

บทคัดย่อ

177880

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ปัญหาการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหาร
ส่วนตำบลและเทศบาลของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน : คาบตำรวจทวนทอง ชินบัญชากุล
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา : 2548

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช ประธานกรรมการ
2. อาจารย์ ดร. สงขลา วิชัยทัตะ

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งหมายในการศึกษาปัญหาการจัดตั้งเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง นับแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา จนถึงสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการสภาตำบลในปี พ.ศ. 2509 และใช้มาจนถึง พ.ศ. 2537 จึงได้มีการยกฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และในส่วนหนึ่งของเทศบาลนั้น ได้มีการจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลปี พ.ศ. 2496 และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งเป็นเทศบาลตำบล โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและจำนวนของประชากร จนกระทั่ง พ.ศ. 2546 ได้มีการยกฐานะครั้งใหญ่ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล โดยถือรายได้และจำนวนประชากรเป็นหลัก ซึ่งอาจเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลดังกล่าวแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย เช่น มาตรา 41 จัตวา ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่บัญญัติไว้ว่า

“องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ทั้งนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว” และยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติด้วย อย่างไรก็ตาม ผลของการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งของตำบลและเทศบาล ได้ส่งผลต่อการบริหารจัดการในองค์กรทั้งสอง อาทิ มีปัญหาด้านบุคลากร การบริหารจัดการ การเงิน การจัดเก็บภาษี และการคลัง จึงส่งผลให้การพัฒนาองค์กรทั้งสองดังกล่าว ไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ทำการศึกษาได้ลงพื้นที่เพื่อสำรวจปัญหา และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว พบว่า

1. ปัญหาทางด้านบุคลากร ขาดความรู้ความสามารถ ในการพัฒนาองค์กรของตนเองเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากบุคลากรแต่ละองค์กรมีความรู้ ความสามารถไม่เท่ากัน การพัฒนาองค์กรจึงแตกต่างกัน
2. ปัญหาด้านการจัดเก็บภาษี บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บภาษีอากร ขาดความรู้ ความสามารถในการจัดเก็บภาษี หรือดำเนินการในด้านภาษีอากรในเขตท้องถิ่นของตน
3. ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากการกำหนดแผนพัฒนาตำบลและเทศบาลแต่ละแห่งยังไม่สอดคล้องกันกับแผนพัฒนาจังหวัด จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการสาธารณะตามความต้องการขั้นพื้นฐาน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต้องสามารถกำหนดแผนพัฒนาในองค์กรของตนได้โดยอิสระภายใต้บทบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

ผลของการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเกิดจากการไม่ได้มีการเตรียมแผนการเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จึงส่งผลให้สับสนและความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงาน แม้จะมีแนวทางในการปฏิบัติก็ตาม

ABSTRACT

177880

Thesis Title : Problems of the Establishment and Change of Status of
Sub-district Administrative Organizations and
Municipalities in Thailand

Student's Name : Pol. Sen. Sgt. Maj. Thuanthong Chinbunchakul

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2005

Advisory Committee:

1. Asst. Prof. Dr. Somchai Sirisomboonvej Chairperson
2. Dr. SongKhla Vichaikatka

The objective of this research is to study the problems related to the establishment and change of status of sub-district administrative organizations and municipalities which are another form of local administrative organization in Thailand. Since the sub-district administrative organization system was set up in 1956, during the period of Marshal Por. Pibulsongkram, the Prime Minister, there have been various changes and amendments. These changes and amendments continued throughout until Marshal Thanom Kittikajorn terminated the sub-district administrative organizations. Sub-district council committees were Set up in 1966. The sub-district council committees were used until 1994. Then the status of sub-district council committees was upgraded to sub-district administrative organizations.

Regarding municipalities, the municipality system was set up in 1933. The Municipality Act was promulgated in 1953. Later, in 1999, 53 sanitation areas were upgraded to become sub-district municipalities and the municipalities were improved to harmonize with the local administration and population. Until the year 2003, when there was an upgrading of the status of the local administrative organizations, the Municipality Act was amended, on the basis of income and population. The municipalities were changed to be town municipalities or city municipalities.

The Amendment of the Act of Establishment of the Sub-district Council and the Sub-District Administration Organizations and Municipalities, caused various legal problems. For example, Section 41, Quart, of the Sub-district Council and Sub-district Administration Organization Act, of 1994, specified that “Sub-district administrative organizations having a total population of not more than two thousand people, which causes them to be unable to do the administrative work of that area effectively in the nature of sub-district administrative organizations, the Ministry of Interior should terminate such sub-district administrative organizations and combine their areas into the sub-district administrative organizations having adjacent areas in the same district, or they should enact an Ordinance for termination of sub-district administrative organizations and combine the local official administrative agencies having adjacent areas in the same district according to the intention of people in these sub-districts, within ninety days from the date of such cause of termination,” and caused practical problems as well. However, as a result of

the promulgation of the “Act on the Establishment of Local Administrative Organizations,” both the sub-districts and municipalities have produced effects on the administration of both organizations. For example, there were problems with personnel, management, finance, tax collection and the treasury, affecting the development of both organizations. These problems resulted in the organizations being unable to achieve the intended results of decentralizing the local administration, as mandated by the Constitution.

Because of these problems, the researcher went to the various areas to survey the problems and search for possible solutions. The researcher found the following:

1. Problems of personnel. Most personnel lacked the knowledge and ability related to the development of their organizations, since personnel in each organization had different levels of knowledge and ability. Therefore, their impact on the organizations was limited in terms of improving their organizations.
2. Problems of tax collection. The personnel in charge of tax collection lacked knowledge and ability in tax collection, and the ability to effectively manage tax collection in their own area.
3. Problems of work efficiency. The determination of the development plan of each sub-district and municipality did not correspond with the provincial development plan. This fact resulted in the failure of the people in the local area to receive basic public services. Therefore, the sub-district administrative organization or municipality has to be entitled to determine the

its own development plan independent of the provisions of the sub-district administrative organization and municipality.

The research result found that the foregoing problems occurred because there is no comprehensive plan for changing sub-district administrative organizations and municipalities. Also, there is confusion and a lack of understanding regarding work performance, despite the fact that there are guidelines for work performance.