

เทศบาลตำบล: ผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ¹

สุนทรชัย ขอบยศ²

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลใน 4 มิติ คือ มิติการเมืองท้องถิ่น มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นและประชาชน ในเทศบาลตำบล 2 แห่งในจังหวัดขอนแก่น

ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะในระยะแรกต้องพบกับความท้าทายหลายประการ กล่าวคือใน *มิติการเมืองท้องถิ่น* มีการแข่งขันทางการเมืองของเทศบาลตำบลที่รุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น การเมืองระดับชาติยังคงใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงทางการเมือง ส่วน *มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน* ยังจำกัดเฉพาะการเลือกตั้ง โดยรวมการมีส่วนร่วมก็ไม่ต่างจากเมื่อครั้งเป็นอบต.และประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวผู้นำชุมชนอยู่มาก ส่วน *มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ* นั้น บทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลไม่ต่างจาก อบต.มากนัก แต่ที่กระทบโดยตรงคือ ปัญหาทางการเงินของเทศบาลตำบลซึ่งไม่ได้รับตามการประมาณการและกระทบต่อการจัดบริการ

¹ บทความนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(NIDA)โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครณัฐ วงศ์ปริตต์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระวัฒน์ ปิ่นนิคธมัย เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้ได้รับทุนสนับสนุนทำวิทยานิพนธ์จากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2554

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

สาธารณะ ประกอบกับมีการเน้นที่แผนการบริหารงานทั่วไปเป็นหลัก สำหรับ *มิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้มีส่วนได้เสีย* นั้น ประเด็นที่ท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนในการพัฒนา และเกิดความท้าทายเรื่องการทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

ดังนั้นเมื่อ อบต.ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล แล้วควรมีข้อพิจารณาดังนี้ 1) ภาคประชาชนต้องตระหนักในความเป็นพลเมืองและกระตุ้นการทำงานของเทศบาลตำบล และใส่ใจต่อการทำหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น 2) สมาชิกสภาเทศบาลต้องเรียนรู้การทำงานและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน 3) เทศบาลควรแสวงหาแหล่งทุนหรือร่วมมือกับภาคีอื่นๆ เพื่อการพัฒนา เนื่องจากการดำเนินการในระยะช่วงแรกเทศบาลตำบลประสบปัญหาเรื่องการคลังที่ไม่เพียงพอในการใช้จ่าย

คำสำคัญ: องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาลตำบล

Tambon municipality: the impact after changing status

Sunthonchai Chopyot

Abstract

This study aims to examine the impact on the Tambon municipality after its status is changed from Tambon administrative organization (TAO) in four-dimensional issues: local politics, public participation, public services and a relationship with the community and local leaders. This study is qualitative research by observation and in-depth interviews with local politicians, local government officials, local leaders and the people who live in two sub-district municipality in Khonkaen province.

The results showed that the Tambon municipality must faces the several challenges. In terms of *the local politics dimension*, it has the political violence which caused a political group of local politicians in the local and national politics that still used as a political vote. *The dimension of the public participation* is limited to the election. The overall of participation is no different mostly compared to being TAO and people still believe in community leaders. *The dimension of public services* which has the role of local government is few different from being TAO but the direct impacts are fiscal problems of local government which is not under estimated and the public services which mainly focus on general administrative plan. For a relationship with *the community and the local leader dimension*, it has the challenge of

collaboration between local government leaders and local community for development and the challenge is to act as the representative of Council members.

So when Tambon Administrative Organization is promoted as a municipality, it should have considered as 1) People increasingly aware of being citizens and stimulate the local government with pay attention to the role of local politicians. 2) Council members must learn to work and act as a representative of the public following expectations of people 3) The municipality should gather sufficient financial resources and develop cooperation with other Parties for development because the primary difficulty faced by the municipality is the insufficient received fund.

Keywords: Tambon Administrative Organization, Tambon Municipality

1. ความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ปี 2550) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) อาทิใน มาตรา 281 กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสนใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของหลักการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 4) กล่าวคือ นอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากความพยายามของรัฐบาลหลายยุคด้วยกัน ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและความต้องการให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผ่านการปกครองท้องถิ่น

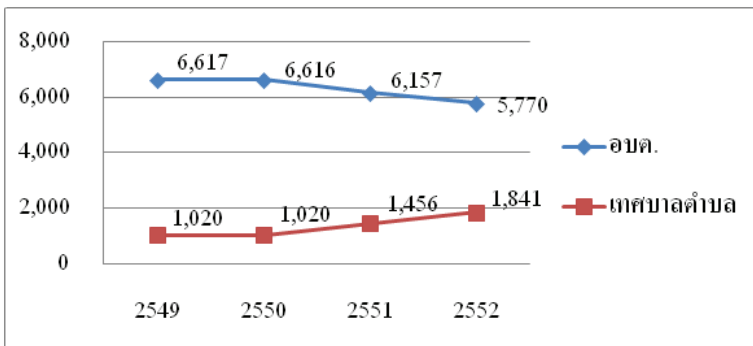
ในปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองด้วยกัน 4 รูปแบบนั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เทศบาล และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีสองแห่งนั่นคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งนี้หากพิจารณาความเก่าแก่ของรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน คงเล็งไม่ได้ที่จะกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งเทศบาลในประเทศไทย ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

ทั้งนี้กฎหมายประกาศใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 นั้น ได้แบ่งประเภทเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ นั่นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในการก่อกำเนิดเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งแต่ประการใด คงจะเป็นเพราะเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิม ขึ้นเป็นเทศบาลอันเป็นการนาร่องในการ

ใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั้น รัฐบาลคณะราษฎร มีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งมีความพยายามปฏิรูปท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ จนได้มีการเริ่มต้นจะยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน 35 แห่งที่มีอยู่แต่เดิมของล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ขึ้นเป็นเทศบาล โดยจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศจำนวน 4,800 แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิท พงงาม, 2552: 137) โดยในเรื่องนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า (สันติสุข อ่างถึงโนนกรินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542: 40) “เราจะได้ยกตำบลทุกๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น...โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง”

หลายทศวรรษที่ผ่านมาความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบลอาจพบว่าเริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรกของประเทศไทย ซึ่งภายหลังก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือในปี พ.ศ. 2476-2535 มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง 134 แห่ง (ปี 2535) และในบางช่วงเวลาก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลย นานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2537: 75) คลื่นลูกที่สอง คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อันเป็นกาลอวสานรูปแบบสุขาภิบาลในประเทศไทย โดยได้เกิดเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น 1,129 แห่ง โดยมีเทศบาลตำบลถึง 1,031 แห่ง (กรมการปกครอง อ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, 2543: 75) ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง 149 แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิท พงงาม, 2552: 192) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาลตำบลเพียง 51 แห่ง และคลื่นลูกที่สาม คือหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่การยกฐานะจากอบต.ขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นประกาศกระทรวง

มหาดไทย ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 2,006 แห่ง ซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง 1,841 แห่งและหากพิจารณาในความต่อเนื่องระหว่างปี 2543-2551 มีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถึง 485 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551: 28) การเพิ่มขึ้นของเทศบาลดังกล่าวนี้ถือเป็นพัฒนาการที่มีความต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัตร ในขณะที่ท้องที่การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากเทศบาล ก็มีจำนวนมากถึง 5,770 แห่ง (ปี 2552) ซึ่งก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังมีจำนวนมากพอสมควร ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงจำนวน อปท.ต่อเทศบาลตำบล พ.ศ. 2549-2552

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

อย่างไรก็ตามแม้แนวทางในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ค่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะปัญหาในมิติการเมืองระดับชาติ จนทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น

เทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. 2552 ประสบความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างมาก แม้เจตนารมณ์ทางกฎหมายจะเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างรวดเร็วก็ตาม กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกและผู้บริหาร หมดวาระในวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 และขอเปลี่ยนแปลงฐานะไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ภายใน 45 วัน (ตามพร.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 8) เพราะต้องรอประกาศการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการดำเนินการที่ล่าช้าและขยายเวลาการเลือกตั้งออกไปถึง 3 ครั้ง (เป็นเวลาถึง 135 วัน) (มติชน 2552, 25 ตุลาคม: 10) อันส่งผลกระทบต่อตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะอบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดทำเทศบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังมีอีกหลาย อบต.ในหลายพื้นที่ขอทำการเลือกตั้ง อบต. ไปก่อนเพราะทนรอกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ ในระหว่างที่มีการรับสมัคร ส.อบต.และนายก อบต.กลับได้รับแจ้งจากทาง กกต.ว่ากระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานะแล้ว จึงต้องมีการยุติการดำเนินการดังกล่าวและเตรียมดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทน (มติชน 2552, 11 พฤศจิกายน: 8; ปรีชา หัยงทะเล, 2552: 41)

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

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาถึงผลกระทบต่อเทศบาลตำบลในสี่มิติ คือ มิติด้านการเมือง มิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มิติด้านการจัดบริการสาธารณะและมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่ว่าเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเทศบาลตำบลเขตชนบท

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นอกจากคำนำหน้าชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มีอะไรบ้างที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง การทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น น่าจะเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและเตรียมความพร้อมสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต

1.1 คำถามในการวิจัย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย³

เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้การศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลเพื่อประกอบในการวิจัยครั้งนี้ดังนี้

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

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

³ วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา สองประการคือเพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล และเพื่อศึกษาผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ดังนั้นการเลือกพื้นที่จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาพื้นที่ที่ประสบปัญหาในการเปลี่ยนแปลงฐานะซึ่งจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ที่ได้รับความล่าช้าอย่างมากในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ แต่ในที่นี้ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษาบางส่วนของวัตถุประสงค์ที่สองเท่านั้น

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

1.4 พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

การเลือกพื้นที่ผู้วิจัยพื้นที่กรณีจังหวัดขอนแก่น เพราะเป็นพื้นที่ที่ประชาชนเขตรอบนอกเทศบาล (อบต.ช่วงก่อนยกฐานะ) มีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่น (Households participating in community activities) ในระดับกลางๆ กล่าวคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่นมากที่สุดจังหวัดที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือ จังหวัดนครพนม จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมหาสารคามและจังหวัดยโสธร (ร้อยละ 100) ส่วนจังหวัดที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือจังหวัดหนองบัวลำภู (ร้อยละ 92.1) (UNDP, 2009: 102,157) ทั้งนี้จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่เป็นค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมในระดับกลางๆ (ร้อยละ 96.0) ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจทางการเมืองในท้องถิ่นและการรับรู้ของประชาชนในระดับหนึ่ง อีกทั้งกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงฐานะยังมีเงื่อนไขเรื่องการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงฐานะ ประกอบกับจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจเพราะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกประเภทยกเว้นท้องถิ่นพิเศษเท่านั้น ทั้งนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้นจำนวน 225 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง ทั้งนี้มีเทศบาลตำบล 62 แห่ง ซึ่งในจำนวนเทศบาลตำบล 62 นั้นมีเทศบาลตำบลขนาดเล็กถึง 49 แห่ง และเทศบาลตำบลขนาดกลางเพียง 13 แห่ง (ปีงบประมาณ 2552 จำนวน 6 แห่งและปีงบประมาณ 2553 จำนวน 13 แห่ง) ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีมากถึง 158 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้มีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมากถึง 156 แห่งและ อบต.ขนาดกลางเพียง 2 แห่งเท่านั้น จะพบว่าจังหวัดขอนแก่นยังมีความหลากหลายทางมิติเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นั่นคือมีความเจริญที่กระจุกอยู่ในตัวเมือง ส่วนพื้นที่ห่างไกลกับตัวจังหวัดยังเป็นชนบทและมีทุนทางวัฒนธรรมและทุนชุมชนอยู่สูงมากกว่าในเขตเมือง

ทั้งนี้ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษา โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ในคือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2546 โดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2553 (1 ตุลาคม 2552 – 30 กันยายน 2553) ที่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนของเทศบาลอย่างน่าสนใจและมีประเด็นปัญหาเรื่องการดำเนินการที่ล่าช้าในกระบวนการยกฐานะ ประกอบกับการศึกษาช่วงเวลาดังกล่าวน่าจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งข้อมูลเอกสาร และข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลักเกณฑ์ที่สอง เรื่อง ลักษณะชุมชน ซึ่งพิจารณาจากเทศบาลตำบลในเขตชนบทเท่านั้น เพราะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่การทำความเข้าใจในประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นสารสนเทศสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำลังจะเตรียมการยกฐานะหรือมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็น อบต.ขนาดเล็กและค่อนข้างมีความเป็นชนบทนั่นเอง

การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลในเขตจังหวัดขอนแก่นได้รับผลกระทบจากความล่าช้าเช่นกัน ดังนั้นจึงมีเทศบาลตำบลที่เข้าข่ายในการเลือกจำนวน 13 แห่ง ซึ่งในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ประสานกับเทศบาลและการลงพื้นที่เบื้องต้น เพื่อพิจารณาถึงการมีอยู่ของข้อมูล รวมถึงการให้ความร่วมมือของเทศบาลตำบล ผู้วิจัยจึงเลือกเทศบาลตำบลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยเป็นเทศบาลตำบลที่อยู่ในชนบทจำนวน 2 แห่งดังนี้⁴

1. เทศบาลตำบล ก. ได้รับการยกฐานะเมื่อปีงบประมาณ 2553 (วันที่ 12 ตุลาคม 2552) มีลักษณะเป็นชนบทสูง และมีวัฒนธรรมชุมชนที่เหนียวแน่นสูง ทั้งนี้พิจารณาจากการดำรงรักษา จารีตประเพณีทั้งสิบสองเดือนของชาวอีสานได้เป็นอย่างดี (ฮีดสิบสอง คองสิบสี่) อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งเทศบาลตำบล ก.มีพื้นที่ 36.64 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 5,990 คน และความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 163 คน ถือเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กและมีหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งสิ้น 10 หมู่บ้าน

⁴ การศึกษาครั้งนี้อาจมีส่วนที่กระทบต่อบุคคลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นเพื่อไม่เป็นการละเมิดสิทธิต่อบุคคลและองค์กรที่ให้ข้อมูล และใช้ในการศึกษาจึงไม่สามารถระบุชื่อบุคคลและชื่อเทศบาลตำบลที่เป็นกรณีศึกษาได้

(ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552) และมีข้อมูลที่น่าสนใจคือประชาชนเห็นด้วยในการเปลี่ยนแปลงฐานะถึงร้อยละ 100

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

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเมื่อได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแล้ว จะได้นำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์และสรุปสังเคราะห์ ด้วยการสร้างข้อสรุปโดยใช้หลักตรรกวิทยา โดยวิธีการแบบอุปนัย (induction) (ชาย โพธิสิตา, 2552: 59; สุภาภรณ์ จันทวานิช, 2549: 205, 2552: 17) กล่าวคือการอ้างเหตุผล หรือการหาข้อสรุป ที่เริ่มต้นด้วยความรู้หรือข้อสังเกต ที่ได้จากการสังเกตคน พฤติกรรม ปรากฏการณ์ ฯลฯ ที่จำเพาะเจาะจงเพียงจำนวนหนึ่งแล้วจึงนำไปสู่หาข้อสรุปที่อาจเป็นหลักหรือเกณฑ์ทั่วไป ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) ซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ศึกษา⁵ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าโดยทั่วไปแล้วเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลซึ่งเป็นงานศึกษาในช่วงปีพ.ศ. 2542-2546 ซึ่งเป็นระยะแรกของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาทิ งานของสมพงษ์ พุ่งทวีวงศ์ (2542) ซึ่งมีแนวทางในการศึกษา 4 ประเด็นหลักคือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง และการพัสดุ การศึกษาของนคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544) มีประเด็นที่พิจารณาคือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้

⁵ ประเด็นที่ศึกษาประกอบด้วยผลกระทบภายในองค์การเทศบาลและภายนอกองค์การเทศบาล ซึ่งผลกระทบภายในเน้นพิจารณาผลกระทบต่อฝ่ายบริหาร ทั้งโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล ผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในเชิงพฤตินัย, ผลกระทบด้านการกำกับดูแลเทศบาลตำบล และผลกระทบภายนอก ซึ่งในงานเขียนชิ้นนี้นำเสนอเฉพาะผลกระทบภายนอก ซึ่งเน้นวิเคราะห์ สัมมิตติ์ด้านการเมืองท้องถิ่น ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการจัดบริการสาธารณะและด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น

บริการของเทศบาล ในงานของ วิโรจน์ ไชยมาลา (2545) โดยเน้นประเด็นปัญหาในการยกฐานะ โดยพิจารณาด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณและการคลัง ด้านการควบคุมจากส่วนกลางและภูมิภาค และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และในงานของ ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ (2546) เน้นการพิจารณาใน 3 มิติหลักด้วยกันคือ มิติทางการเมืองและสังคม มิติเชิงกฎหมาย และมิติทางการบริหารและการคลัง

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการศึกษาผลกระทบภายหลังจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น จะเน้นที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น
- 2) ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ และเพิ่มเติมในประเด็นที่สี่คือ ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น การกำหนดขอบเขตทั้งสี่มิตินี้เพราะด้วยเจตนารมณ์ในการยกฐานะ ก็เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การจัดบริการสาธารณะที่มีทรัพยากรการบริหารที่มากกว่าเดิม อีกทั้งการยกฐานะจาก อบต.เป็นเทศบาลตำบลในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่เป็นการยกฐานะทั้งเขตตำบลแล้วส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างไร จึงเป็นที่มาของการกำหนดประเด็นในการศึกษาครั้งนี้

2. ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น ด้วยภาพลักษณ์และมุมมองที่ดีต่อเทศบาลของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ค่อนข้างเชื่อมั่นและภูมิใจต่อรูปแบบเทศบาล ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาช้านาน ซึ่งในระยะหลังมีความพยายามชูประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพราะเห็นว่าการยกฐานะจะทำให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริหารสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, โครงการวิทยาลัยการเมือง 2537: 9) แต่อย่างไรก็ตามในตัวกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะกว่าจะได้เป็นเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ 2552 นั้นประสบปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะเรื่องความล่าช้าและการ

สร้างความสับสนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ปรากฏมีการขยายเวลาพิจารณาเรื่องออกไปถึงสามครั้งเป็นเวลากว่า 135 วัน ซึ่งปัญหาที่พบในการดำเนินการมีหลายประการด้วยกันกล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากรัฐ เช่น ความไม่ชัดเจนในตัวหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ ปัญหาของการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค ประการที่สองปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ อบท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของ อบท. ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง ประการที่สามปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชน การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ ประการที่สี่ ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ

เมื่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะค่อนข้างประสบปัญหาดังได้กล่าวมานี้ พอเปลี่ยนฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลแล้วในภาพรวมอาจพิจารณาประเด็นผล กระทบได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ภาพรวมผลกระทบของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะกรณีเทศบาลตำบล ก.และข.

ประเด็นหลัก	เทศบาลตำบล ก.	เทศบาลตำบล ข.
มิติด้านการเมือง - การแข่งขันทางการเมือง	ค่อนข้างรุนแรงแม้จะมีกลุ่มการเมืองเดียว และการแข่งขันของสมาชิกสภาเทศบาลก็มีการใช้เงินในการหาเสียงจำนวนมาก	รุนแรงเพราะมีหลายกลุ่มการเมืองและมีการฟ้องร้องกันภายหลังเลือกตั้ง
- ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อภาระงานเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง	-ผู้บริหารที่ไม่มีความรู้ทางการเมือง -ภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือ -นโยบายของนักการเมืองท้องถิ่น -ประโยชน์จากนโยบายที่เคยบริหาร	-ภาพลักษณ์สำคัญของนายกเทศมนตรีที่เป็นนักพัฒนา -การสร้างฐานการเมืองจากนักการเมืองท้องถิ่นเดิมที่เป็นร่วมในการบริหารเทศบาล -การดำเนินงานด้วยระบบเงินตราอิเล็กทรอนิกส์
- ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ	-ไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ -นักการเมืองท้องถิ่นให้การสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ -ท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ	-มีความชัดเจนในการสนับสนุนทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติ -ความภูมิใจที่สามารถติดต่อกับนักการเมืองระดับชาติ
มิติด้านการมีส่วนร่วม	-เน้นที่การเลือกตั้งมากกว่าการมีส่วนร่วมแบบอื่นๆอีกทั้งประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวแทนโดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและตำแหน่งอื่นๆที่มีในหมู่บ้าน	-เช่นเดียวกับเทศบาล ก. ประชาชนยังเห็นว่าท้องถิ่นเป็นเรื่องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง -การมีส่วนร่วมที่ค่อนข้างเป็นทางการตามระเบียบที่กำหนด
มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ	-มีข้อจำกัดเรื่องการคลังท้องถิ่นเพราะงบประมาณไม่ได้รับการจัดสรรตามการคาดการณ์ -การดำเนินการส่วนใหญ่จึงเป็นการทำงานตามนโยบายหลักของรัฐบาลโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ เช่นการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น	-งบประมาณไม่ได้ตามการประมาณการ - ถูกดึงงบประมาณไปช่วยโครงการรัฐบาลและสนับสนุนงบประมาณหน่วยงานอื่นๆเป็นหลัก จนนโยบายทางการบริหารของท้องถิ่นถูกเบียดบังไป
มิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชน	เกิดความท้าทายเรื่องการทำงานร่วมกับผู้นำชุมชน	
- ความท้าทายเรื่องตัวแทนของประชาชน	มีมากเพราะมีจำนวนหมู่บ้านถึง 10 หมู่บ้าน สมาชิกกระจุกตัวที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ และสมาชิกไม่สนใจหมู่บ้านขนาดเล็ก	แม้จะมีเพียง 8 หมู่บ้านแต่ก็พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลยังกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ แต่การทำหน้าที่ของสมาชิกในเขตพื้นที่ขนาดเล็กสามารถเป็นตัวแทนประชาชนได้

ทั้งนี้ผู้วิจัยขออธิบายรายละเอียดของผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละมิติดังต่อไปนี้

ผลกระทบในมิติด้านการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นในที่นี้จะกล่าวถึงการเมืองภาคตัวแทนเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องการเมืองภาคประชาชนนั้นจะขอกล่าวถึงในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นอีกหนึ่งมิติที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งในส่วนของการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การแข่งขันทางการเมือง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ

ประการแรก การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งแรกของเทศบาลตำบลดูจะมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ในช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีการแข่งขันเฉพาะบุคคลหรือเป็นการแข่งขันโดยอิสระของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะการแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกสภา อบต. ทั้งนี้เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วทำให้กลุ่มชนชั้นนำในหมู่บ้านให้ความสนใจต่อตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก เพราะทั้งเรื่องศักดิ์ศรีและประโยชน์จากการเป็นเทศบาลนั้นมีมากกว่า อบต. ซึ่งในช่วงที่มีการลงรับสมัครเลือกตั้ง มีการหาเสียงกันเต็มที่ประหนึ่งว่าเป็นการเลือกตั้ง ส.ส.เลยก็ว่าได้ ความคาดหวังที่ชนะการเลือกตั้งทำให้ผู้สมัครมีวิธีการซื้อเสียงในบางหมู่บ้านที่เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก อันเป็นการจำลองระบบเงินตราปีโตย (money politics) ของการเมืองระดับชาติ โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนทั้งพื้นที่ ก็พอจะรู้หมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่และประชากรมากกว่าได้

การแข่งขันทางการเมืองดังที่กล่าวมานี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงขึ้น *เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น* ประกอบกับการซื้อเสียงในการเลือกตั้งซึ่งมีการจ่ายเงินที่มีจำนวนมากในการหาเสียง กล่าวได้ว่าในช่วงเลือกตั้งนั้นเป็นช่วงที่เงินสะพัดมากในชุมชน นอกจากจะใช้กลวิธีแบบธนาภิบาลเมืองแล้วยังต้องอาศัยกลไกอื่นอีกกล่าวคือ กลุ่มแรก คือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันโดยการเครือญาติของผู้สมัครเองซึ่งจะได้คะแนนอย่างแน่นอน ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มหัวคะแนนที่เป็นฐานเสียง เหตุที่เกิดหัวคะแนนที่ดูเหมือนจะเป็นการจำลองจากการเลือกตั้งระดับชาติ เพราะพื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งมีหลายหมู่บ้านจึงจำเป็นต้องอาศัยหัวคะแนนในเขตหมู่บ้านนั้นๆ ด้วย การมุ่งชนะในเวทีแข่งขันทางการเมืองอาจทำให้สภาพทุนทางสังคมในชุมชนลดลง หรืออาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ทางการเมืองกำลังกลืนกินพื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรมในชุมชนอย่างเลื่องไม่ไ้

กรณีการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่เทศบาลตำบล ข. นั้น กล่าวได้ว่า มีแนวโน้มของการแข่งขันทางการเมืองที่มีความขัดแย้งและรุนแรงของการเมืองในพื้นที่กล่าวคือมีความขัดแย้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง มีการฟ้องร้องผู้สมัครหมายเลข 2 ซึ่งปัจจุบันเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ข. ถึงกรณีที่มีการสู้มเสี่ยงต่อการให้เงินแก่ประชาชน แต่สุดท้ายเรื่องก็ยุติลงเพราะการฟ้องร้องยังไม่ถึงชั้นศาล การมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นช่วงมีการแข่งขันทางการเมือง สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2) (2554) อดีต ส.อบต. ข. สมัยก่อนการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งปัจจุบัน (2554) เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข. สมัยแรก ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนในบริบทของพื้นที่ ซึ่งยังมีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพการแข่งขันของท้องถิ่นกับการแข่งขันทางการเมืองในระดับชาติที่เริ่มมีความรุนแรง และแบ่งฝ่ายทางการเมืองดังเช่นการเมืองในระดับชาติอีกด้วย โดยเฉพาะการแข่งขันทางการเมืองที่ใช้ **แบบธนาริปไตย** หรือการใช้เงินในการเลือกตั้ง เพื่อสามารถเอื้อประโยชน์ให้ได้รับเลือกตั้ง อาจถูกมองว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่พบเห็นในทุกเวทีการเลือกตั้งดังกล่าวที่ว่า

การแข่งขันทางการเมืองแข่งกันหนักพอสมควร สมัยก่อนเป็นอบต. ไม่มีการเสียเงินเสียทอง พอเป็นเทศบาลเล่นกันหนักมาก โดยเฉพาะผู้สมัครนายกฯ ไม่ว่าระบบการเมืองใหญ่หรือการเมืองท้องถิ่นการซื้อเสียงเลื่องไม่ได้อีก *คาดว่าประมาณสองล้านบาทต่อคนที่มีการจ่ายกัน* เห็นการลงผู้ใหญ่บ้านในบางหมู่บ้านก็เหมือนกันแข่งกันหมดประมาณ 7 ล้านบาทซึ่งก็หนักพอสมควร หมดกันมากเหมือนกับการเล่นการเมืองในระดับชาติมันกลายเป็นแพชั่นไปแล้ว (สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2): 2554)

...มีการแข่งขันอย่างเข้มข้นในพื้นที่ การหาเสียงมีความต่างกับ อบต.เขาเป็นเอาตายโดยเฉพาะการแบ่งเป็นเขตสามคนก็สามพรรค ไม่ได้หลับได้นอน...ผู้สมัครมองหน้ากันแทบไม่ติด และเมื่อเลือกตั้งเสร็จยังมีการฟ้องร้องกันอีก (ผู้สมัครหมายเลข 1 ฟ้องผู้สมัครหมายเลข 2 ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี) (กำนันตำบล ข. (2554))

ประการที่สอง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง หากพิจารณาปัจจัยที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่ในการบริหารเทศบาลตำบลแทนประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่มีลักษณะร่วมกันของกรณีศึกษาดังนี้

1) ภาพลักษณ์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน ด้วยผู้บริหารท้องถิ่นจากกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง ล้วนแล้วแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงเป็นที่น่าเชื่อถือว่าจะสามารถบริหารงานเทศบาลตำบลได้

2) ทั้งสองกรณีใช้ระบบเงินตราธิปไตยที่ ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธระบบการซื้อสิทธิขายเสียงได้เลยเพราะการลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นความคาดหวังของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเข้ามาบริหารงานในเทศบาลตำบล กล่าวได้ว่าช่วงที่มีการเลือกตั้งมีการใช้เงินสะพัดอย่างมาก เพราะมีการใช้จ่ายในการหาเสียงจำนวนมาก นอกจากนี้ยังทำให้เกิดระบบฐานเสียงและหวัคแนอันเป็นการลอกเลียนแบบการเมืองระดับชาติโดยแท้

3) การสร้างความได้เปรียบจากฐานนโยบายทางการเมืองเดิมอย่างกรณีเทศบาลตำบล ก. ชัดเจนว่าสามารถนำนโยบายที่เคยบริหารมาหาเสียงได้โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นของรัฐบาล เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพ ซึ่งประชาชนเข้าใจว่าเป็นของนายกเทศมนตรีนำมาแจก ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. แม้จะไม่เคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแต่ก็มีการดึงนักการเมืองท้องถิ่นเดิมเข้ามาร่วมในทีมบริหารจึงสามารถสร้างความไว้วางใจจากประชาชนได้

นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่กล่าวคือ กรณีเทศบาลตำบล ก. ไม่มีคู่แข่งทางการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารจึงเป็นเพียงการทำคะแนนให้ได้ร้อยละ 20 ของประชาชนที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น อันเป็นการแข่งขันกับตัวเองที่ต้องดึงประชาชนให้มาใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากเพื่อให้ผ่านตามเงื่อนไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ประการที่สามลักษณะความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติหรือระดับที่เหนือกว่า ซึ่งลักษณะที่พบทั้งสองกรณีศึกษาไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติในการช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่นักการเมืองท้องถิ่นเองมีความชัดเจนในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ เช่น กรณี

เทศบาลตำบล ก. มีการเชิญนักการเมืองที่เหนือกว่าระดับท้องถิ่นมาเพื่อสร้างประโยชน์ทางการเมืองให้กับพรรคการเมืองในระดับชาติช่วงเลือกตั้ง (3 กรกฎาคม 2554) เช่นเดียวกับกรณีเทศบาลตำบล ข. นักการเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่ในการเป็นหัวคะแนนให้กับพรรคการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน ดังนั้นท้องถิ่นยังถือว่าเป็นฐานคะแนนสำคัญของนักการเมืองระดับชาติ นอกจากนี้ กรณีเทศบาลตำบล ก. มีการเชิญสมาชิกสภาจังหวัดที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ โดยมีการสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เห็นได้จากคำพูดของนักการเมืองที่กล่าวในที่สาธารณะ (บุญบังไฟ) ที่มีการชุมนุมของประชาชนจำนวนมาก โดยพยายามสร้างความเป็นพวกเดียวกัน เช่นการใช้คำว่า เป็นเสืยกัน (เพื่อนสนิท-ผู้วิจัย) ระหว่างนักการเมืองระดับจังหวัดที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์เชิงตอบแทนของนักการเมืองระดับที่เหนือกว่าท้องถิ่นที่ส่งผลต่อนักการเมืองท้องถิ่น เพราะใช้ฐานทางการเมืองในระดับพื้นที่ตำบลในการรักษาฐานคะแนนเพื่อสร้างความเหนือกว่าคู่แข่งทางการเมือง

ผลกระทบในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมือง การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน หากพิจารณาในบริบทของอบต.และพอเปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลดูเหมือนประชาชนก็ยังไม่ได้มีการตื่นตัวที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นมากนัก ซึ่งลักษณะที่พบคือ

ประการแรก การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เน้นเฉพาะการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นับได้ว่ายังประสบปัญหาอยู่มากหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วมยังเป็นนามธรรมที่บัญญัติไว้ในระเบียบ กฎหมายหรือการบัญญัติไว้ในเชิงโครงสร้างมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากพลังที่แท้จริงของพลเมือง อย่างไรก็ตามก็ไม่

ได้หมายความว่าประชาชนจะไม่เข้าร่วมในทุกกิจกรรม กล่าวคือ การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งและร่วมในการไปรับฟังการนับคะแนนการเลือกตั้ง ของประชาชนที่มีจำนวนมาก ณ หน่วยนับคะแนน ถือเป็นการร่วมติดตามผลการเลือกตั้งอย่างเนืองแน่นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในพื้นที่ทั้งเทศบาลตำบล ก. และเทศบาลตำบล ข. ประชาชนต่างเข้าใช้สิทธิในการเลือกตั้งมากถึงร้อยละ 70 ซึ่งหากมองเชิงตัวเลขก็ถือว่าประชาชนเข้าร่วมมากพอสมควร

อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้ง ความสนใจหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นยังคงดูเหมือนว่าประชาชนยังห่างจากพฤติกรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมอยู่มาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในระดับที่นอกเหนือจากการเลือกตั้ง เช่น ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เรื่องของการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้แต่การมีส่วนร่วมในการบริหารงานหรือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมจากประชาชนอยู่มาก บางกรณีการมีส่วนร่วมก็ถูก อปท.กระทำเพื่อให้ผ่านตามขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้น เพราะไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เท่ากับว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงแค่เชิงสัญลักษณ์ ที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำบางอย่างหรือการขึ้นจากผู้ที่ได้ประโยชน์ต่างๆ จากแนวทางที่ได้ เสมือนหนึ่งเป็นการหลอกประชาชนแต่เป็นการหลอกที่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอันตรายมาก

ประการที่สอง ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ: การมีส่วนร่วมที่คงที่แม้จะเป็นเทศบาลแล้วก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ไม่ค่อยแตกต่างกันมากนักกับเมื่อครั้งที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะโดยทั่วไปแล้วประชาชนยังมีการะด้านอื่นๆ โดยเฉพาะในบริบทของพื้นที่ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ส่งผลต่อการเข้าร่วมของประชาชน หากจะเข้าร่วมต้องมีการจัดสรรเวลาช่วงค่ำหลังเสร็จสิ้นภาระงานในครัวเรือนเสียก่อน ประกอบกับพฤติกรรมอย่างหนึ่งของชาวบ้านคือ **ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ** การมีความเห็นอกเห็นใจไม่ค่อยมีความขัดแย้งกันมากนัก ดังความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2554) ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมก็เหมือนเดิมยังไม่มี การเปลี่ยนแปลง ส่วนใหญ่จะเน้นตัวแทน เช่น ผู้นำท้องที่ คณะกรรมการหมู่บ้าน และมีการประชาคมหมู่บ้าน”

เนื่องจากในแต่ละหมู่บ้านของทั้งสองกรณีศึกษานั้นจะมีผู้นำที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือบุคคลอื่นๆ ที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากประชาชน เช่น ประธานประชาคมหมู่บ้าน ผู้นำทางศาสนาที่เป็นฆราวาส หัวหน้าคุ้ม หรือผู้นำตามธรรมชาติอื่นๆ ซึ่งเป็นความหวังและความเชื่อมั่นของประชาชนในหมู่บ้าน เมื่อมีกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นสามารถพยากรณ์ได้ว่าประชาชนจะมาเข้าร่วมประมาณกี่คน และเป็นใครบ้าง ข้อเท็จจริงนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะการทำกิจกรรมในหมู่บ้านคนที่เข้าร่วมก็มักจะเห็นประชาชนกลุ่มเดิมๆ และโดยโครงสร้างทางอำนาจที่เน้นผู้นำประชาชน จึงฝากความหวังไว้ที่ผู้นำในหมู่บ้าน คำกล่าวที่มักจะได้ยินเสมอเมื่อมีการถามกลุ่มตัวอย่างในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ คำว่า “แล้วแต่เพิ่น” (แล้วแต่ผู้มีอำนาจหน้าที่-ผู้วิจัย) “เป็นหน้าที่ของเซเจ้า” (เป็นหน้าที่ของคนอื่น-ผู้วิจัย) ซึ่งถือเป็นคำกล่าวที่มักจะได้ยินบ่อยครั้งในพื้นที่ศึกษา

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งในพื้นที่คือ การเชื่อมั่นในระบบตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างมาก จนโยนเรื่องการเมืองให้เป็นเรื่องของตัวแทนที่เป็นตัวแทน ตามโครงสร้างทางอำนาจในชุมชน ประชาชนก็ยอมรับต่อการตัดสินใจของบุคคลที่กล่าวมาทั้งสิ้น ผู้นำชุมชนนั้นต้องทำหน้าที่ในการเข้าร่วมทุกเรื่องในการบริหารงานของทางอบต.หรือแม้ภายหลังเป็นเทศบาลตำบลก็ตาม การมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม ซึ่งก็เป็นสัญญาณของความไม่ผู้นำ ที่จะต้องสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชุมชนไว้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกัน

อย่างไรก็ตามกรณีที่ประชาชนไม่เข้าร่วมกิจกรรมท้องถิ่นก็อาจเป็นเพราะความเบื่อหน่ายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมก็เป็นได้ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมที่ดำเนินการอาจไม่สร้างความจริงใจที่มีต่อประชาชน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ข (2554) ได้สะท้อนว่า “ถ้าเขามีโครงการเขาก็เชิญไปเข้าร่วม เช่น การฝึกอาชีพให้กลุ่มแม่บ้าน บ้านละสามสี่คน การประชาคมแผน พัฒนาชุมชนอำเภอ ก็มาทำร่วมกันที่เทศบาลตำบล แต่ก็ให้ตัวแทนไปร่วมดำเนินการ หากเปรียบเทียบแล้ว

เทศบาลกับ อบต.ประชาชนก็ร่วมไม่ต่างกัน ส่วนใหญ่แล้วก็ดำเนินการแบบซ้ำซาก ” หรือกรณีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ข.(2) (2554) ที่กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่แตกต่างกันมากนักชาวบ้านก็ไม่ค่อยเข้าร่วมเท่าไร ชาวบ้านเสนอโครงการหนึ่งสองสามเรื่องลำดับ แต่เขาไปเอาโครงการที่แปดมาทำก่อน ไม่ค่อยสนใจประชาชนเสนอ แต่เรื่องจำเป็นเร่งด่วนจริงๆ ต้องทำ เช่น เรื่องน้ำประปา ไฟฟ้า ...” หรือกรณีผู้นำประชาคมหมู่ 8 ก (2554) เทศบาลตำบล ก.ได้สะท้อนให้เห็นว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่ต่างจากเมื่อครั้งเป็นอบต. การดำเนินการของเทศบาลที่เห็นๆ กันอยู่คือ เมื่อมีเทศบาลต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนก็ยังไม่เข้าร่วมแต่วิธีการคือ เทศบาลก็จะอาศัยผู้นำชุมชนในการขอลายมือชื่อในวันรุ่งขึ้นที่มีการประชุมกัน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการลารายชื่อมากกว่าการที่ประชาชนจะเข้าร่วมจริงๆ ”

กล่าวโดยสรุปประชาชนให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบโดยเฉพาะการเลือกตั้ง และจะไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอื่นๆ มากเท่าที่ควรนัก ในขณะที่เทศบาลตำบลเองก็ไม่ได้มีความตั้งใจจริงที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังเห็นได้จากวิธีการลารายมือชื่อของประชาชน เป็นต้น เมื่อประชาชนต้องการทราบเรื่องใดก็มักจะไปถามผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ ผู้ใหญ่บ้าน หรือ สมาชิกสภาเทศบาลเป็นสำคัญ ซึ่งก็เป็นเพียงขั้นการรับรู้ข่าวสารเท่านั้น ยังไม่ถึงขั้นการร่วมดำเนินการกับท้องถิ่น ส่วนสาเหตุที่สำคัญของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนนี้พอสรุปได้ว่า มาจากความเชื่อมั่นในตัวผู้นำในชุมชนมากเกินไป ประกอบกับคิดว่าไม่ใช่เรื่องของตัวจึงไม่ค่อยเข้าร่วมปล่อยให้ผู้มีหน้าที่มีเงินเดือนทำดีกว่า หรืออาจเป็นเพราะความเบื่อหน่ายของประชาชนต่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถตอบสนองแก่ประชาชนหรือมีการดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแบบซ้ำซาก จากหลายหน่วยงานที่มีความพยายามดึงฐานประชาชนให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเน้นที่ตัวกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้ประโยชน์ในระยะยาว ส่วนประเด็นการมีส่วนร่วมที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น เรื่องการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอเทศบาลัญญัติ เป็นต้น ย่อมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากอย่างเห็นได้ชัด

ผลกระทบในมิติด้านการจัดบริการสาธารณะ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล มักจะได้รับการถูกกล่าวถึงเรื่องของ การพัฒนาพื้นที่ที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเป็นผลมาจากการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ เพิ่มขึ้น ซึ่งนับเป็นความมั่งหวังสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการสร้างความหวัง ที่ดีกว่าให้กับประชาชนเพื่อให้สนใจรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลตำบล ซึ่งจะเห็นได้ อย่างชัดเจนเมื่อทางฝ่ายบริหาร อบต.และทางปลัด อบต.ได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนในประเด็น เรื่องการจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่า ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปที่เข้าร่วมการประชุมประชาคม เพื่อขอความเห็นต่อการขอเปลี่ยนแปลงฐานะก็เห็นว่าทาง อบต.มีเจตนาที่จะนำการพัฒนา มาสู่ท้องถิ่นของตน ประกอบกับการเห็นความมุ่งมั่นในการดำเนินการ เพื่อการเปลี่ยนแปลง ฐานะประชาชนโดยทั่วไปก็ยอมรับว่าเห็นใจทางองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงให้การสนับสนุนผ่านประชาคมหมู่บ้านและ ประชาคมตำบล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเรื่องความรู้และความเข้าใจในรูปแบบเทศบาลตำบลค่อนข้างที่จะจำกัดพอสมควร กล่าวคือเมื่อสอบถามถึงเรื่องเทศบาลหรือความต่างระหว่างเทศบาล กับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะกล่าวถึงเรื่องของ การพัฒนาจะดีขึ้นเป็นหลัก ทั้งนี้ภายหลังเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลผลกระทบที่เกิดขึ้นด้านการจัด บริการสาธารณะเป็นดังนี้

ประการแรก บทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลไม่ได้ต่างจาก อบต.มากนัก ซึ่งสามารถ เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล เมื่อได้รับการยก ฐานะจาก อบต.เป็นเทศบาลตำบลแล้วหน้าที่หลักมีเพิ่มเติมขึ้นเพียงสองเรื่องเท่านั้น แต่เป็น เรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน คือ *การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน* และ *การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง* ซึ่งต้องตีความในประเด็นแรกว่า การรักษาความสงบ เรียบร้อยต้องทำอะไรบ้าง โดยน่าจะมีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) กำหนด ให้มีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในสังคม การสร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวก

สะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามกรณีเทศบาลตำบลก็จะเป็นงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและการระงับอัคคีภัย หรือโครงการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนซึ่งปรากฏในแผนรักษาความสงบภายใน

ส่วนประเด็นที่สองนี้ชัดเจนว่าต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือในการดับเพลิงอย่างเป็นรูปธรรมก็คือระดับเพลิง แม้ อบต.จะสามารถจัดซื้อได้แต่บางแห่งก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ (กรณีเทศบาลตำบล ก.ซื้อขณะที่เป็น อบต.) แต่หากเป็นเทศบาลตำบลก็จะทำให้มีโอกาสในการจัดซื้อได้มากขึ้นเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการหรือหน้าที่ที่อาจทำของ อบต.และเทศบาลก็อาจต่างกันเฉพาะเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 จะเห็นอำนาจที่ครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต.และเทศบาลอย่างชัดเจน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นอำนาจที่ครอบคลุมทั้งสององค์กรในขณะเดียวกันอาจมีกรณีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจเฉพาะแก่เทศบาล เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร ที่กำหนดให้มีสำนักทะเบียนท้องถิ่นและกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามกฎหมายทะเบียนราษฎรก็ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักทะเบียนกลาง (อธิบดีกรมการปกครอง) สามารถเอื้อให้เกิดสำนักทะเบียนแก่ท้องถิ่นอื่นได้ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงอบต.ด้วย แต่ในทางปฏิบัติก็แทบจะไม่พบการให้อำนาจ อบต.ดำเนินการ

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลใน (เฉพาะส่วนที่ต้องดำเนินการ)

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล	บทบาทของเทศบาลตำบล
มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7) คัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลป ประเพณี ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

แหล่งที่มา: พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469

ประการที่สอง ปัญหาทางการคลังของเทศบาลตำบลที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะ ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลใหม่ต้องทำใจรับสภาพและปรับตัวกับฐานะทางการคลังที่เรียกว่ายิ่งยงมาไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควรนึก ซึ่งเป็นภาวะที่ทำลายต่อเทศบาลในการบริหารจัดการงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับเทศบาลตำบล ก.ประธานสภาเทศบาลได้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลตำบลยังประสบกับปัญหาเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ดังคำที่ประธานสภา (2554) กล่าวว่า “งบประมาณใหม่ (ของเทศบาลตำบล ก.ปีงบประมาณ 2554) ประมาณการไว้สูงอยู่ แต่เงินมันไม่เข้ายังขาดอยู่มาก ซึ่งเป้าหมายคาดว่าจะได้ 25 ล้านบาท”

ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะใหม่นั้น มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณอย่างมาก กล่าวได้ว่างบประมาณที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายงบประมาณไปกับงบประมาณประจำเช่นเงินเดือนและค่าตอบแทน และโครงการที่มีอยู่แล้วตามนโยบายของรัฐบาล อย่างการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนชรา และผู้พิการ การจัดอาหารเสริม (นม) แก่เด็กนักเรียน การดำเนินการตามนโยบายไทยเข้มแข็ง ดูเหมือนว่าเทศบาลตำบลต้องดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณที่ได้รับมา ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลตำบล ข.(2554) ที่ว่า

งานส่วนใหญ่เป็นงานหลักที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางเช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพ นมสำหรับศูนย์เด็กเล็ก อาหารกลางวัน ซึ่งเป็นเรื่องการจัดกาารทั่วไปที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ความแตกต่างที่ชัดเจนของความ เป็นเทศบาลยังไม่ค่อยปรากฏต่อประชาชนมากนัก นโยบายของผู้บริหาร ก็ขับเคลื่อนไม่ได้ ยังไม่สามารถระบุได้ว่า ไม่มีงบอะไรจะมาเสริม *อันนี้คือเทศบาลนะ* สำนักงานก็อยู่อย่างนี้ (สำนักงานขนาดเล็ก) หากถามว่าทำไม ไม่สร้าง ใครจะไม่อยากสร้างสำนักงานใหม่แต่เราไม่มีเงิน เรามองเรื่องความสะดวกแก่ประชาชนก็ต้องคิดหนัก

ทั้งนี้นโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือที่ได้กำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่นก็ยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติ ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณทั้ง ความล่าช้าในด้านการจัดสรรงบประมาณ และเรื่องการจัดงบประมาณบางรายการจากรัฐบาล ทำให้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนยังคงไม่ได้รับการตอบสนองในระยะแรกซึ่งเป็นภาวะที่ท้าทายในด้านการบริหารและการทำความเข้าใจกับประชาชนเพราะประชาชนมีความมุ่งหวังกับท้องถิ่นในฐานะเทศบาลมาก ประชาชนหลายส่วนพยายามชี้ให้เห็นว่า การเป็นเทศบาลก็เสมือนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแต่ชื่อ แต่เนื้อหาสาระและการบริการประชาชนไม่แตกต่างกันเลย นอกจากการจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมายแล้วยังถูกหน่วยงานอื่นๆ ขอสันับสนุนงบประมาณอีกด้วย ดังกรณี เทศบาล ข. ที่ถูกหน่วยงานอื่นๆ ของงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมจำนวนมาก ดังข้อความที่ปรากฏในแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. (2553: 9) ที่ว่า

ผลการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมามีได้แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. (พ.ศ. 2553–2555) ในการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติเชิงปริมาณไม่ได้ตามแผนที่ควรสืบเนื่องจากงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการมีไม่เพียงพอตามขนาดของภารกิจที่ต้องทำ ประกอบกับมีโครงการ/แผนงาน/กิจกรรมของหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาขอรับการอุดหนุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการนำแผนมาปฏิบัติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้วสามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้งบประมาณอุดหนุนที่เทศบาลตำบลต้องจัดสรรให้หน่วยงานอื่นๆ แบบไม่มีเงื่อนไขนั้น ในปีงบประมาณ 2552 เทศบาล ก. ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อำเภอ จังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงทั้งสิ้น ร้อยละ 8.50 (1,468,384.53 บาท) ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งสิ้น ร้อยละ 5.77 (844,920 บาท) ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2552 ซึ่งนับว่าเป็นงบประมาณที่ต้องจ่ายไปโดยธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งงบประมาณที่ถูกขอไปนั้นไม่ได้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่โดยตรงแต่อย่างใด

ประการที่สาม การให้ความสำคัญกับการบริหารทั่วไปมากเป็นพิเศษ จุดร่วมของกรณีศึกษาเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ในปีงบประมาณ 2554 เทศบาลตำบล ก. มีสัดส่วนแผนบริหารงานทั่วไปมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32.84 รองลงมาคือ แผนงานเคหะและชุมชน กว่าร้อยละ 23.72 แผนงานกลาง (17.25) และแผนการศึกษา (16.07) ตามลำดับ ในขณะที่เทศบาลตำบล ข. แผนบริหารงานทั่วไปมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 35.17 (ปีงบประมาณ 2553) รองลงมาคือ แผนงานด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 18.60 และ แผนงานสังคมสงเคราะห์ คิดเป็นร้อยละ 17.08 การดำเนินงานลักษณะที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นว่างบประมาณถูกใช้ไปกับงานบริหารทั่วไปของเทศบาลตำบลเป็นอย่างมาก ย่อมขึ้นว่าการบริหารองค์การเทศบาลนั้นจุดสำคัญอยู่ที่การจัดการสำนักงาน รวมไปถึงงานก่อสร้างถนนหนทางตามแผนงานเคหะและชุมชนหรือแผนงานสังคมสงเคราะห์ที่เป็นนโยบายของรัฐที่อปท. ต้องเป็นหน่วยดำเนินการ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพแก่ ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น งาน

ในเชิงการสร้างนวัตกรรมหรือนโยบายที่มีความโดดเด่นของท้องถิ่นเองแทบไม่ปรากฏเลย ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายนักที่เทศบาลยังดำเนินการเหมือนส่วนราชการทั่วไปที่ไม่สามารถแสดงเจตจำนงค์ที่จะเป็นองค์กรของประชาชนได้มากนัก

ผลกระทบในมิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องถิ่น

ชุมชนถือเป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ หลายทศวรรษที่ผ่านมา มีการกล่าวถึงการพัฒนาชุมชนกันอย่างกว้างขวางและในระยะหลังมานี้ โดยเฉพาะช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีความพยายามสร้างชุมชนที่มีสถานะตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้ชัดเจน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ให้คำนิยามคำว่า “ชุมชน” ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกันหรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบ บริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ดังนั้นชุมชนจึงเป็นการที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำซึ่งรวมถึงการติดต่อสื่อสารกันด้วย (ประเวศ วะสี, 2541: 35)

ดังนั้นเมื่อมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น เสมือนหนึ่งเป็นการยกฐานะหน่วยการปกครองที่มีแต่เดิม ขึ้นเป็นทางการให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นองค์กรใหม่นี้จะต้องแสดงบทบาทในการติดต่อสื่อสารกับชุมชน ต้องเรียนรู้ร่วมกับชุมชนไม่แสดงบทบาทความเป็นหน่วยงานของรัฐแล้วสร้างความเป็นอื่นให้กับชุมชน การกระตือรือร้นกล่าวอาจส่งผลในทางอ้อมต่อการละเลยของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ การเอื้ออาทร การดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประการแรกความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องถิ่นและชุมชนในการพัฒนา เนื่องจากสภาพความเป็นหมู่บ้านยังมีความเหนียวแน่นในเขตเทศบาลตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เชื่อมโยงการนำภารกิจต่างๆ ของรัฐไปสู่

ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐที่คอยดูแลทุกข์สุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนและคอยนำปัญหาความเดือดร้อน ปัญหาความต้องการของประชาชนมาสู่ภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันกับ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจบางประการที่เป็นการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งจะเห็นว่ามีแตกต่างกับเทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลที่มีการตั้งชุมชนและกรรมการชุมชนขึ้นมารองรับการประสานงานของเทศบาลโดยตรง ทำให้กลไกการทำงานแยกส่วนระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนกับเทศบาลตำบล แต่ในบริบทพื้นที่ชนบทเทศบาลยังมิได้มีการตั้งชุมชนและผู้นำชุมชนขึ้นดังเช่นในเขตเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นจึงยังต้องอาศัยกลไกการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักอยู่

เมื่อพิจารณาในพื้นที่ศึกษาแล้วพบว่า ผู้นำท้องที่มีบทบาทอย่างมาก เพราะสภาพการณ์ที่ประชาชนไม่ค่อยเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้น ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชน เพื่อสื่อความไปยังเทศบาลตำบล หากขาดการประสานงานกันที่ดี อาจก่อให้เกิดปัญหาการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งกรณีเทศบาลตำบล ก. นั้น ค่อนข้างประสบปัญหาเรื่องการทำงานร่วมกัน กรณีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เทศบาลตำบลไม่ให้ความสำคัญของประชาชนเท่าที่ควร ดังคำกล่าวของกำนันตำบล ก. (2555) ที่ว่า

การประชุมประชาคมอยู่ที่เทศบาลเขาเชิญผู้นำท้องที่ ไปดูแผนที่ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว เพื่อเข้าร่วมฟังแผนที่ทำเสร็จแล้ว ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนเทศบาลทำเองหมดเลย เทศบาลไม่เชิญเข้าร่วมแต่เขาเชิญให้เข้าฟังตอนดำเนินงานเสร็จแล้ว ไม่มีการถามชาวบ้าน เทศบาลทำแบบง่าย ๆ และยังบอกอีกว่า สำหรับท้องที่เขาจะเชิญหรือไม่เชิญให้เข้าร่วมก็ได้ ซึ่งเขาไม่เห็นความสำคัญของผู้นำท้องที่เลย ส่วนใหญ่เขาจะประชุมแล้วก็แจ้งให้ทราบ

ดังนั้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับหมู่บ้านดูเหมือนจะมีความท้าทายเพิ่มมากขึ้น เพราะในช่วงที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น การประสานงานสามารถทำได้โดยผ่านสมาชิกสภา อบต.ซึ่งจะมีอยู่ในทุกหมู่บ้าน ดังนั้นภายในหมู่บ้านจะมีผู้นำที่เป็นทางการคือ สมาชิกสภา อบต. กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก แต่ความท้าทายใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะคือ ในบางหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบล กลับกลายเป็นว่าผู้ที่มีบทบาทโดดเด่นขึ้นมาคือ กลุ่มผู้นำท้องถิ่นหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั่นหมายความว่าท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับทุกหมู่บ้านในเขตเทศบาล และต้องทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ มากกว่าการพัฒนาตามแนวทางที่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจในท้องถิ่นนั้น

ประการที่สอง ความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล โดยทั่วไปการเลือกตั้งของเทศบาลมีลักษณะที่สมาชิกส่วนใหญ่จะกระจุกตัวในหมู่บ้านขนาดใหญ่ เพราะมีจำนวนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า แม้หมู่บ้านขนาดเล็กจะพยายามเลือกตั้งตัวแทนของหมู่บ้านของตนอย่างเต็มที่ ก็ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ เพราะจำนวนประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยอยู่แล้ว แม้จะเลือกทั้งหมู่บ้านก็พ่ายแพ้แก่หมู่บ้านขนาดใหญ่ที่มีประชาชนมากกว่า การที่ประชาชนเคยมีผู้แทนหมู่บ้านของตนอย่างน้อยก่อนหน้าที่เป็น อบต.ก็มีผู้แทนของตนอย่างน้อยหมู่บ้านละสองคน ที่ประชาชนในหมู่บ้านฝากความหวัง เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้าน

การไม่มีสมาชิกที่เป็นตัวแทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนในหมู่บ้าน เป็นข้อที่มีความน่าสนใจอย่างมาก กล่าวคือ การที่ชาวบ้านไม่มีตัวแทนของหมู่บ้าน ทำให้ประชาชนห่างเหินต่อการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่วิจัยกล่าวคือ การที่ประชาชน ยังมองว่าตนไม่มีผู้แทนของหมู่บ้าน แม้จะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งแล้วก็ตาม ความเข้าใจดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในตัวแทนเขตของตน ซึ่งเป็นความท้าทายของสมาชิกสภาในเขตต้องพิสูจน์ความเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา ซึ่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 เทศบาลตำบล ก.(2554) ได้แสดงความเห็นว่า

กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล มักจะกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านใหญ่ เวลาทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างประชาชนและเทศบาล ประชาชนมีความสนใจหรือไม่ การที่ต้นไม่มีสมาชิกหรือตัวแทนหรือการมีสมาชิกหรือตัวแทนแล้ว ไม่ได้เป็นคนในหมู่บ้านของตน ต่อไปข้างหน้าเป็นห่วงเรื่องความสมัครสมานสามัคคีของคนในตำบล...การที่ไม่มีตัวแทน หมู่บ้านน้อยๆ (หมู่บ้านขนาดเล็ก) งบก็ไม่ค่อยได้เท่าไร

ทั้งนี้แม้ในช่วงที่มีการขอเปลี่ยนแปลงฐานะชาวบ้านจะพยายามทำความเข้าใจถึงประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องจำนวนสมาชิกที่จะลดลง แต่ด้วยข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้เข้ารับฟังข้อเท็จจริงมากนัก ประกอบกับเชื่อว่าการพัฒนาน่าจะดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และเชื่อว่าผู้นำหมู่บ้านของตนอาจได้รับเลือกคงไม่เป็นปัญหา แต่พอหลังเปลี่ยนแปลงฐานะค่อนข้างประสบปัญหา เรื่องความเป็นตัวแทนสะท้อนปัญหาของประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบล ก.ดังคำสัมภาษณ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยการสร้างทำความเข้าใจ และทำหน้าที่เข้าถึงประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาลต่อไป

ประการที่สาม เป็นช่องทางที่ให้ประชาชนได้เรียนรู้และเกิดความโดดเด่นของผู้นำท้องถิ่น จากการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และน่าจะเกิดการปรับตัวในโอกาสเลือกตั้งครั้งต่อไปว่า จะต้องเลือกอย่างไร แต่การที่หวังกับผู้แทนมากเกินไป หากผิดหวังก็จะนำไปสู่การกระตุ้นประชาชนในทางอ้อม เพื่อดูแลประโยชน์ของชุมชนหรือหมู่บ้านของตน แต่คงต้องรอไปสักระยะหนึ่ง เพราะยังมีกลไกที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้อีกช่องทางหนึ่ง แม้ประชาชนจะรู้สึกว่าการหมู่บ้านของตนจะขาดความเป็นตัวแทนในสภาเทศบาล ทำให้โครงสร้างอำนาจดั้งเดิมของชุมชนมีความโดดเด่นขึ้นมาอีกครั้งและเป็นความหวังหนึ่งของประชาชนที่ฝากให้ดูแลประโยชน์และกิจการต่างๆ ในหมู่บ้าน บุคคลดังกล่าวนี้คือ ผู้นำท้องถิ่น หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง เมื่อมีปัญหาหรือเรื่องร้องเรียนอะไร ประชาชนในหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลจะติดต่อประสานงานไปที่ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ใกล้ชิดกับชาวบ้าน จนผู้ใหญ่บ้านมองว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเพิ่มขึ้นและเป็นที่พึ่งของประชาชนมากขึ้น ผู้ใหญ่บ้านมองว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

ฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ผู้ใหญ่บ้านต้องมียุทธศาสตร์มากขึ้นดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 5ก (2554) ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านมาแล้วสองสมัยที่ว่า

เมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วงานทุกอย่างมาตกอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านหมด ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มภาระอำนาจและผู้บังคับบัญชาเพิ่มขึ้นทางหนึ่งให้ผู้ใหญ่บ้าน...ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่กล้าเสนอความเห็นหรือสอบถามสมาชิกสภาเทศบาลแต่ว่าผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นตัวกันชนหรือตัวเชื่อมสำคัญระหว่างประชาชนและเทศบาลตำบล...ตั้งแต่เป็นเทศบาลมานี้ ก็รู้สึกว่าการหนักขึ้น เพราะต้องรับหน้าที่เสมือนเป็น สท.ด้วย จำเป็นต้องรู้เรื่องเกี่ยวกับเทศบาลเพราะชาวบ้านชอบมาถาม...ซึ่งบางเรื่องก็ตอบได้ บางเรื่องก็ตอบไม่ได้เพราะไม่รู้ข้อมูลลึกมากนัก...

อีกทั้งยังสอดคล้องกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหลายๆ ท่านที่สะท้อนผ่านการสนทนาที่ว่า “เมื่อยกฐานะมาเป็นเทศบาลแล้ว อะไรๆ ก็ทิ้งมาที่ผม” อันเป็นข้อสังเกตที่ตอกย้ำถึงบทบาทที่ดูเหมือนจะหนักและเพิ่มขึ้นของผู้ปกครองท้องถิ่นเพราะเหตุเกิดจากความไม่มีตัวแทนที่ใกล้ชิดกับประชาชนนั่นเอง

ทั้งนี้กรณีเทศบาลตำบล ข. กำนันตำบล ข.(2554) สะท้อนว่า “สมาชิกสภาเทศบาลก็สู้อำนาจผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เพราะมีปัญหาอะไรประชาชนก็วิ่งมาหาผู้ใหญ่บ้าน นายกฯ ชำมาคมต้องเดินเรื่องต่างๆ ไปถึงจังหวัดเอง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องน้ำประปาในหมู่บ้าน ถึงแม้ผมจะจบ ป.4 ก็สามารถประสานงานได้” ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการพูดทำนองเข้าข้างตนเองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำประปาของกำนันมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากระบบน้ำประปาหมู่บ้านที่ดำเนินการโดยหมู่บ้านนั้นเป็นน้ำบาดาลซึ่งใช้มาหลายทศวรรษ ทำให้น้ำใต้ดินไม่สามารถรองรับการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคของประชาชนในหมู่บ้านได้ จึงได้ให้เทศบาลตำบลมาดูแลโดยใช้ระบบน้ำประปาจากหนองน้ำขนาดใหญ่ของตำบล เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนไปพลางก่อน แต่ก็พบว่าคุณภาพน้ำของหนองน้ำดังกล่าวไม่ค่อยดีนัก เมื่อมีการผันน้ำมาเป็นน้ำประปาแล้วน้ำมีคุณภาพไม่ค่อยดีเท่าที่ควร มีกลิ่นเหม็นแม้จะมีการใช้สารส้มแล้วก็ตาม

การดำเนินการของกำนันนั้นได้เดินทางไปขอสนับสนุนงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน แต่ระบบการวางท่อน้ำ และคุณภาพของท่อส่งน้ำไม่ค่อยได้มาตรฐาน ปัจจุบันก็มีการซ่อมแซมบ่อยครั้งมาก เพราะระบบการผันน้ำมีปัญหาไม่สามารถจ่ายน้ำได้ตลอดเวลา ขณะนี้ชาวบ้านส่วนหนึ่งในตำบล ข.ยังคงใช้น้ำประปาใต้พื้นบาดาล โดยระบบเห็นใจ คือให้พื้นที่ทางใต้ของหมู่บ้านเปิดรับน้ำให้เสร็จแล้วปิด เพื่อหมู่บ้านโซนทางเหนือได้เปิดเพื่อรับน้ำต่อ และเมื่อซ่อมระบบการส่งน้ำจากหนองน้ำเหนือผิวดินของหมู่บ้านเสร็จก็จะมีการใช้น้ำประปา ทั้งจากระบบน้ำบาดาลและจากระบบน้ำผิวดิน กรณีเช่นนี้ท้องถิ่นเองก็ควรเอาใจใส่แก่ประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น และเร่งแก้ปัญหาแก่ประชาชนซึ่งเป็นภารกิจหลักของเทศบาลตำบลและควรร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

3. บทส่งท้าย

การขอเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิทธิของ อปท.ที่สามารถขอจากรัฐในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการเกิดขึ้นของท้องถิ่นตามแนวคิดรัฐสมัยใหม่ ท้องถิ่นในฐานะผู้ขอในขณะเดียวกันรัฐในฐานะเป็นผู้ให้การสถาปนาเทศบาลตำบล หากมองในมิติเชิงอำนาจจะเห็นได้ว่า รัฐเป็นศูนย์กลางแห่งมหาอำนาจทั้งปวง แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจก็ตาม เทศบาลตำบลนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อกันว่ามีความเก่าแก่และมีความเป็นมายาวนาน ประกอบกับความเป็นสากลของเทศบาลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากใช้สิทธิในการขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เพราะหวังว่าเมื่อเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะได้รับการงบประมาณเพิ่มขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้มากขึ้น แต่กว่าที่จะไปถึงเป้าหมายสำคัญที่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเองนั้นมีผลกระทบที่เกิดขึ้นที่น่าสับสนในสัณฐาน กล่าวคือ

สำหรับ มิติด้านการเมืองท้องถิ่น มีการแข่งขันทางการเมืองของเทศบาลตำบลที่รุนแรงขึ้น ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองของนักการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งเป็นผลดีที่ช่วยสร้างฐานประชาธิปไตยแก่ท้องถิ่น ประกอบกับการเมืองระดับชาติก็ยังคงมีการใช้เวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานคะแนนสำคัญ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่การเมืองระดับชาติอยู่ ส่วน มิติ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปยังจำกัดเฉพาะการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจของประชาชนในการกำหนดตัวผู้ปกครอง ซึ่งภาพรวมการมีส่วนร่วมลักษณะอื่นๆ ก็ไม่ต่างจากเมื่อครั้งเป็น อบต.และประชาชนยังเชื่อมั่นในตัวผู้นำที่มีตำแหน่งต่างๆ หมู่บ้านอยู่มากเมื่อเป็นเช่นนี้การขับเคลื่อนท้องถิ่นอาจยังไม่ไปถึงเป้าหมายคือประชาชนยังมีข้อจำกัดด้านการปกครองตนเอง และยังใช้กลไกเชิงอำนาจเดิมในการขับเคลื่อนอยู่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะในเทศบาลเขตชนบทไม่ได้มีการตั้งชุมชนขึ้นมาเหมือนเทศบาลในเขตเมืองแต่อย่างใด ความเป็นหมู่บ้านจึงยังมีความสำคัญอยู่ใน *มิติด้านการจัดบริการสาธารณะ* นั้นประชาชนมีความคาดหวังกับการปกครองในรูปแบบเทศบาลตำบลอย่างมากเพราะก่อนการยกฐานะมีการกล่าวถึงเรื่องงบประมาณที่เพิ่มขึ้นและการพัฒนาที่ดีขึ้นเป็นวาทกรรมสำคัญในขณะนั้น และเมื่อมาพิจารณาบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบลก็แทบไม่ต่างจาก อบต.มากนัก นอกจากนี้ที่กระทบโดยตรงคือ ปัญหาทางการคลังในระยะแรกที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตำบล โดยเฉพาะปัญหาการไม่ได้รับงบประมาณตามการประมาณการ อีกทั้งยังถูกขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่นๆ จนนโยบายเฉพาะของท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งการดำเนินงานของเทศบาลตำบลทั้งสองแห่งก็เน้นที่แผนบริหารงานทั่วไปและนโยบายที่รับมาจากรัฐบาลเป็นหลัก สำหรับใน *มิติด้านความสัมพันธ์กับชุมชนและผู้นำท้องที่* นั้น จะก่อให้เกิดความท้าทายด้านความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้นำท้องที่และชุมชนในการพัฒนาพื้นที่ และยังจะเกิดความท้าทายเรื่องการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความผูกพันของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่น

ดังนั้นการที่ประชาชนคาดหวังไว้มากกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล หากมีปัญหาและไม่มีการชี้แจงต่อประชาชน จะทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาเชื่อถือ รวมถึงการให้ความร่วมมือเพราะไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ ในการเปลี่ยนแปลงฐานะในระยะแรก จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน เพื่อให้การปกครองรูปแบบเทศบาลซึ่งถือเป็นรูปแบบใหม่สำหรับประชาชนในพื้นที่ เป็นการปกครองของประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

4. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาผลกระทบในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ดังที่ปรากฏประเด็นท้าทายหลายประการในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านดังนี้ผู้

ประการแรกภาคประชาชนต้องตระหนักในความเป็นพลเมืองและกระตุ้นการทำงานของเทศบาลตำบล รวมทั้งใส่ใจต่อการทำหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ฝากความหวังไว้กับตัวแทนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การสนใจทางการเมืองของประชาชนจะทำให้การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเทศบาลตำบลมีความจำเป็นที่ต้องสนใจและแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาชนเพื่อสร้างการตระหนักในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น เห็นความสำคัญกับการประสานงานกับชุมชนและผู้นำท้องถิ่นที่มากขึ้น ที่สำคัญคือควรบริหารเชิงพื้นที่ร่วมกันก็น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการร่วมมือกันพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยอาศัยจุดแข็งของทั้งสองส่วน เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่สองสมาชิกสภาเทศบาลต้องเรียนรู้การทำงานและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ได้ตามความคาดหวังของประชาชน เพราะเมื่อเปลี่ยนจากเขตหมู่บ้านมาเป็นเขตเลือกตั้งแล้ว การที่สมาชิกกระจุกตัวอยู่ที่หมู่บ้านขนาดใหญ่ นั้น มิใช่จะทำงานเฉพาะในหมู่บ้านของตน จำเป็นที่ต้องพิสูจน์ความเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อสร้างความผูกพันของประชาชนต่อท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้เทศบาลตำบลเองควรสร้างความร่วมมือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มหรือองค์กรทางอำนาจอื่นเพื่อพัฒนาพื้นที่ร่วมกันในเชิงสร้างสรรค์

ประการที่สามเทศบาลอาจมีการแสวงหาแหล่งทุนเพื่อพัฒนาหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากการดำเนินการในระยะช่วงแรกเทศบาลตำบลประสบปัญหาเรื่องฐานะทางการเงินที่ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายอย่างมาก ดังนั้นเทศบาลตำบลควรแสวงหาความร่วมมือ

มีอบ้องค์รปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจใช้ช่องทางในการดำเนินการร่วมกันในลักษณะสหการก็ได้ ควรเลือกแนวทางในการทำงานร่วมกันมาใช้เพื่อจะได้เกิดการทำงานร่วมกันในท้องถิ่นใกล้เคียงและสามารถลดภาระทางการคลังได้อีกส่วนหนึ่งด้วย หรือนอกจากวิธีการดังกล่าวเทศบาลตำบลเองอาจหาเครือข่ายภาคีจากองค์กรภาครัฐ หรือท้องถิ่นในระดับที่เหนือกว่าเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือภาคธุรกิจอื่นเพื่อขอสนับสนุนทางการเงิน หรือหากเทศบาลตำบล ไม่ขอจากภาคีอื่นก็อาจดำเนินการเทศาภิบาล ซึ่งกฎหมายเอื้อให้เทศบาลตำบลสามารถดำเนินการได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. รายงานประจำปี 2551. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2552. การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- กำนันตำบล ก. กำนัน. 2555 (5 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.
- กำนันตำบล ข. กำนัน. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- ชยาวิธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ. 2543. วัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: หจก.นํ้ากั้งการพิมพ์.
- ชาย โพธิ์สิตา. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- เทศบาลตำบล ข. 2553. แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบล ข. 2553-2555. สำนักปลัดเทศบาลตำบล ข.
- นคร พันธุ์สวัสดิ์. 2544. การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ: กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของ สุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542. ประวัติ พัฒนงคกับการปกครองท้องถิ่นไทย ในวารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2542.
- ประเวศ วะสี. 2541. ยุทธศาสตร์ชาติ : เพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.
- ปรีชา หยั่งทะเล. 2552(13-19 พฤศจิกายน). ยกฐานะอบต.ขึ้นขึ้นเทศบาลปัญหาที่ต้องเร่งระดม. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์: 41.

ประธานสภาเทศบาลตำบล ก. *ประธานสภาเทศบาล*. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

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

ผู้นำประชาคมหมู่ที่ 8 ก. *ผู้นำประชาคม*. 2554 (20 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5ก. *ผู้ใหญ่บ้าน*. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9ก. *ผู้ใหญ่บ้าน*. 2554 (7 ธันวาคม). การสัมภาษณ์.

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

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546.

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 55 ก วันที่17 มิถุนายน 2546.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552.

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนที่ 84 ก วันที่ 6 พฤศจิกายน 2552.

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

ไพรัช ตระการศิรินนท์และคณะ. 2546. รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,โครงการวิทยาลัยการเมือง. 2537. รายงานการวิจัย เถลงท์ การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มปท. มติชน. 2552 (25 ตุลาคม). “บุญจง”ทำสาบานทุจริตยกฐานะอบต.: 10.

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

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

- วิโรจน์ ไชยมาลา. 2545. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล
ศึกษากรณีจังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ ศศม.(รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. ฤาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณ
ของ อบต.? กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพงษ์ ฟุ้งหวีวงศ์. 2542. ความเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลต่อการ
บริหารงานของเทศบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็น
เทศบาลตำบล: ศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี.
วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมาชิกรัฐสภาเทศบาลตำบล ข.(2). สมาชิกรัฐสภาเทศบาล. 2554 (5 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์
สุภางค์ จันทวานิช. 2549. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2552. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 9.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. 2547. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน ใน สารานุกรมการปกครอง
ท้องถิ่นไทย. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 55.
- UNDP. 2009. *Human security Today and tomorrow Thailand human
development report*. Bangkok: United Nations Development Program.