

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2492¹ เป็นต้นมา เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น (Decentralization to Local Government) โดยส่งเสริมให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration Organization) มีบทบาท อำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization)²

(2) เทศบาล (Municipality)³

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization)⁴

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ตราไว้ ณ วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 66 (ตอนที่ 17), หน้า 1.

มาตรา 64 การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐและเทศบาล จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ฯลฯ

ฯลฯ

² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 63 ก), หน้า 1.

มาตรา 8 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตราไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 70 (ตอนที่ 14), หน้า 222.

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตราไว้ ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 111 (ตอนที่ 53 ก), หน้า 11.

มาตรา 43 องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

(4) กรุงเทพมหานคร (Bangkok)⁵

(5) เมืองพัทยา (Pattaya)⁶

หากพิจารณาความเหมาะสมของรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญของชุมชนหรือจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ตามที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ โดยไม่ต้องคอยรับนโยบาย (Policy) หรือคำสั่ง (Command) จากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวแล้ว เมื่อรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะ (Service Public) แล้ว รัฐบาลควรมีแต่เพียงหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาในอดีตจนถึงขณะนี้ (พ.ศ. 2556) ซึ่งมีจำนวน 18 ฉบับ มีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพียงจำนวน 7 ฉบับ⁷ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (มาตรา 36 และ มาตรา 64)

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 70)

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 (มาตรา 72 มาตรา 73 และหมวดที่ 9 การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 214 ถึง มาตรา 217)

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (มาตรา 63 และหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 180 ถึง มาตรา 183)

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 คราไว้ ณ วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2528. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 102 (ตอนที่ 115), หน้า 1.

มาตรา 6 ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 คราไว้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 120 ก), หน้า 21.

มาตรา 7 ให้จัดตั้งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล

ฯลฯ

ฯลฯ

⁷ ฐเนศวร์ เจริญเมือง และรัฐกร วิทิตานนท์. (2550). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550*. ลำพูน: โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพยุโรป) เทศบาลตำบลท่ากาศเหนือ. หน้า 81-82.

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (มาตรา 71 และหมวดที่ 9 การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 196 ถึง มาตรา 199)

(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 78 และหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290)

(7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 78 และหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281 ถึง มาตรา 290)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เกิดจากเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform)⁸ ถือเป็นกฎหมายสำคัญของการปฏิรูปการเมืองโดยเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation of People) ในการปกครองและการตรวจ-สอบการใช้อำนาจรัฐ (Exercise of State Power) รวมทั้ง การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง (Political Structures) ให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ยังคงมีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 281 ซึ่งวางหลักว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในหมวด 5

⁸ การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบโดยให้อำนาจใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบ หรือทุจริตด้วยประการใดๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนับที่ว่านี้ การปฏิรูปการเมืองที่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงจึงมิใช่เป็นการพยายามทำให้คนเลวกลับเป็นคนดี แต่เป็นการหาหนทางป้องกันมิให้คนเลวมี โอกาสเข้ามามีอำนาจปกครองบ้านเมืองได้ โดยความร่วมมือร่วมใจของคนไทยทั้งชาติเพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง การให้สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นและสำคัญที่สุด ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย เพราะการมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถสัมผัสจับต้องได้ ในความรู้สึกรักและวิถีชีวิตตามปกติของประชาชนไทย ย่อมเป็นมนุษย์ที่จะไม่ยินยอมสงบให้การใช้อำนาจรัฐที่เกินเลยหรือไม่ชอบธรรมด้วยประการใดๆ โปรดดู วิทยาลัยการเมืองการปกครอง. (ม.ป.ป.). *1 ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการเมือง: ผลงาน ปัญหา และอุปสรรค*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 43.

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental Policy of the State)⁹ มาตรา 78 (3) ยังกำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ (Intention) ของประชาชนในจังหวัดนั้น

แม้ว่าจะมีกฎหมายการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ การดำเนินการในระยะที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งอาจจำแนกปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนเนื่องจากความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 30) ถึงแม้จะจัดให้มีบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) เท่าที่ควร ดังนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลไม่ว่าจะมีรายได้มากน้อยเพียงใด เมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายจะหลีกเลี่ยงหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ อย่างไรก็ตามประเด็นการแก้ไขปัญหาเห็นควรดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล เพราะการบริหารในระบบเทศบาลมีพร้อมทั้งใน ด้านงบประมาณ บุคลากร ซึ่งจะส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานแผ่นดิน (Administration) มากกว่า

⁹ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐ ฝ่ายบริหาร หรือองค์กรของรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน โปรดดู คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ. หน้า 465.

2) ปัญหาเรื่องที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (Council of Sub-district Administrative Organization) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (Chief Executive of the Sub-district Administrative Organization) (มาตรา 44) ประเด็นที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกตั้งตัวแทนได้จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน (มาตรา 45) เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า ในแต่ละตำบลจะมีการเพิ่มจำนวนของหมู่บ้านขึ้นเป็นจำนวนมากตามจำนวนประชากร เพราะการจัดตั้งหมู่บ้าน (Village) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดไว้เพียงว่าลักษณะที่จะกำหนดเป็นหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ กล่าวคือ ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากแม้จะมีจำนวนบ้านเรือนเพียงเล็กน้อย ให้ถือเอาจำนวนประชากรเป็นสำคัญ คือ ประชากรประมาณ 200 คนเป็นหมู่บ้าน¹⁰ โดยเหตุนี้การจัดตั้งหมู่บ้านจึงทำได้โดยง่าย ประกอบกับในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลมี โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็น SML¹¹

¹⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตราไว้ ณ วันที่ 20 พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก 116. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 4 แผ่นที่ 9 รัตนโกสินทรศก หน้า 105.

มาตรา 8 บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง ก็ได้

¹¹ SML หมายความว่า เป็นหมู่บ้านที่มีสิทธิเข้ารับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดสรรดำเนินการเพื่อการดำรงชีวิต และมีอาชีพ อย่างมีคุณภาพมั่นคง และยั่งยืน โดยจัดแบ่งกลุ่มหมู่บ้าน หรือชุมชน โปรดดู ณ อนุรักษ์ ทองสุโขวงษ์ และพรสวรรค์ ทองสุโขวงษ์. (ม.ป.ป.). *การเขียนโครงการหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) เชิงปฏิบัติการ*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 2.

(Small Medium and Large Village)¹² สนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1,000,000 บาท¹³ การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมักจัดสรรเป็นรายหมู่บ้าน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่สร้างแรงจูงใจให้มีการแยกครัวเรือนให้เป็นหมู่บ้านใหม่ จึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหมู่บ้านใหม่เกิดขึ้นต้องดำเนินการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนของหมู่บ้านเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะต้องจัดตั้งจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งมา บางตำบลมีจำนวนหมู่บ้านถึง 25 หมู่บ้าน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ณ ที่แห่งนั้น มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 50 คน และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนหมู่บ้านขึ้นอีกไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะที่การบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดนโยบายและการพัฒนา(Policy and Development) เป็นหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลนั้น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่หลักเพียงการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบัญญัติต่างๆ เท่านั้น จึงเห็นได้ว่ากรณีนี้ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเรื่องที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยควรต้องยึดถือตามจำนวนหมู่บ้านดังที่ปรากฏตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่ควรแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหาร

¹² สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและกองทุนเมืองแห่งชาติ. (2555). *คู่มือการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยแนวทางการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน(SML)*. หน้า 1. อธิบายไว้ว่า หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

S (Small Village) หมายถึง หมู่บ้านขนาดเล็กที่มีประชากรไม่เกิน 500 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เกินหมู่บ้านต่อชุมชนละ 300,000 บาท โดยมีคณะทำงานหมู่บ้านจำนวน 7-11 คน

M (Medium Village) หมายถึง หมู่บ้านขนาดเล็กที่มีประชากรเกิน 501 คนแต่ไม่เกิน 1,000 คน ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เกินหมู่บ้านต่อชุมชนละ 400,000 บาท โดยมีคณะทำงานหมู่บ้านจำนวน 9-13 คน

L (Large Village) หมายถึง หมู่บ้านขนาดเล็กที่มีประชากรเกิน 1,001 คนขึ้นไป ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เกินหมู่บ้านต่อชุมชนละ 500,000 บาท โดยมีคณะทำงานหมู่บ้านจำนวน 13-15 คน

¹³ ประไพ ชัยอ่อม และคณะ. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นสถาบันการเงินชุมชน: กรณีศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*. ปีที่ 2 ฉบับที่ 3. หน้า 251.

ส่วนตำบล หรือกำหนดมาตรการทางกฎหมาย (Legal Measure) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ ปัญหาดังกล่าวก็จะคลี่คลายลง

3) ปัญหาศักยภาพด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังขาดสมรรถภาพด้านการบริหารการเงินการคลัง (Finance) อยู่มาก เพราะปัจจัยด้านการคลังเป็นตัวแปรพื้นฐานของการปกครองตนเองในท้องถิ่น ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยหรือพึ่งพารายได้จากแหล่งรายได้ที่ไม่แน่นอน บริหารงานอย่างไม่โปร่งใส หรือมีภาระรายจ่ายประจำที่ไม่จำเป็นมีอัตราสูง อาจทำให้การปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสิทธิภาพ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บภาษีอากร เฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน (House and Land Tax) ภาษีบำรุงท้องที่ (Land Development Tax) ภาษีป้าย (Sing-Board Tax) อากรฆ่าสัตว์ (Animal Slaughtering Excise and Free) และการขออนุญาต (Permission) การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนภาษีอื่นๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้จัดเก็บแทน และจะได้รับจัดสรรตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรร 1 ส่วน เทศบาลจะได้รับการจัดสรร 4 ส่วน ปัญหาเกี่ยวกับรายได้นี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้วและแก้ไขได้ยาก รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ด้วย จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเหมาะสม และควรส่งเสริมให้พัฒนารายได้ให้เกิดความมั่นคงและสามารถพึ่งตนเองได้ มีการบริหารงานอย่างโปร่งใส (Transparency) ให้ประชาชนได้เข้าร่วมในกระบวนการบริหาร การคลัง ตรวจสอบการดำเนินงาน และเปิดเผยสถานะทางการคลังต่อสาธารณชน หากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการปรับปรุงสามารถประเมินผ่านเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้พิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปัญหาทางการคลังก็อาจจะอยู่ในระดับที่ทำให้เกิดการบริหารได้ดีในระดับหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมายที่น่าจะเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีดังนี้

1) กฎหมายในส่วนของการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจน แต่เป็นไปตามมติ (Resolution) ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น โดยส่วนใหญ่แล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ตามกฎหมายของเทศบาลจะสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้เพียง 12 คน และแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ทำให้หลายคนเกรงว่าตนเองอาจไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่กล้ายกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพราะเกรงว่าจะสูญเสียการสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็น

ฐานเสียง¹⁴ หรือเป็นหัวคะแนน (Election Canvasser)¹⁵ ให้กับตน อาจทำให้ตนไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกในครั้งต่อไป

2) กฎหมายในส่วนของกรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนายอำเภอ กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ (District Chief Officer) มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อนส่งรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยสั่งการ มีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอในส่วนนี้จะหมดไป แต่อำนาจเหล่านี้จะไปอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ กรณีหน้าที่ควบคุมดูแล (Supervision) เทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเทศบาลตำบลให้นายอำเภอเป็นผู้ช่วยควบคุมดูแล หากผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะดำเนินการเอง นายอำเภอก็ไม่มีสิทธิมายุ่งเกี่ยวได้ สำหรับอำนาจในส่วนของกรยุบสภา (Dissolution) เทศบาล และการสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีในเรื่องการกำกับดูแลของนายอำเภอ นี้ อาจทำให้อำเภอในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)¹⁶ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ไม่สนับสนุนหรือผลักดันให้มีการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล แต่การจัดทำแบบสำรวจข้อมูลการจัดตั้ง เปลี่ยนฐานะ

¹⁴ ฐานเสียง หมายถึง ฐานคะแนนหลักของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไปมีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือ หรือคอยอุปถัมภ์อย่างต่อเนื่อง กลุ่มคนที่เป็นฐานเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจเป็นกลุ่มเครือญาติ กลุ่มเพื่อน เครือข่ายนักการเมือง กลุ่มธุรกิจ กลุ่มทางสังคม กลุ่มสตรี ชมรมต่างๆ ในท้องถิ่น

¹⁵ หัวคะแนน หมายถึง บุคคลที่สามารถหาคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อิทธิพล ความดีเงิน ความสำนึกทางการเมือง ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครนั้นๆ โปรดดู เพิ่มพงษ์ เชาวลิต และศรีสมภพ จิตภิมย์ศรี. (2521). *หาคะแนนอย่างไรให้ได้เป็น ส.ส.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 24.

¹⁶ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ระบอบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิ์ขาดในการบริหารประเทศ ในระบอบการปกครองนี้ กษัตริย์มีพระราชอำนาจในการกำหนดกฎหมาย กล่าวคือ ที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่กษัตริย์ คำสั่ง ความต้องการต่างๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย โปรดดู วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และสุขุม นวลสกุล และคณะ. (ม.ป.ป.). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 2-3.

ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลกลับให้นายอำเภอเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยนายอำเภอเป็นผู้ลงนามรับรอง โดยไม่มีการกำหนดกรอบของการให้ความเห็นไว้ ลักษณะนี้ นายอำเภอสามารถให้ความเห็นถึงขั้นไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ การบริหารจัดการกฎหมายเช่นนี้ ไม่เป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

3) อำนาจในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม¹⁷ กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ (District Chief Officer) จะมีอำนาจในส่วนนี้ หากเป็นเทศบาลตำบลแล้ว อำนาจของนายอำเภอในส่วนนี้ก็จะหมดไป และอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาลจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันดีว่าอำเภอมีกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบมากมาย การสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางอันไม่ทันทั่วถึง จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การมีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เป็นข้อต่อรองที่สำคัญมากอันหนึ่งที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากต้องการแรงสนับสนุนจากอำเภอในการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ควรให้นายอำเภอมีบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) กรณีเป็นเทศบาลเมือง (Town Municipality) หรือเทศบาลนคร (City Municipality) จึงให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นงบประมาณจำนวนมาก

มาตรการทางกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่ไม่สอดคล้องต้องกัน ลักษณะนี้ไม่เป็นการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล การจัดตั้งเป็นขนาดเทศบาลขนาดต่างๆ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มีเงื่อนไขเพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลก็ให้กระทำได้ โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลขนาด

¹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 คราวไว้ ณ วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2541. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 (ตอนที่ 61 ง), หน้า 4.

ข้อ 5 งบประมาณ หมายความว่า แผนงาน หรืองานสำหรับงบประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

๑๓๑

๑๓๑

¹⁸ มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

ต่างๆ ตามความเหมาะสม (มาตรา 9 ถึง มาตรา 11) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก นำที่จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลจำนวนมาก ทั้งที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีความพร้อมมีศักยภาพ ทั้งด้านสภาพชุมชน ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility) สภาพการเงินการคลัง (Finance) อัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้าง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะยกฐานะองค์กรของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลแต่อย่างใด

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดที่ชัดเจนแน่นอน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนั้น ไม่เกื้อหนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมาย (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) บางกรณีก็เกิดความขัดแย้งหรือห่วงรั้งกันไว้ ทำให้กระบวนการจัดการไม่ประสานสอดคล้อง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีปัญหาในการบริหารงานมากกว่าในอดีต เพราะได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการงานบริการสาธารณะของภาครัฐในปัจจุบันที่เน้นการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)¹⁹ ในบริบทของนิติรัฐ พิจารณาแล้วว่าควรมีการศึกษา มาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอย่างเป็นระบบ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่มีอยู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพิจารณาถึงประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายของกฎหมายที่ต้องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

¹⁹หลักธรรมาภิบาล หมายถึง ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร โปร่งใส วิชาส ทองสุทธิ. (2551). *การบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทภาษ. หน้า 125-134.

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และค้นหาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางการแก้ไข ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ตำบล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เนื่องจากต้องรับภาระถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางเหมือนกัน แต่ปัจจุบันรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านรายจ่ายประจำเกินความจำเป็นที่มีจำนวนมาก และมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล การจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐก็จะได้รับเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และกฎหมายบางฉบับที่ระบุไว้อย่างชัดเจนให้ใช้บังคับเฉพาะเทศบาลซึ่งหากมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลก็นำกฎหมายมาใช้บังคับได้

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่มีอยู่ในขณะนี้ ไม่มีมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพราะกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจแก่ผู้มีประโยชน์ได้เสียเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม ไม่มีการกำหนดกรอบของการใช้ดุลพินิจ (Discretion)²⁰ ของผู้มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ รวมถึงกฎหมายไม่ให้อำนาจประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลให้อำนาจและมีส่วนร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง

²⁰ อ่าพน เจริญชีวิตร์. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 47-48. ให้คำอธิบาย ดุลพินิจตามความหมายของกฎหมายปกครอง หมายความว่า อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา และวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยที่เกี่ยวกับบทบัญญัติการปกครองท้องถิ่น สิทธิและเสรีภาพของประชาชน แผนนโยบายแห่งรัฐ ตลอดจนศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการยกฐานะหรือการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นที่คล้ายคลึงกัน รวมถึงศึกษาเจตนารมณ์ที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ผลกระทบที่เกิดจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลที่มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

1.5 วิธีการดำเนินศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับระเบียบปฏิบัติ หลักการ แนวคิดของนักกฎหมาย นักวิชาการต่างๆ รวมทั้ง หนังสือ ตำรา วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และบทความ ตลอดจนเอกสารเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น
3. ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ และความมุ่งหมายของกฎหมายที่ต้องการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล