

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499¹ โดยการยกฐานะสภาตำบลแต่ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515² เนื่องจากเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารงาน ต่อมาใน พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ดำเนินการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบลขึ้นใหม่ แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งยังคงเป็นรูปแบบสภาตำบลเช่นเดิม แต่ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และส่วนที่สองกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ล่วงมาแล้วติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท มีรูปแบบเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายหลังได้เกิดกระแสเรียกร้องของประชาชนและจากนโยบายรัฐบาล ทำให้รัฐออกกฎหมายให้ชุมชนท้องถิ่นที่เข้าหลักเกณฑ์ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2537 โดยหลักการ คือ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นระดับตำบล มีการปกครองตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ ตลอดจนมีทรัพยากรด้านต่างๆ มากขึ้น ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคหลายด้าน รวมทั้ง ข้อจำกัดของกฎหมายซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นภาระที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งพิจารณาแล้วก็ยังไม่สามารถแก้ไขดังกล่าวได้ ยิ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ตราไว้ ณ วันที่ 17 มกราคม 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 74 (ตอนที่ 11), หน้า 320.

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ตราไว้ ณ วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2516. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 (ตอนที่ 190), หน้า 122.

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา สังคม วัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งประสบปัญหาในการบริหารจัดการด้านต่างๆ เป็นอันมากไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล เดิมที่รัฐบาลมีความคาดหวังว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของสภาพชุมชน มีความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ประกอบกับภารกิจและหน้าที่ที่จะดำเนินการมากเพียงพอแล้วจะขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมาก แต่ปรากฏว่ากลับมีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมาก ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 มีองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2555 จำนวนเพียง 627 แห่ง จากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งประเทศ 6,136 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนได้ร้อยละ 10.22 ทั้งที่กฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ ขอยกฐานะเป็นเทศบาลมาโดยตลอด ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนตำบลหลายแห่งมีความพร้อมทุกด้าน แต่ก็ยังไม่ได้ดำเนินการ

การจัดตั้งเทศบาลยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณา แต่ก็ไม่ได้มีมาตรการในการบังคับให้มีการเสนอขอยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมให้จัดตั้งเป็นเทศบาลแต่อย่างใด ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2556) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบนี้อยู่ในพื้นที่ชนบททั่วประเทศ ยกเว้นบางพื้นที่ที่จะมีการกำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หรือบางพื้นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งมีจำนวนไม่มาก ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ ณ พื้นที่อันเป็นที่ตั้งของที่ทำการปกครองจังหวัดนั้นๆ ในอดีตหากจะพิจารณาจัดตั้งพื้นที่ใดเป็นเทศบาลตำบล โดยจะพิจารณาถึงสภาพชุมชน สภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจำนวนประชากร รายได้ที่สามารถจัดเก็บได้ในพื้นที่เทศบาลตำบลแห่งนั้น เช่น ต้องมีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน แต่ปัจจุบันก็ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์นี้แล้ว เพราะในปัจจุบันแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ก็มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาท ในอดีตเหตุที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่า ในขณะนั้นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตเทศบาลตำบลนั้นมีขอบเขตจำกัด งานส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เทศบาลตำบลในขณะนั้นมีงานที่เน้นหนักไปในเรื่องการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงต้องพิจารณาว่าชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้นมีความพร้อมมากน้อยเพียงใดที่จะจัดตั้ง

เป็นเทศบาล แต่ในปัจจุบันนี้สภาพการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานของประเทศ ทำให้มีการโอนภารกิจและงบประมาณไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอย่างมากมาย ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียในเวลาเดียวกัน ผลดีก็คือ ท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนของตนเอง ผลเสียก็คือ ด้านงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับ โดยมีการถ่ายโอนภารกิจมาให้ท้องถิ่นแต่ด้านงบประมาณยังไม่ได้รับเพิ่มขึ้นกับภารกิจที่ได้รับมา และประเทศไทยเน้นที่จะให้อิสระในการบริหารงานให้เป็นอำนาจของผู้บริหาร โดยให้มีอำนาจที่เข้มแข็งและให้ความสำคัญกับการกำกับดูแล รวมทั้งการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เกิดความสมดุลระหว่างผู้บริหารกับส่วนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและการกำกับดูแล ตลอดจนให้อำนาจการบริหารงานขององค์กรทั้งหมดไปอยู่ในความรับผิดชอบและควบคุมโดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

การเปรียบเทียบโครงสร้างส่วนราชการระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบลการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลจะมีส่วนราชการภายในมากกว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีส่วนราชการภายในเท่ากับหรือมากกว่าเทศบาลตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและขนาดกลาง ผลดีของการมีส่วนราชการหลายส่วนภายในหน่วยงานอาจทำให้งานแต่ละด้านมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการถ่วงดุลความถูกต้องเหมาะสมของงานเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ ทำให้การบริหารงบประมาณของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่ากว่าขององค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงานในรูปแบบเทศบาลของไทยแม้ยังไม่ดีเหมือนในประเทศที่เจริญแล้วอย่างประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว แต่ก็ดีกว่ารูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แม้จะเป็นผลดีต่อองค์กรและประชาชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ก็ไม่มีมาตรการที่จะกระตุ้นส่งเสริมหรือกำหนดมาตรการบังคับ ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่เกิดจากกฎหมายหลายฉบับที่มีผลกระทบถึงการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลมีหลายประการ พอสรุปโดยสังเขปได้ ดังนี้

1) แม้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 42 แต่ก็ไม่มีผลที่จะถือว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ตามมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพราะเงื่อนไขมีเพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีการบัญญัติ มีสภาพอันควรจัดตั้งเป็นเทศบาลก็ให้ประกาศจัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติรองรับไว้เลยว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใด สภาพชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเช่นไร จำนวนเงินรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเท่าไร จึงจะถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการเข้ารับการประเมินเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล แต่ได้มอบภาระการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล เช่น ทำแบบสำรวจข้อมูลต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ได้ไม่ได้เป็นการช่วยเหลือหรือรับรองว่าจะทำให้ได้เป็นหรือไม่ได้เป็นเทศบาลตำบลแต่อย่างใด เพราะยังมีเงื่อนไขอื่นๆ ที่มีผลโดยตรงและมีความสำคัญกว่ามาก โดยเฉพาะส่วนที่เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล การไม่กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นไว้ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลไม่ทราบสถานะหรือสภาพความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองว่าถึงเวลาที่เหมาะสมแล้วหรือยัง ที่สมควรจะต้องดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้เป็นภาระหนักกับผู้ริเริ่มและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบที่จะต้องพิจารณาความหมายที่ว่า “ท้องถิ่นใดอันมีสภาพสมควร”³ เพราะความเห็นชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความแตกต่างกัน

2) กฎหมายไม่มีมาตรการบังคับเกี่ยวกับการกำหนดเวลาที่แน่นอนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้ารับการประเมินความพร้อมเพื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีความกระตือรือร้นในการเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เตรียมข้อมูลองค์กรของตนเสนอต่อหน่วยงานหรือองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

3) กฎหมายไม่มีการกำหนดมาตรการกวาดขันเร่งรัด หรือลงโทษแก่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

³ มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

4) กฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นได้ประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่อาจกลัวสูญเสียสถานะและผลประโยชน์ในหน้าที่ตำแหน่งที่ตนได้รับ ไม่ว่าจะเงินค่าตอบแทน หรือความนับถือยกย่องให้เกียรติจากชุมชน สังคม และส่วนราชการต่างๆ

5) กฎหมายบัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจเบื้องต้นในการกำกับดูแลในส่วนราชการส่วนภูมิภาคเมื่อยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ได้แก่ กรณีมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการกำกับดูแลหรืออนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณ จากเดิมที่หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ แต่ถ้าเป็นเทศบาลตำบลจะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอกลับกลายเป็นเพียงผู้ช่วยต่างๆ ที่เมื่อแรกเริ่มการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในระดับอำเภอว่าจะให้ความเห็นชอบในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลดังกล่าวหรือไม่

6) กฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีค่าตอบแทนให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ในขณะที่เลขานุการสภาเทศบาลไม่มีค่าตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้ กรณีดังกล่าวทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สนับสนุนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลเสนอต่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดมาตรการในการลงโทษปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

7) กฎหมายในส่วนของการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแตกต่างกัน มีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง โดยเขตเลือกตั้งเทศบาลตำบลมีขนาดใหญ่กว่าเขตหมู่บ้านที่ใช้เป็นเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากเกรงว่าตนจะไม่ได้รับการเลือกเป็นตัวแทนในสภาเทศบาลตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จึงไม่สนับสนุนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

8) กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับหรือการได้รับพิจารณาผลงานประจำปีให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายยังมีข้อบกพร่องที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการ

เพื่อส่งเสริมกระบวนการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลให้มีการดำเนินการไปอย่างรวดเร็วจึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

5.2.1 กำหนดมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ดังต่อไปนี้

1) ให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมุ่งเน้นความสำคัญไปสู่ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลตำบลว่ามีประโยชน์และมีความสำคัญอย่างไรต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และเมื่อท้องถิ่น หมู่บ้าน ตำบล ของตนเองมีการบริหารงานเทศบาลแล้ว ประชาชนจะได้รับประโยชน์หรือได้รับผลกระทบอะไรบ้าง โดยวางแผนกำหนดให้อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้อย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

2) ให้รัฐดำเนินการประชาสัมพันธ์ถึงความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตามสื่อประชาสัมพันธ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ ที่ประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ ในชนบทเข้าถึงได้โดยง่าย เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสนใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เพื่อให้ประชาชนตระหนักและเกิดความศรัทธาต่อสิทธิและหน้าที่ของตนรวมถึงวิธีการที่ตนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ท้องถิ่นของตนพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบลต่อไป

5.2.2 ผู้เขียนเสนอให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ โดยตราเป็นกฎหมายดังเช่นการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งผู้เขียนสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ โดยในระยะเริ่มแรกให้ดำเนินการ ดังนี้

1) ให้เทศบาลตำบลที่ได้รับการจัดตั้ง มีชื่อและเขต ตามชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม

2) ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และเลขานุการสภาเทศบาลตำบลที่ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือวาระที่เหลืออยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และเลขานุการสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับค่าตอบแทนรายเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนพิเศษ ในอัตราขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยได้รับเดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือวาระที่เหลืออยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ปลัดเทศบาลตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เดิม) ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการสภาเทศบาล ให้ได้รับค่าตอบแทนตามอัตราเดิมต่อไปจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการ หรือย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น

4) ในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงก่อนครบอายุสภา ให้สภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่สมาชิกสภาเทศบาลเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่เดิม ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

5) ให้นายอำเภอมีบทบาทหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอของตนอย่างเป็นรูปธรรม โดยจัดทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแล การใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติต่างๆ หากมีปัญหาจนนายอำเภอไม่สามารถจัดการได้ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังจังหวัด ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภารกิจที่มีอยู่อย่างมากมายของจังหวัด

โดยปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อลดความหนาแน่นของประชากรภายในตัวเมือง กระจายความเจริญ สร้างความทัดเทียมกันให้กับพื้นที่ชนบทได้รับโอกาสในการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะให้ครอบคลุมมากกว่า สมควรจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด

5.2.3 เทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนรวมถึงให้บริการประชาชน ในเขตชุมชนเมือง⁴ ซึ่งประโยชน์ของเทศบาลมีประโยชน์หลายประการ ดังนี้

1) ทำให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลสามารถกู้เงินจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในโครงการที่เกินศักยภาพหรือต้องใช้งบประมาณที่สูง

2) การนำพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนมาใช้บังคับได้เลย โดยไม่ต้องเสนอให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจอนุมัติก่อนนำมาประกาศใช้

3) การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนที่เพิ่มมากขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

4) ค่าใช้จ่ายค่าตอบแทนสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนที่แน่นอน ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 12 คน ทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ ส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

สุดท้ายนี้ พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายหรืออำนาจที่ส่วนกลางใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะเป็นเครื่องชี้วัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงไร และสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ กล่าวคือ หากกฎหมายกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นจนกระทบเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงว่าท้องถิ่นนั้นไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกัน ถ้ากฎหมายกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระมากจนเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจทำให้การปกครองประเทศขาดไว้ซึ่งเอกภาพในที่สุด ดังนั้น จึงถือเป็นความท้าทายอย่างมากที่จะต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยมีลักษณะที่ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ดังที่ มีผู้กล่าวไว้ว่า “...ไม่มีเสรีภาพที่ไหนที่ปราศจากความเสี่ยง ความเสี่ยงในการบริหารงานที่ไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเองจึงเป็นราคาที่จะต้องจ่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสียที่จะบริหารงานกิจการของตนเองด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงนี้ไม่ควรจะมีปริมาณที่มากเกินไป ความสมบูรณ์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเราเห็นว่าทำให้ส่วนกลางหรือผู้แทนของส่วนกลางเข้าบริหารท้องถิ่นแล้ว จะเกิด

⁴ อุดม ทุมโฆสิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แชนโพร่ พรินติ้ง. หน้า 509.

สภาพที่ไม่เหมาะสมขึ้น”⁵ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เป็นที่พึ่ง ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ดังที่ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา เจ้าฟ้ามหาจักรีสิรินธร รัฐสีมาคุณากรปิยชาติ สยามบรมราชกุมารี พระราชดำรัสไว้ว่า “...เดี๋ยวนี้ไปที่ไหน ไปเยี่ยมประชาชนที่ใด เมื่อได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน ก็บอกว่าให้ไปร้องเรียนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...”⁶ แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่น สามารถดำเนินการใดๆ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการบางอย่างที่รัฐไม่อาจจัดบริการประชาชนได้ทั่วถึงและรวดเร็ว

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 205.

⁶ พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในโอกาสพระราชดำเนินเยี่ยมร้านค้าของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2549