. 2554 ในการดำเนินการของจังหวัดเพื่อส่งเรื่องไปกรมการปกครองนั้นต้องมีการจ่ายค่าดำเนินการ ซึ่งไม่ทราบว่าเป็นระเบียบการใหม่หรืออย่างไรอันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งให้กับทางจังหวัด ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561)

1.4 ข้อสังเกตการขอจัดตั้งเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

1.4.1 ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะ

หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น ไม่ค่อยมีความชัดเจนเท่าที่ควร เป็นเพียงการเทียบเคียงแนวทางในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง กล่าวคือกรณีเทศบาลตำบลที่ต้องการยกฐานะ แต่ไม่เข้าเกณฑ์ที่ใช้ในการเทียบเคียงก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นเทศบาลเมืองได้ทั้งๆ ที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้เป็นเทศบาลเมือง

การยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น เป็นการคำนึงแต่เพียงว่าเทศบาลตำบลนั้นมีความเหมาะสมทางจำนวนประชากร มีรายได้พอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีความคลุมเครือ และขาดความชัดเจนอยู่มาก

เมื่อเป็นดังนี้การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง นั้นหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานี้สามารถชี้ให้เห็นถึง ข้อเด่นและข้อด้อยของความคลุมเครือหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะดังนี้

ข้อเด่น เมื่อ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวก็เป็นการเสนอ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเพราะมีหลักเกณฑ์กว้างอีกทั้งยังทำให้เทศบาลตำบล สามารถใช้สิทธิในการขอเปลี่ยนแปลงตามกฎหมาย ได้เป็นการเอื้อต่อเทศบาลขนาดเล็ก ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และประชากรก็สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะได้ ถือว่าเป็นการให้โอกาสและให้สิทธิเทศบาลตำบล ในการยกระดับขององค์กรขึ้นชั้นเทศบาลเมืองได้แต่รัฐต้องพิจารณาความเหมาะสม เป็นรายกรณีไปเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการบริหารภายหลังเป็นเทศบาลเมือง

ข้อด้อย ของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์คือ การมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนก็เป็นช่องโหว่อีกทางหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่างๆ เช่น เรื่องการจ่ายค่าเอกสาร การคอร์ปชั่น เพราะแนวทางในการปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องมีความชัดเจน ให้ฝ่ายปฏิบัติโดยเฉพาะเทศบาลสามารถดำเนินการตามได้ ก่อนข้างที่จะเกิดปัญหาจากการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย ที่หลักเกณฑ์มีความไม่ชัดเจน จนทำให้การยกฐานะเป็นเรื่องการเมืองล้วนๆ ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้เหตุที่เป็นผลเสียเพราะเทศบาลตำบลที่ดำเนินการตามแนวทาง แต่ขาดเส้นสายทางการเมือง เรื่องที่ส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ก็เกิดปัญหาล่าช้าทำให้ท้องถิ่น ไม่สามารถบริหารจัดการในช่วงระยะเวลาที่อาจจะกล่าวได้ ว่าเป็นสูญญากาศทางการเมืองการติดต่อหรือประสานงานอย่างจริงจัง และเข้มข้นกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เทศบาลตำบล ที่ต้องการเป็นเทศบาลเมือง ต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะเพื่อสร้างความมั่นใจ ในการประกาศให้เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนอกจากนี้ฝ่ายการเมือง ในฐานะที่มีส่วนสำคัญ ในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองก็จำเป็นต้องมีการติดต่อประสานงาน กับนักการเมืองระดับชาติอย่างใกล้ชิด เช่นกันดังนั้นเทศบาลตำบลใด ที่มีสายสัมพันธ์อันดี กับนักการเมืองระดับชาติก็มีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ก็จะได้เปรียบ ในการดำเนินการส่วนเทศบาลตำบลใดที่ห่างเหิน หรือมีสายสัมพันธ์ ที่ไม่ค่อยดีทางการเมืองหรือไม่ค่อยติดต่อประสานงานกับนักการเมืองระดับชาติ เรื่องกระบวนการดำเนินการก็ช้าและมีการดึงเรื่องไว้พิจารณา

อนึ่งในเรื่องหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะนี้ ในร่างประมวลกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับร่าง ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแก้ไขความมติ คณะรัฐมนตรี (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2553) ได้บัญญัติไว้ในลักษณะ 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 10 ว่า “เทศบาลตำบลได้แก่ ท้องถิ่นที่มีความเจริญ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและประชาชนในท้องถิ่นนั้น แสดง

เจตนารมณ์ที่จะมีการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบล” ทั้งนี้ในมาตรา 13 บัญญัติว่าลักษณะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามมาตรา 10 เมื่อได้รับความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีแล้วให้บังคับใช้ได้ย่อมแสดงถึงแนวทางในอนาคต ที่ต้องการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงฐานะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.4.2 การถามตอบในเอกสารการประชุมประชาคมไม่ต่างกัน

เทศบาลตำบลต้นเปาลงพื้นที่เพื่อจัดเวทีประชาคม เรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปามีคำถาม และคำตอบเหมือนกันกล่าวคือในการประชุมประชาคมทุกหมู่บ้าน จะมีการเกริ่นนำของนายกเทศมนตรี ถึงข้อมูลทั่วไปของตำบลรวมถึงความพร้อม และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองต้นเปาจากนั้นก็เป็นที่ของ ปลัดเทศบาลตำบลต้นเปา ที่ต้องดำเนินการชี้แจงเรื่องความแตกต่างระหว่างอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองทั้งนี้จะมีการตอบข้อซักถามซึ่งเป็นคำถามเดียวกัน ในทุกหมู่บ้านในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ประการแรก

เรื่องความแตกต่างและผลดีของเทศบาลเมืองว่าเป็นอย่างไร

2) ประการที่สอง

เรื่องการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมุ่งไปที่หากยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะเปลี่ยนอย่างไร

3) ประการที่สาม

เรื่องสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลเมืองว่าเมื่อยกฐานะแล้ว จะยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลเมืองหรือไม่

4) ประการที่สี่

เรื่องการจัดเก็บภาษี หลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองว่าภาษีต่างๆ จะเพิ่มขึ้นหรือไม่

5) ประการที่ห้า

เรื่องของแนวนโยบายเมื่อเป็นเทศบาลเมืองว่าจะส่งเสริมในเรื่องการส่งเสริมการศึกษา โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเสริมอาชีพ รายได้คุณภาพชีวิตอย่างไร นอกจากข้อซักถามที่เหมือนกันในทุกหมู่บ้านและการตอบคำถามก็เป็นแนวเดียวกันนั้น ถือได้ว่าเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจที่ประชาชนทุกหมู่บ้านคิดเหมือนกัน และผู้ตอบก็ตอบประโยชน์เดียวกันจนสิ้นสุดกระบวนการประชาคมในทุกหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าแปลกอย่างมาก

1.4.3 นักการเมืองท้องถิ่นเห็นภาพลักษณ์ที่ดีกว่าของเทศบาลเมือง

นักการเมืองท้องถิ่นมองว่าเทศบาลเมือง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากล หรือมีภาพลักษณ์ขององค์กรดีกว่าเทศบาลตำบลต่างๆ ที่โดยทั่วไปแล้วสภาพพื้นที่ภาพลักษณ์ของคำว่าเทศบาลเมืองนั้น ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นมีความภูมิใจในความเป็นเทศบาลเมืองอย่างมาก นอกจากนี้ประโยชน์อื่นๆ ยังมากกว่าเทศบาลตำบล โดยเฉพาะที่ส่งผลต่อนักการเมืองโดยตรง คือเรื่องของเงินเดือนและค่าตอบแทนของเทศบาลเมือง ที่สูงกว่าเทศบาลตำบลอย่างเห็นได้ชัดซึ่งอาจพิจารณาเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบด้านการเมือง ที่ทำให้เกิดแนวโน้มการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น เนื่องจากประโยชน์ตอบแทน สักดิ์ศรี เพิ่มขึ้นทั้งนี้ ความมุ่งหวังของนักการเมือง คือต้องการได้รับการจัดสรร เงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากรัฐการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นช่องทางหนึ่ง ให้เทศบาลเมืองต้นเปาปรับฐานะองค์กรเพื่อเพิ่มรายได้ที่คิดว่าจะได้มากกว่า ที่เป็นอยู่แต่อาจประสบปัญหาดังได้กล่าวในประเด็นเรื่องการคลังเทศบาลภายหลังการยกฐานะ

เมื่อพิจารณามุมมองจากข้อเท็จจริง เรื่องประโยชน์ตอบแทน ในส่วนของข้าราชการก็เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น สามารถขยายกรอบอัตรากำลังเพิ่มขึ้นมีช่องทางในการพัฒนาสายงานอาชีพ โดยอัตโนมัติกล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงฐานะย่อมเป็นช่องทางหนึ่ง ในการขยายองค์กรให้ใหญ่ขึ้น สามารถเพิ่มกรอบอัตรากำลังตามหน้าที่ซึ่งมีโอกาสขยายได้ตามเขตอำนาจของเทศบาลเมือง เช่น เรื่องการทะเบียนราษฎร ที่ชัดเจนกว่าเรื่องอื่นๆ จากการยกฐานะอีกทั้งเมื่อเป็นเทศบาลเมืองหน่วยงานก็ยกระดับ เช่น จากเดิมที่หน่วยงานภายในจะเป็นเพียงส่วนงาน เช่น ส่วนการคลังก็เป็นสำนักหรือ กองการคลังนั่นเอง

2. การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางกฎหมาย จากเดิมก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2546 นั้นการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง ต้องมีตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลในปี พ.ศ. 2542 เนื่องจากการกระทำดังกล่าว เป็นการยกเลิกการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลทั่วประเทศ จึงตราเป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นอำนาจฝ่ายสภานิติบัญญัติ ที่ต้องเร่งปรับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการปฏิรูปท้องถิ่น และการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการ

เปลี่ยนแปลงระดับของกฎหมายในการจัดตั้งรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานะ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2546 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณา ความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น ที่ร้องขอให้มีการปรับระดับองค์กรตั้งนั้นปรากฏการณ์ ที่ มีความชัดเจนจนนำไปสู่ความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะกล่าวคือ

2.1 การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง

อำนาจของนักการเมืองระดับชาติ ที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจดุลพินิจ ในการอนุมัติหรือลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย จึงไม่แปลกใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่ มีความพยายามของฝ่ายการเมือง ในการดึงเรื่องให้ช้าลงหรือแม้กระทั่งการเลี้ยวเวลาในการลงนาม จนการประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไปมาก ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา (นายวิมล มงคลเจริญ, 18 พฤษภาคม 2561) ก็ยอมรับว่าได้รับผลกระทบ จากการเล่นเกมทางการเมือง ของพรรคการเมือง ที่มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย ดังคำกล่าวที่ว่า ถ้าไม่โดนเล่นทางการเมืองการยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองก็คงจะเร็วกว่านี้ เสนอเรื่องไปตั้งนานกว่าจะได้รับการตอบรับ นึกว่าจะไม่ได้เป็น เทศบาลเมืองเสียแล้ว แม้ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา จะกล่าวทำนองนี้แต่ก็นับว่าสามารถดำเนินการ ได้สะดวกกว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง อำนาจของนักการเมืองระดับชาติที่ดูแลการ อนุมัติหรือลงนาม ในประกาศกระทรวงมหาดไทย จึงไม่แปลกใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น มีความ พยายามของฝ่ายการเมือง ในการดึงเรื่องให้ช้าลง หรือแม้กระทั่งการเลี้ยวเวลาในการลงนามจน การ ประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะล่าช้าออกไปมาก ก็ยอมรับว่าได้รับผลกระทบจากการเล่นเกม ทาง การเมืองของพรรคการเมือง ที่มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทย ดังคำกล่าวที่ว่า ถ้าไม่โดนเล่นทาง การเมืองการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองก็คงจะเร็วกว่านี้ เสนอเรื่องไปตั้งนานกว่าจะได้รับการตอบ รับนึกว่าจะไม่ได้เป็นเทศบาลเมืองเสียแล้ว การประสานประโยชน์ของกลุ่มการเมือง เพื่อเร่งรัดและ ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองนั้นจะเห็นได้ว่าแม้ในระดับพื้นที่เทศบาล เมืองเองนักการเมือง ผู้ที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็มีความคาดหวังกับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไป กล่าวคือ ความต้องการในการได้รับความไว้วางใจ จากประชาชนซึ่งความพยายามในการเข้าถึง อำนาจของราชการส่วนกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบาง องค์กร ที่ไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมืองอย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลเมืองนั้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนร่วมผลักดันอย่างมาก จากการใช้ช่องทาง หรือกลไกทางการเมือง เพื่อให้ท้องถิ่นของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้ นายเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา (2554) ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งกันทำงาน ของกลุ่มการเมือง เพื่อเข้าหานักการเมืองในระดับชาติ

ซึ่งกรณีเทศบาลตำบลต้นเปา ที่มีความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ซึ่งพบว่าขั้นตอนที่มีความล่าช้า ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังที่รักษาการนายกเทศบาลเมืองต้นเปา (นายพรชัย คำบุญเรือง, 18 พฤษภาคม 2561) กล่าวอย่างชัดเจนว่า รัฐมนตรีลงนามล่าช้ามากเพราะรัฐมนตรีไม่ยอมลงนามจึงทำให้เรื่องช้า

การประสานประโยชน์ของกลุ่มการเมืองเพื่อเร่งรัด และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ในระดับพื้นที่เทศบาลเมืองต้นเปาเอง นักการเมืองผู้ที่คาดว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็มีความคาดหวังกลับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไปกล่าวคือ ความต้องการในการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งความพยายามในการเข้าถึงอำนาจของราชการส่วนกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเป็นเรื่องที่ยากสำหรับบางองค์กร ที่ไม่มีสายสัมพันธ์ที่ดีทางการเมือง อย่างไรก็ตามการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปานั้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าวก็มีส่วนผลักดันอย่างมาก จากการใช้ช่องทางหรือกลไกทางการเมือง เพื่อให้ท้องถิ่นของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา (2554) ได้กล่าวถึงเรื่องการแบ่งกันทำงานของกลุ่มการเมืองเพื่อเข้าหานักการเมืองในระดับชาติ นั่นคือ

นายกฯ ต้องไปหานายใหญ่ รัฐมนตรีเพื่อขอร้องให้รัฐมนตรีผลักดันเพราะมีอำนาจ เช่น โดยเดินทางเข้าไปหารัฐมนตรีช่วย และผ่านกลไกทาง สส.พรรคที่ดูแลกระทรวงมหาดไทย ช่วงนั้นผมเข้าไปคุยกับที่ปรึกษารัฐมนตรี มีการแบ่งชุดกันไปเพื่อให้คุยเรื่องยกฐานะเพื่อให้เขาเซ็นให้

2.2 การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

การเจรจาต่อรองเป็นเรื่องที่พบ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยเฉพาะความพยายามของรัฐมนตรี ที่ควบคุมกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น (พ.ศ. 2553) การอาศัยความเกื้อกูลความรู้จักสนิทสนม กับนักการเมืองระดับชาติจะเป็นประโยชน์ต่อการประสานงาน และการได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแม้ว่า เทศบาลตำบลจะมีความพยายามดำเนินการตามคำแนะนำของจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ตีรวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่าจากที่ได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ทางการเมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลตำบลความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงเกิดขึ้น ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองในการยกฐานะกล่าวคือ ด้วยสภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันกัน เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะจำนวนมาก ประกอบช่วงเวลาดังกล่าวมีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และมีการเจรจาทางการเมืองเพื่อยุติปัญหาทาง

การเมือง และมีข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 หากทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการตามแผนปรองดองแห่งชาติของรัฐบาลในขณะนั้น ด้วยกระแสที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ ครั้งนั้นแม้ภายหลังจะไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวก็ตาม แต่กระแสดังกล่าวทำให้นักการเมือง ล้วนต่างพากันแสวงหาช่องทางที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อกลับเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรได้อีกครั้ง ในทางนี้ช่องทางของการเปลี่ยนแปลงฐานะในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จึงเป็นจุดสนใจ สำคัญของพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวงมหาดไทยเพื่อตั้งฐานเสียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เมื่อเป็นดังนี้จึงไม่แปลกใจว่าเหตุใดการดำเนินการ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะในเทศบาลตำบลทั้งหลายจึงมีความล่าช้ามีการเจรจาต่อรองทางการเมือง ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ นักการเมืองในระดับชาติมีความมั่นใจ ว่าตนจะได้ฐานะแน่นอนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะกุมอำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองไว้อยู่แล้วการเปลี่ยนแปลงฐานะ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จึงค่อนข้างที่จะมีความไม่เป็นธรรมชาติหรือตามขั้นตอนหรือแนวทางที่ควรจะเป็น มีการขี้อเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรค ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการกำหนดชะตากรรมของ นักการเมืองระดับชาติในระดับหนึ่ง ในขณะที่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงฐานะก็จะกลายเป็นเรื่อง ที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องรู้จักและทำตนให้รู้จักนักการเมืองระดับชาติ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการซึ่งอาจไม่ได้พิจารณาความเหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะดังนั้นปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ในขณะที่กระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่น ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้น ต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อประสานเรื่องการประชุมประชาคม ในการขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทั้งที่ปรากฏแนวทางที่เป็นเอกสาร และแนวทางปฏิบัติภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วจะเห็นว่าการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่พบคือ เรื่องการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ จากท้องถิ่นนั่นเอง

3. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา

ผลกระทบทางการเมืองนั้นมีแนวโน้มที่จะแข่งขันทางการเมืองที่ใช้เงินในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้น แม้จะไม่ใช่กลุ่มที่ถาวรก็ตาม ในด้านความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เทศบาลเมืองต้นเปามีความชัดเจนในการสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค แต่ในเวทีท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้แสดงออกอย่างเต็มที่นัก ส่วนมิติปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในแง่ของการกระจายอำนาจภาครัฐบาลกระจายอำนาจ ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อย และยังคงควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน มีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงยกฐานะไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง ของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ทำให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมือง

เศรษฐกิจท้องถิ่นที่มีความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจย่อมมีรายได้มากในการพัฒนา และทำให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากรายได้หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ และเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ ดังนั้นความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการยกฐานะ

สังคมการพิจารณาจำนวนประชากร สภาพพื้นที่ชุมชนจะสะท้อนรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่จำแนกแอกแองตามสภาพสังคม ประกอบด้วยสังคมเมืองมีความสัมพันธ์ซับซ้อนค่อนข้างมาก มีประชากรหนาแน่นมีอาชีพหลากหลาย และมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่ดี สังคมชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และขาดแคลน โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็นเมืองและยังมีส่วนเป็นสังคมชนบท และสังคมที่มีลักษณะพิเศษในด้านความเจริญทาง เศรษฐกิจ สังคมการเมือง และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะ ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องให้ความสำคัญกับลักษณะพื้นที่

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปา เป็นเทศบาลเมืองต้นเปานั้น โดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะรวมถึงพัฒนาท้องถิ่นที่กว้างขวาง และมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่อาจพิจารณาได้ว่าค่อนข้างสวนทางกับเจตนารมณ์ ในการจัดตั้งดังกล่าว นั่นคือขอบเขตอำนาจหน้าที่ อาจไม่ได้กว้างขวางมากนักเพราะอำนาจโดยทั่วไปที่ปรากฏ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลและเทศบาลเมืองนั้น อำนาจแทบไม่ต่างกัน ในขณะที่อำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจขอบเขตอำนาจเทศบาลเมือง ให้อย่างกว้างขวางทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินการตามหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดได้มากน้อยเพียงใด



บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการทำแบบสัมภาษณ์ และนำไปสัมภาษณ์บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และนำเสนอข้อมูลประเด็นหลักๆ อยู่ 3 ประเด็น คือ

1. เพื่อศึกษากระบวนการการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554
2. เพื่อศึกษาการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาอำเภอ สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2542-2554
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2561

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 กระบวนการการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

การยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา เป็นความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน เนื่องจากการดำเนินการเพื่อขอความเห็นกับประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการกล่าวคือ ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลตำบลต้นเปา ที่นำโดยนายกเทศมนตรี และปลัดตำบลต้นเปา ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการนำเจ้าหน้าที่ออกพบปะกับประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ รวมถึงการจัดประชุมประชาคมในระดับตำบล ซึ่งพบว่าการนำเสนอข้อมูล ของการออกประชาคมครั้งนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า เทศบาลตำบลต้นเปาจะพยายามเสนอประเด็นต่างๆ ที่เป็นส่วนที่ดีของการเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยกับ การขอเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา โดยมีการเลียงที่จะกล่าว ถึงประเด็นที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชน ในอันที่จะไม่เห็นด้วยการขอเปลี่ยนแปลงฐานะ เมื่อเป็น

เช่นนี้ก็หมายความว่านักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้ต้องการให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริง อันจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเทศบาลเมืองต้นเปา โดยที่เทศบาลตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่ การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความประสงค์ที่จะ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้ว เห็นว่าเทศบาลตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ประกาศ ณ วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2553 นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ตำบลนั้นๆ ต้องมีราษฎรหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง โดยมีขั้นตอนการต้องดำเนินการดังนี้

- 1) เทศบาลตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ผ่านความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัด ตามลำดับมายังกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)
- 2) จัดทำแบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง
- 3) รายงานการประชุมเทศบาลตำบล
- 4) คำบรรยายแนวเขตของเทศบาลตำบล ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน
- 5) แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองโดยต้องตรวจสอบชื่อสถานที่ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ต่างๆ ในกรอบแผนที่ให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง
- 6) แบบสำรวจ ความเห็น/รายงานการประชุม ของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

ในขณะเดียวกัน การมีส่วนร่วมของประชาชน ก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มาจากการทำประชาคมเพื่อแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชน ในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญของเจตนาารมณ์ของประชาชนในการปกครองตนเอง ในการระดมความคิดเห็นของประชาชน ว่าทำไมจึงต้องเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือมีแนวทางหรือเหตุผลอะไร ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง

ซึ่งการที่ประชาชนทราบในข้อเท็จจริง หรือมีการแสดงความคิดเห็น อย่างกว้างขวางแล้วจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับ ที่จะจ่ายภาษีตามเงื่อนไขไว้ในกฎหมาย หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแต่ความเหมาะสมกับจังหวะเวลา

1.2 การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

การเมืองเรื่องการยกฐานะนั้น มีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง ในระดับท้องถิ่นมี ส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ อีกทั้งยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร การเมือง ภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมโยง ระหว่างการเมืองระดับชาติ และประชาชนหรือพลเมือง ในระดับท้องถิ่นประเด็นการเมืองระดับชาตินั้นหมายถึงนักการเมืองใน ระดับชาติ ที่มีผลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลเมือง ทั้งนี้ในเชิง โครงสร้างนับได้ว่าเป็น เจตนารมณ์แห่งรัฐ ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการพิจารณาฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง นั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนักแต่พิจารณากว้างๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติทาง เศรษฐกิจ หรือฐานะ ทางการคลัง มติด้านประชากร มติด้านความสำคัญทางการเมือง ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น และที่สำคัญคือต้องได้รับความเห็นชอบ ของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้งเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล ที่จะ พิจารณาตามแต่สมควรแก่กรณี ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลัก และทั้งนี้ ภายหลังจากที่ได้รับการยกฐานะ ก็จะช่วยให้ประชาชน ได้รับบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ หากพิจารณาเงื่อนไขทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยในการจัดตั้ง และการส่งเสริมการยกฐานะ ซึ่งในทาง กฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกแก่การจัดทำมากกว่า และยังมีความเร็ว เนื่องจากขั้นตอนต่างๆ สิ้นสุดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการง่ายในการส่งเสริม การยกฐานะขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยฝ่ายการเมือง

1.3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา

ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา สามารถแบ่งออกเป็นปัจจัยหลักๆ คือ

1.3.1 ผลกระทบการเมืองมีแนวโน้ม ที่จะแข่งขันทางการเมืองที่ใช้เงินในการ เลือกลงมากยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มทางการเมืองมากขึ้น แม้จะไม่ใช่กลุ่มที่ถาวรก็ตาม ในด้าน ความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เทศบาลเมืองต้นเปามีความชัดเจน ในการสนับสนุนพรรค การเมืองบางพรรค แต่ในเวทีท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้แสดงออกเต็มที่นัก ส่วนมิติปัจจัย ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นด้านการเมืองนั้นปัจจัยสำคัญอย่างมาก ใน การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในแง่การกระจายอำนาจหากรัฐบาล

กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อย และยังคงควบคุมท้องถิ่นอยู่มากก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน การสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา การแสดงให้เห็นถึงของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน มีความพยายามนำประเด็นการเปลี่ยนแปลงยกฐานะไปแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง ของนักการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ เช่น ความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา ทำให้เกิดการวิ่งเต้นทางการเมือง

1.3.2 เศรษฐกิจท้องถิ่นใด ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ย่อมมีรายได้มากในการพัฒนา และการให้บริการสาธารณะ ซึ่งพิจารณารายได้ หรือ ภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นปัจจัยสำคัญในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ ดังนั้นความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการยกฐานะ

1.3.3 สังคมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการพิจารณาถึงจำนวนประชากร ลักษณะประชากร สภาพพื้นที่และชุมชน ที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่จำแนกแจกแจง ตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม สังคมเมืองมีความสลับซับซ้อนค่อนข้างมาก มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพหลากหลาย และมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดี สังคมชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จะมีสภาพบางส่วนเป็นเมือง และยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบท สังคมที่มีลักษณะพิเศษในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้ง หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับลักษณะพื้นที่

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปานั้น โดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะรวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวาง และมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วยอีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่จากการศึกษาอาจพิจารณาได้ว่าค่อนข้างสวนทางกันเจตนาธรรมณ์ ในการจัดตั้งดังกล่าวนี้คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจไม่ได้กว้างขวางมากนัก เพราะอำนาจโดยทั่วไปที่ปรากฏใน พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลและเทศบาลเมืองนั้น อำนาจแทบไม่ต่างกันในขณะที่อำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจเทศบาลเมืองไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้มากน้อยเพียงใด ขณะที่เรื่องการค้ากับคูแลนั้นเทศบาลเมืองต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลางและระดับจังหวัด เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในด้านการคลังท้องถิ่นก็ไม่เป็นไปตามประมาณการ และไม่สามารถพึ่งตนเองได้อีกทั้ง ในกระบวนการยกฐานะก็มีปัญหา และพอหลังเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมือง ก็ยังพบกับประเด็นท้าทายหลายประการด้วยกัน เมื่อเป็นดังนี้เทศบาลตำบล ที่ทำการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง จำเป็นต้องศึกษารายละเอียดต่างๆ และผลกระทบให้รอบด้านและที่สำคัญต้องให้ความสำคัญกับประชาชน ด้วยความจริงใจไม่ให้เป็นเพียงว่าเทศบาลเมืองเป็นของข้าราชการประจำ และนักการเมืองท้องถิ่นเพียงเท่านั้นเพราะดูเหมือนว่าประโยชน์พึงมีแก่ข้าราชการประจำ และนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชนดังนั้นต้องทำให้ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้เทศบาลตำบลต้องพร้อมรับมือกับปัญหา ที่จะเกิดขึ้นในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ต้องมีการดำเนินการ ที่สามารถบอกเหตุผลความจำเป็นของพื้นที่รวมถึงบอกข้อเด่นข้อจำกัด ของการบริหารงานเทศบาลเมือง แก่ประชาชนในวงกว้าง เพื่อเกิดการถกแถลงถึงประเด็นที่ทางเทศบาลตำบล หรือหากประชาชน รับรู้เข้าใจถึงความจำเป็นของพื้นที่ ในการเปลี่ยนแปลงยกฐานะแล้วก็จะทำให้ ประชาชนตระหนักในการทำหน้าที่ ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นไม่ควรปล่อยให้เทศบาลเมืองไปตายเอาดาบหน้า หากแต่ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กร และความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ มากกว่าความพร้อมทางการเมืองของ นักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการประจำเป็นหลัก

2. การอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” ในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เพื่อศึกษากระบวนการการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ 2. เพื่อศึกษาการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปาอำเภอ สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ 3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2561 ในการดำเนินการศึกษา ผู้ศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเชิงลึก (Qualitative Research) โดยเก็บข้อมูลจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยมี

รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองต้นเปา, ปลัดเทศบาลเมืองต้นเปา, หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการเทศบาลเมืองต้นเปา, ประธานสภาเทศบาลเมืองต้นเปา, ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอต้นก้าแพง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 10 คน โดยเก็บข้อมูลระหว่างช่วง เดือน มีนาคม 2561 – กรกฎาคม 2561

ผลจากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ จำนวน 10 คน มีรายละเอียดของผลการวิจัยดังต่อไปนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอต้นก้าแพง จังหวัดเชียงใหม่ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะให้ชัดเจน และนักการเมืองไม่ควรนำเรื่องการยกฐานะ ไปใช้เป็นอำนาจในการต่อรองทางการเมือง เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะควรประสานงานกัน เพื่อลดความขัดแย้งหรือความล่าช้าในการดำเนินการ ควรมีการวางแผนการบริหารรองรับการเปลี่ยนแปลงการยกฐานะ ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน การให้ความสำคัญในการสร้างเวทีให้ประชาชน มีส่วนร่วมรับรู้ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองอย่างกว้างขวาง

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปานั้น พอที่จะประมวลเพื่อเป็นข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 ข้อเสนอแนะกระบวนการการเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลต้นเปาเป็นเทศบาลเมืองต้นเปา

3.1.1 การเปลี่ยนแปลงยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และสภาพความเป็นชุมชนเป็นหลักมากกว่าที่จะเป็นความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติ ที่เจรจาเพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองเช่นกัน ซึ่งหากทางเทศบาลตำบลที่มีสภาพที่ไม่ค่อยพร้อมยกฐานะ แต่ได้รับการพิจารณาเพราะปัจจัยทางการเมืองเป็นหลักอาจจะ กระทบต่อการบริหารของเทศบาลเมืองได้เช่น ความไม่พร้อมของบุคลากร หรือทางการคลังท้องถิ่น

3.1.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีความชัดเจน ในเรื่องแนวทางปฏิบัติ แม้ปัจจุบันจะมีคู่มือที่เป็นแนวทาง ในการขอเปลี่ยนแปลงยกฐานะ แต่ก็ยังมีบางประเด็นที่ไม่ได้สื่อสาร ให้เกิดความชัดเจน เช่น เรื่องจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมในการทำประชาคม และสัดส่วนที่เห็นด้วย ควรระบุให้ชัดเจน เพื่อให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติของท้องถิ่นจะได้ไม่เกิดปัญหา และความสับสนแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการขอยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง นอกจากนี้กรณีหลักเกณฑ์ใน การเปลี่ยนแปลงยกฐานะ ควรมีการกำหนดเรื่องของรายได้ ให้ชัดเจนขึ้นตามภาวะทางเศรษฐกิจ เพื่อ ไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารองค์กร และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3.1.3 ควรมีการกำหนดให้เทศบาลที่จะขอเปลี่ยนแปลงยกฐานะ วางแผนการ บริหารรองรับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ เป็นเทศบาลเมืองสำหรับการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาภายหลัง การเป็นเทศบาลเมืองนั้น มีความจำเป็นต้องพิจารณาเป็นแผนระยะยาวเพื่อให้ประชาชนได้ทราบ แนวทางการดำเนินการ ในระยะยาวเพราะในระหว่างทางอาจเกิดปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินการ ทั้งนี้อาจกำหนดให้เทศบาลตำบลที่ขอเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง จัดทำแผนพัฒนา ระยะ ยาวสิบห้าปี โดยแบ่งเป็นช่วงว่า ในระยะห้าปีแรก จะดำเนินการบริหารจัดการอย่างไรในระยะห้าปีถัด มา จะดำเนินการอะไรบ้าง และในห้าปีถัดไปเทศบาลเมืองจะมีสภาพเป็นอย่างไร เพื่อให้ประชาชน ได้เห็นภาพในอนาคตของเทศบาลเมือง

3.1.4 เทศบาลตำบลควรให้ความสำคัญในการสร้างเวที ให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ เป็นเทศบาลเมืองอย่างกว้างขวางและให้ ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองด้วยการให้ข้อมูลที่เป็นจริง และเป็นประโยชน์ต่อการยกฐานะ อย่างแท้จริงเพราะเจตนารมณ์ของประชาชน มีความสำคัญอย่าง ยิ่งต่อการกำหนดความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้เพื่อให้เกิดการสร้างการเรียนรู้ และเข้าใจต่อการปกครองในรูปแบบเทศบาลเมือง อาจจัดให้มีการเปิดเวทีชาวบ้าน เพื่อให้มีการ ถกเถียงถึงข้อดีข้อจำกัด ของการเป็นเทศบาลเมืองต่อประชาชน และสุดท้ายให้ประชาชนตัดสินใจ บนฐานข้อมูล ที่มีความถูกต้องรอบด้านไม่ควรมีการปกปิดข้อมูลบางอย่าง เช่น เรื่องการจัดเก็บภาษี บำรุงท้องที่ ที่อาจเพิ่มขึ้นซึ่งอาจดำเนินการลงประชามติก็ได้

3.1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะ ควรมีการ ประสานงานกันเพื่อไม่สร้างความขัดแย้ง หรือความล่าช้าในการดำเนินการ เพราะการขอ เปลี่ยนแปลงยกฐานะ นับเป็นสิทธิของเทศบาลตำบล ที่มีความพร้อมในการขอยกฐานะใน ขณะเดียวกัน เทศบาลตำบลที่ขอยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ควรคำนึงถึงความพร้อมของการบริหาร ขององค์กร และความพร้อมทางการเมืองควบคู่กันไปด้วยโดยเฉพาะ ความพร้อมทางการบริหารการ คลัง เพราะการบริหารงานท้องถิ่นถือว่างบประมาณของท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการแก้ไข

ปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนหากหวังเพียง พึ่งงบประมาณอุดหนุนก็เท่ากับว่ายังพึ่งตนเองไม่ได้ นอกจากนี้ควรมีการดำเนินการล่วงหน้าก่อน ขอเปลี่ยนแปลงยกฐานะอย่างน้อยสองถึงสามปี เพื่อให้เป็นประเด็นสาธารณะ และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารงานของเทศบาลเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ

3.2.1 การปฏิรูปการกำกับดูแลเพื่อให้เทศบาลเมือง ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายควรมีการแก้ไขให้การกำกับดูแลเทศบาลเมืองนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลดการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไป โดยเงื่อนไขการกำกับดูแลอาจมีการกำหนดให้ทำเฉพาะ ที่กฎหมายกำหนดเป็นสำคัญ

3.2.2 ภาคประชาชนต้องตระหนักในความเป็นพลเมือง และกระตุ้นการทำงานของเทศบาลเมืองรวมทั้งใส่ใจต่อการทำหน้าที่ ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นไม่ฝากความหวังไว้กับตัวแทนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การสนใจการเมืองของประชาชนจะทำให้การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเพิ่มขึ้นมาก และจะสะท้อนการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นการปกครองของประชาชนที่แท้จริง

3.2.3 กำหนดผู้ใหญ่บ้านผู้นำท้องถิ่นต้องผสมพลัง เพื่อร่วมกันพัฒนาพื้นที่ ความสัมพันธ์กับชุมชน และผู้นำท้องถิ่นที่ตาม โครงสร้างทางกฎหมายการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นมีส่วนที่ต้อง ประสานงานเกี่ยวพันซึ่งกันและกันดังนั้นในการทำงานร่วมกันด้วยความตั้งใจจริง จึงมีความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยทั้งสองฝ่ายควรทำงานที่เน้นประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญเพราะ การที่กฎหมายกำหนดให้ยังคงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในเขตเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองก็อาจใช้กลไกเชิงอำนาจนี้ ในการดูแลทุกข์สุขแก่ประชาชน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นซึ่งเทศบาลเมืองควรประสานประโยชน์ ในพื้นที่และเน้นการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ประชาชนเป็นหลัก

3.2.4 สมาชิกสภาเทศบาลเมืองต้องเรียนรู้การทำงาน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน เพราะเมื่อมีการเพิ่มเขตเลือกตั้งไม่ได้หมายความว่า จะทำงานเฉพาะในเขตของตน จำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ความเป็นตัวแทนของประชาชน ในเขตเลือกตั้งของตน และสร้างความรักความผูกพันต่อท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน เพื่อบรรลุเป้าประสงค์สูงสุดในการปกครองท้องถิ่น คือประชาชนสามารถปกครองตนเองได้

3.2.5 เทศบาลเมืองควรแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาชน องค์กรภาคสังคมมากขึ้นซึ่งการทำงานของเทศบาลเมือง ไม่ควรเป็นลักษณะแบบเป็นตัวแสดงหลักเพียงองค์กรเดียว ควรเน้นการบริหารเชิงพื้นที่ ร่วมกันกับภาคส่วนอื่นพื้นที่ โดยเฉพาะผู้นำท้องถิ่นน่าจะเป็นทางออกที่ดี

ในการร่วมมือกันพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ไปพร้อมกัน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างหลักในการขับเคลื่อนชุมชน ให้เกิดความเข้มแข็งและพัฒนาที่ยั่งยืน

3.2.6 การแสวงหาแหล่งทุนเพื่อพัฒนาเทศบาลเมือง เนื่องจากการดำเนินการในระหว่างช่วงแรก เทศบาลเมืองประสบปัญหาเรื่องฐานะการคลัง ที่ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายอย่างมาก ดังนั้นอาจมีความจำเป็นเทศบาลเมือง ที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจใช้ช่องทางในการดำเนินการร่วมกันในลักษณะสหการ เพื่อจะได้เกิดการดำเนินงานร่วมกันในท้องถิ่นใกล้เคียง และสามารถลดภาระทางการคลังได้อีกส่วนหนึ่งด้วย หรือเทศบาลเมืองเองอาจหาเครือข่ายภาคีจากองค์กรภาครัฐหรือท้องถิ่น ในระดับที่เหนือกว่าเช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือภาคธุรกิจอื่น เพื่อขอสนับสนุนทางการคลังหรืออาจดำเนินการทำเทศพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายเอื้อให้เทศบาลเมืองดำเนินการได้

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.3.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการยกฐานะ การเมืองของการยกฐานะ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้ดังนั้นหากจะให้เห็นผลกระทบในระยะยาว และครอบคลุมอาจมีการศึกษาเพิ่มเติมภายหลังการเปลี่ยนแปลงยกฐานะไปแล้วในอีกช่วงเวลาหนึ่งซึ่งอาจพิจารณาช่วงระยะเวลาสิบปี ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงยกฐานะ จะทำให้เห็นภาพสะท้อนหรือผลกระทบ หรือประเด็นปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลเมือง ยังอาจประสบปัญหาอยู่ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงประเด็น เรื่อง แนวทางในการส่งเสริมให้ประชาชนสนใจและเข้าร่วมต่อการปกครองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนได้ในที่สุด

3.3.3 ในการศึกษาครั้งต่อไปอาจพิจารณาถึงรูปแบบ ในการทำงานแบบเครือข่ายของเทศบาลเมืองเพราะในระยะยาว การทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประเด็นที่ทำนายแก่ท้องถิ่น ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเมืองสามารถทำงานร่วมกับ องค์กรอื่นในลักษณะสหการได้แต่ในทางปฏิบัติยังประสบปัญหา การทำงานลักษณะดังกล่าวอยู่



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบช่วยธรรมสารีรวิภา

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2496). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา 70 , 14ก(17 กุมภาพันธ์) : 222 – 257.
- _____. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 116, 114ก
(17 พฤศจิกายน): 48-66.
- _____. (2542). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 116, 120ก (29 พฤศจิกายน) : 1-20.
- _____. (2545). พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ.ศ. 2545 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 119, 107ก (17 ตุลาคม): 1-41.
- _____. (2546). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 12) ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา 120,124ก (22 ธันวาคม) : 1-15.
- _____. (2457). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา, 31 (17 กรกฎาคม) : 299-274.
- _____. (2551). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2551 (ฉบับที่ 11)
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 125, 27ก (5 กุมภาพันธ์) : 96 – 105
- _____. (2552). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2552 (ฉบับที่ 12)
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 126, 100ก (30 ธันวาคม) : 1-3.
- _____. (2552). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2552
(ฉบับที่ 6) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 126, 84ก (6 พฤศจิกายน) : 8-10.
- _____. (2552). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2552 (ฉบับที่ 13) ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา 126, 85ก (13 พฤศจิกายน) : 7 – 9.
- โกวิท พวงงาม. (2544). การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.
- _____. (2546). การปกครองท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชยาวัช จันทร, เขาลักษณ์ กุลพานิช, และชวลีพร เดชชา. (2543). วิชาการปกครองท้องถิ่นไทย.
กรุงเทพฯ: หจก. นำ กังการพิมพ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2538). ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

- ธีรเดช สิริอำไพรัตน์. (2551). *การเมืองในกระบวนการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต 'ไม่' ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย.” *วารสารธรรมศาสตร์*, 25(1): มกราคม.
- _____. (2547). *การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นคร พันธุ์สวัสดิ์. (2544). *การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต 'ไม่' ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2535). *การวิจัยเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สุวีริยาสาส์น.
- บุญศรี ยี่หะ. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2529). *สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การเมืองของใคร โดยใครเพื่อใคร*. กรุงเทพฯ: จตุพรดีไซน์.
- ประเวศ วะสี. (2541). *ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม*. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2519). *การพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ปรีชา หยั่งทะเล. (2552, พฤศจิกายน 13-19) *ยกฐานะ อบต.ขึ้นชั้นเทศบาลปัญหาที่ต้องเร่งระงับ*. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (41).
- พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์, และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. (2549). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น 1.

- ไพรัช ตระการศิรินนท์, และคณะ. (2546). รายงานวิจัยเรื่องปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูก
เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พรชัย คำบุญเรือง. (2560). รักษาการนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองดั้นเปา. (17 พฤษภาคม).
- พรชัย รัศมีแพทย์. (2535). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2537). รายงานการวิจัยเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะ
หน่วยการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: โครงการวิทยาลัยการเมือง.
- มรุต วันทนากร. (2547). เทศบาลในสารานุกรมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า.
- วิทยา นภาศนิกุลกิจ. (2549). การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิสุทธิ์ โปธิแท่น. (2519). ความคิดเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในทาง
การเมืองที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2546). การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง
กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล การกระจาย
อำนาจท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์.
- สมบุญณ์ สุขสำราญ. (2542). “การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ.”
วารสารราชบัณฑิตยสถาน, 27(2).



ภาคผนวก

แบบการสัมภาษณ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่องการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจ
ทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ส่วนที่ 1

ข้อมูลส่วนบุคคล

1. ชื่อ-สกุล
2. เพศ
3. อายุ
4. ตำแหน่ง

ส่วนที่ 2

ยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมืองกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ใน
เทศบาลเมืองต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

1. ระเบียบการของกระบวนการการเมืองท้องถิ่น ในการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็น
เทศบาลเมือง

.....

.....

.....

.....

.....

2. การเมืองของการยกฐานะจากเทศบาลตำบลสู่เทศบาลเมือง ในเทศบาลเมืองต้นเปา
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองต้นเปา
อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

1. ปัจจัยทางการเมือง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ปัจจัยทางสังคม

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเทวัญ บุญสวัสดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	3 มิถุนายน 2499
สถานที่เกิด	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นศ.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2552
สถานที่ทำงาน	อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
ตำแหน่ง	ผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์

