

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ การกระจายอำนาจ นั่นคือต้องจัดให้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเกือบ 1 ศตวรรษแล้วก็ตาม แต่การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ไม่ได้มีความก้าวหน้าไปจากสมัยแรกเริ่มมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากระบบการบริหารประเทศยังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากงานศึกษา "แผนพัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน" ซึ่งให้เห็นว่ามีการรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอ (คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 2535) ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจตามความหมายที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าทั้งในด้านรายรับและรายจ่ายนั้น รัฐบาลกลางยังไม่มีกระจายอำนาจในการตัดสินใจและบริหารให้ท้องถิ่นเท่าที่ควร พิจารณาได้ดังนี้

1. ในด้านรายจ่าย รัฐบาลท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจในการใช้จ่ายในหลายวิธีการดังนี้

1.1 รัฐบาลท้องถิ่นถูกกำหนดประเภทของการใช้จ่ายให้มีอยู่เพียงบางประเภทเท่านั้น ทำให้การตัดสินใจใช้จ่ายของเทศบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.2 ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นนั้น ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายสูงกว่ารายรับ และตามปกติต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมากในการที่จะใช้จ่ายในการลงทุนหรือสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ ของท้องถิ่นเอง

1.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นส่วนราชการจึงไม่มีความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณได้เอง หรือได้รับ

การจัดสรรงบประมาณโดยตรง แต่ต้องมีการตั้งและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทย

1.4 รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมากในการใช้จ่าย ซึ่งอำนาจการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น สามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้จากโครงสร้างรายจ่าย (Fund Structure) ของภาครัฐบาลได้ดังนี้

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายจ่ายของรัฐบาล
กลางในปีงบประมาณ 2539

ประเภทรายจ่าย (FUND TYPES)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ (%)
รัฐบาลระดับชาติ	843,200	92.69
หน่วยการปกครองท้องถิ่น		
1. รายจ่ายงบกลาง	2,891.95	0.32
2. รายจ่ายประจำ	20,079.96	2.21
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	12,993.38	1.43
4. รายจ่ายพิเศษ	30,511.78	3.35
-รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	4,126.61	0.45
-รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	16,232.74	1.78
-รายจ่ายจากเงินสะสม	9,468.00	1.04
-รายจ่ายจากเงินกู้	235.47	0.03
-รายจ่ายจากเงินอื่น	211.89	0.02
-รายจ่ายอื่น	237.04	0.03
รวม - รายจ่ายท้องถิ่น	66,477.07	7.31
รวมทั้งสิ้น	909,677.07	100.0

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมากในการใช้จ่ายสาธารณะ โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศรวมกันมีส่วนตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะเพียงร้อยละ 7.31 เท่านั้น กล่าวคือในการใช้จ่ายสาธารณะจำนวน 100 บาท รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนเป็นผู้ใช้จ่ายเพียง 7.31 บาท และในจำนวนนี้ยังเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถึงร้อยละ 1.78 ซึ่งหมายถึง

เงินที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอิสระในการตัดสินใจใช้จ่าย แต่ต้องใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้

2. ในด้านรายรับ รัฐบาลท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจในการหารายได้อยู่มาก ซึ่งการจำกัดอำนาจและบทบาทในด้านรายรับของท้องถิ่นยังสามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 1.2 โครงสร้างรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2539

ประเภทรายรับ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ (%)
1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	7,412.06	8.15
-ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	5,898.99	6.49
-ภาษีบำรุงท้องที่	713.34	0.78
-ภาษีป้าย	752.35	0.83
-อากรฆ่าสัตว์	47.38	0.05
2. รายรับอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	5,940.4	6.53
รวมรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	13,352.46	14.69
3. ภาษีที่รัฐบาลเก็บเพิ่มให้	28,133.03	30.95
4. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ คือ ภาษีรถยนต์	8,635.46	9.50
5. เงินอุดหนุน	37,252.58	40.98
รวมรายรับที่มาจากรัฐบาลกลาง	74,021.07	81.42
6. เงินสะสม	3,258.29	3.58
7. เงินกู้	279.53	0.31
8. อื่น ๆ	0	0
รวมรายรับทั้งสิ้น	90,911.35	100

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่ารายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองได้ทั้งสิ้นมีเพียงร้อยละ 14.69 ของรายรับทั้งสิ้น โดยเป็นรายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเองร้อยละ 8.15 และรายรับอื่น ๆ ร้อยละ 6.53 ในขณะที่มีการพึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเสริมให้ร้อยละ 30.95 รายได้จาก

ภาษีรถยนต์ที่รัฐจัดเก็บให้ร้อยละ 9.50 และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีถึงร้อยละ 40.98 ของรายรับทั้งสิ้น รวมแล้วท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางถึงร้อยละ 81.42 จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้ ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับที่มาของรายได้และอำนาจในการจัดหารายได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การที่ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากเกินไป รัฐบาลกลางจึงจะมีโอกาสเข้าไปแทรกแซงควบคุม ตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเพียงนั้น ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง

ปัญหาด้านการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศ ปัญหานี้เป็นที่ตระหนักกันโดยทั่วไป และได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมานานกว่า 10 ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในปัจจุบันปัญหาทางการเงินการคลังของท้องถิ่นยังได้รับผลกระทบจากการที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นเติบโตมากขึ้น เกิดความต้องการในด้านสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งในปัจจุบันกระแสประชาธิปไตย กระแสการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมีมากขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้รัฐต้องมีการทบทวนและปรับปรุงการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งได้ระบุเรื่องการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นไว้ในแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญตามแผนฯ ด้วย นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศทุกรัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ก็มีแนวนโยบายที่จะกระจายอำนาจทางการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุด คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 78 ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และยังได้ให้อำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 284 วรรค 1 ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนในวรรค 3 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันก็ได้มีร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง ซึ่งจะเป็แนวทางให้มีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้สภาวะการณ์ทางการบริหารเดิม ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ ระบบการบริหารการคลังของเทศบาล ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี

และการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล กระบวนการควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในทางการคลังมีหลายฉบับและจากหลายหน่วยงาน รวมทั้งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและยาวมาก ประกอบกับระบบการเมืองของไทยในปัจจุบันที่ไม่ค่อยมีเสถียรภาพนัก ทำให้การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นไปด้วยความล่าช้า ดังจะเห็นได้จากนโยบายปรับปรุงรายได้ส่วนท้องถิ่น 9 มาตรการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลชวน 1 ในปี 2535 จนกระทั่งถึงปัจจุบันมาตรการที่สามารถออกเป็นกฎหมายมาใช้บังคับได้เพียงแค่ 2 มาตรการเท่านั้น อีกทั้งข้าราชการมักไม่เต็มใจที่จะกระจายอำนาจที่ตนมีอยู่แต่เดิมไปให้ส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้การแก้ไขกฎหมายถูกดึงไว้นานยิ่ง อีกปัจจัยหนึ่งก็คือ ฐานะการคลังของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นย่อมมีรายได้ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลกลางในรูปเงินอุดหนุน ดังนั้นการที่รัฐบาลกลางมีฐานะทางการคลังไม่ดีเช่นในปัจจุบัน ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนน้อยลงไปด้วย

การศึกษานี้ได้เลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในการศึกษา เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจมากรูปแบบหนึ่ง แต่เทศบาลก็ยังอยู่ในสถานะเช่นเดียวกันกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่ถูกควบคุมทางการคลังอยู่มาก ดังพิจารณาได้จากในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุไว้ว่าเทศบาลจะจัดเก็บภาษีอากรได้เฉพาะที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น ซึ่งรายได้ที่กฎหมายระบุให้จัดเก็บได้นั้นน้อยชนิดและในบรรดาชนิดและประเภทของรายได้ที่มีน้อยนี้ยังมีอัตราที่ต่ำ จึงทำให้รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะนำไปบริหารหรือจัดดำเนินการในหน้าที่ของตนให้ได้ ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง , 2540 : 236 -237) และจากงานวิจัยที่ศึกษาถึงสถานะทางการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายสำหรับปฏิบัติงานประจำเท่านั้น ไม่มีศักยภาพที่จะหารายได้มาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น (วรพิทย์ มีมาก , 2538 : 67) จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ไม่ได้มีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ถึงแม้เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ชื่อว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งมากรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลนครแห่งแรกของประเทศไทย และยังเป็นเมืองที่มีความเจริญเป็นอันดับ 2 ของประเทศรองจากกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงได้เลือกเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษาถึงลักษณะการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่ เนื่องจากกระบวนการคลังต้องมีความสัมพันธ์กับระบบราชการ การเมือง

เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้นการที่จะทำให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้ เราจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วย เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการดำเนินการและแก้ไข ซึ่งจะทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและแหล่งรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ว่ามีความเหมาะสมแค่ไหนในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การแสวงหาความเหมาะสมของโครงสร้าง และอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อจะได้แสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยด้านกฎหมายการคลังเทศบาลที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังโดยใช้เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา

1.4 สมมติฐานการศึกษา

1. การกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางมีแนวโน้มที่ดีขึ้น
2. ฐานะการคลังของรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับประเทศ กฎหมายการคลังเทศบาล แผนพัฒนาประเทศ การเจริญเติบโตของเทศบาล การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรในเขตเทศบาล สภาพเศรษฐกิจของเทศบาล มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง
3. ทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังไม่แตกต่างกัน

4. การจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังของกลุ่มแต่ละกลุ่มไม่แตกต่างกัน
5. กลุ่มแต่ละกลุ่มมีทัศนคติต่อกฎหมายกำหนดรายรับของเทศบาลไม่แตกต่างกัน
6. กลุ่มแต่ละกลุ่มมีทัศนคติต่อกฎหมายกำหนดการใช้จ่ายของเทศบาลไม่แตกต่างกัน
7. กลุ่มแต่ละกลุ่มมีทัศนคติต่อกฎหมายระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาลไม่แตกต่างกัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงสภาพทางการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อไป
2. เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนหรือวางนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นให้เหมาะสม ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

1.6 นิยามศัพท์

1. การเจริญเติบโตของเมือง หมายถึง การเพิ่มขึ้นของจำนวนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งในการศึกษาจะแทนด้วย "ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่"
2. กฎหมาย หมายถึง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาล

กลางกับเทศบาล

3. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือสภาพการณ์ทางการเมืองระดับประเทศ
4. นโยบายของรัฐบาล หมายถึง สิ่งที่แสดงถึงเจตนารมณ์และแนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาล
5. การควบคุม หมายถึง วิธีการควบคุมดูแลและการตรวจสอบการดำเนินงานทางการคลังและงบประมาณของเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
6. การใช้บริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง การเลือกใช้บริการสาธารณะของประชาชนในเขตเทศบาลระหว่างบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางกับเทศบาล
7. เงินอุดหนุน หมายถึง รูปแบบ วิธีการ และข้อกำหนดในการให้เงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลางแก่เทศบาล
8. การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเทศบาล หมายถึง การเพิ่มหรือลดการให้บริการสาธารณะของเทศบาลแก่ประชาชนในเขตเทศบาล