



บทที่ 4

แนวความคิดและวิธีการดำเนินการคัดค้านของผู้ไม่เห็นด้วย  
กับการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง

แนวความคิดและวิธีการของผู้ไม่เห็นด้วยกับการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง

จากผลกระทบของการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่กล่าว  
มาแล้ว

พอสรุปได้ว่า ความขัดแย้งครั้งนี้เป็นความขัดแย้งซึ่งเกิดจากการคัดค้านการขยายเขต  
เทศบาลของผู้นำท้องถิ่น และประชาชนที่อยู่ในเขตที่เทศบาลขยายเขตออกไปครอบคลุม ความขัด  
แย้งเริ่มเกิดขึ้นจากกำนัน ซึ่งเป็นผู้นำจะเสียผลประโยชน์จากการขยายเขตเทศบาลมากที่สุด  
เป็นแกนนำในการคัดค้านครั้งนี้ โดยในขณะที่กระแสข่าวของการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง  
ได้แพร่สะพัดไปว่า กระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้เทศบาลขยายเขตออกไปได้ตามตามความเห็น  
ของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง

กระแสข่าวดังกล่าวเป็นแรงกดดันให้กำนัน ตำบลเริ่มสร้างกระแสคัดค้านโดยเริ่มตั้ง  
แต่มีการประชุมสภาตำบล ทั้ง 7 ตำบล และแจ้งข่าวในที่ประชุมสภาตำบลทราบถึงการขยายเขต  
เทศบาลเมืองอ่างทอง ซึ่งมิได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการขยายเขตครั้งนี้มาก่อน

หลังจากที่สภาตำบลทั้ง 7 ตำบลได้ประชุมกันแล้ว ได้มอบหมายให้กำนันทั้ง 7 ตำบล  
เป็นผู้ดำเนินการคัดค้าน โดยมีหนังสือในนามชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอเมืองอ่างทอง ลงวันที่  
3 มีนาคม 2536 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งสำเนาหนังสือนี้ส่งผู้ว่าราชการ  
จังหวัดอ่างทอง และนายอำเภอเมืองอ่างทอง เพื่อขอคัดค้านการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง  
โดยมีใจความว่าพวกตน (กำนันตำบลย่านซื่อ ตำบลศาลาแดง ตำบลโพสะ ตำบลบ้านอิฐ ต่า  
บลบ้านแห ตำบลบ้านรี อำเภอเมืองอ่างทอง) ได้รับมอบหมายจากราษฎรในเขตท้องที่ให้เป็นตัว  
แทนในการยื่นหนังสือคัดค้านการขยายเขตเทศบาลครั้งนี้

ในการคัดค้านครั้งนี้กลุ่มผู้คัดค้านได้อ้างเหตุของการคัดค้าน ดังนี้

1. พื้นที่ที่เทศบาลขยายเขตออกไปครอบคลุมนั้นไม่มีความจำเป็นในการผังเมืองหรือการควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือการจราจร การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ปัญหาชุมชนแออัด หรืองานสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่ทางเทศบาลจะต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขแต่ประการใด หากแต่ทุกหมู่บ้าน ทุกตำบลมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านสาธารณูปโภคพอสมควร เป็นที่พอใจของราษฎรอยู่แล้ว

2. ราษฎรที่ความต้องการขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การปกครองของอำเภอและจังหวัดอันเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การปกครองของเทศบาล อันเป็นการจัดระเบียบบริหารทางการเมืองท้องถิ่น

ทั้งนี้ เขตการบริหารงานของเทศบาลเมืองอ่างทองนั้น ต้องถือว่าประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงมีการปล่อยยให้หัวควาอารามต้องถูกไฟไหม้โดยไม่สามารถดับได้อย่างทันท่วงที ค่าเสียหายนับล้านบาท การทิ้งขยะของเทศบาลไม่ถูกสุขลักษณะ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อพระภิกษุสงฆ์จะฉันภัตตาหารยังต้องกางมุ้ง เพราะแมลงวันรบกวนอีก ทั้งยังส่งกลิ่นเหม็นให้กับราษฎรย่านใกล้เคียงจำนวนมาก

3. ในอนาคตหากสภาพตำบลเป็นนิติบุคคล ราษฎรต่างนิยมและยินยอมพร้อมใจที่จะเข้าสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบล เพราะงบประมาณและรายได้ที่เกิดขึ้นในตำบลสามารถที่จะนำไปพัฒนาตำบลให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนโดยตรง ไม่ต้องร่ำไห้และนำไปพัฒนาท้องถิ่นอื่น อีกทั้งการบริหารสภาพตำบลสามารถกระทำได้โดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย และสมาชิกสภาตำบลก็มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในตำบล ซึ่งการบริหารงานในวงแคบ ระดับท้องถิ่นตำบล จะมีประสิทธิภาพดีกว่าการบริหารงานในวงกว้างในรูปแบบเทศบาล

ในหนังสือดังกล่าวได้ยื่นข้อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวน และสั่งระงับการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองซึ่งคาดว่าเรื่องของการขยายเขตเทศบาลดังกล่าวอยู่ที่

กระทรวงมหาดไทยแล้ว และเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขอขยายเขตเทศบาลครั้งนี้

จากการยื่นหนังสือคัดค้านครั้งนี้ กลุ่มกำนันในนามชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอเมืองอ่างทอง มิได้รับคำตอบจากจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยแต่ประการใด สร้างความไม่พอใจให้กลุ่มแกนนำดังกล่าวเป็นอย่างมาก จึงได้นำประชาชนจากทุกตำบลที่เกี่ยวข้องประมาณ 2,000 คน มาชุมนุมคัดค้านการขอขยายเขตเทศบาลของเทศบาลเมืองอ่างทองในวันที่ 8 มีนาคม 2538 ณ บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดอ่างทอง

ในการชุมนุมคัดค้านนี้ ได้มีตัวแทนของจังหวัดอ่างทองพยายามเข้าไปชี้แจงต่อที่ชุมนุมดังกล่าว แต่ผู้ชุมนุมไม่รับฟังแต่มีข้อเสนอให้ นายกเทศมนตรี มาชี้แจงแต่เพียงผู้เดียว ผู้ว่าราชการจังหวัดขณะนั้น คือ นายนิธิศักดิ์ ราชพิตร จึงได้เชิญ นายชัย สุวพันธุ์ นายกเทศมนตรีเมืองอ่างทองมาชี้แจงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้าน

ในการชี้แจงต่อที่ชุมนุมคัดค้าน นายชัย สุวพันธุ์ นายกเทศมนตรีเมืองอ่างทองนั้น ผู้ชุมนุมได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. "สภาพพื้นที่ที่จะขยายเขตบางพื้นที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ไม่หนาแน่นมาก และสภาพโดยทั่วไปมีความเป็นอยู่ไม่เดือดร้อน ทำไมต้องขยายเขตเทศบาลออกไปครอบคลุมด้วย?

ได้รับคำชี้แจงจากนายกเทศมนตรีเมืองอ่างทองว่า

"สภาพเดิมของเมืองต่าง ๆ ในประเทศแต่อดีตก็เป็นเช่นนี้ แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ประชาชนได้ย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่ตัวเมือง ซึ่งก็คือเขตเทศบาล เมื่อพื้นที่ภายในเขตไม่สามารถรองรับ ก็จะกระจุกตัวอยู่ที่พื้นที่ที่

<sup>1</sup>ที่ทำการปกครองจังหวัดอ่างทอง บันทึกชี้แจงกรณีการชุมนุมคัดค้านการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2536. (เอกสารอัดสำเนา)

ติดต่อกับเขตเทศบาล หากไม่มีงบประมาณของตนเอง บุคลากรที่มีความพร้อมทั้งด้านผังเมือง การก่อสร้าง การวางแผนวิเคราะห์เหตุการณ์บ้านเมือง ที่จะแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว และ กำหนดแผนรองรับที่ดี สภาพเมืองที่ไม่หนาแน่นก็จะหนาแน่นอย่างไร้ระเบียบ เกิดชุมชนแออัด เทศบาลจึงได้ขยายเขตครอบคลุมพื้นที่สีเขียวตามผังเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่อาคารที่อยู่อาศัย ท่าน คิดว่าการป้องกันปัญหา กับการปล่อยให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนแล้วแก้ไขอย่างไรดีกว่ากัน"

2. "เมื่อเทศบาลขยายเขตแล้ว จะนำขยะไปทิ้งบริเวณเขตเทศบาลที่ขยาย จะเกิด ความเดือดร้อน"

คำชี้แจงของนายกเทศมนตรี

"ในอดีตการกำจัดขยะของเมืองต่าง ๆ ในประเทศรวมทั้งเทศบาลใช้วิธีทิ้ง เมา เนื่องจากสภาพเดิมของเมืองไม่มีปัญหาด้านการกำจัดขยะมูลฝอย แต่สภาพบ้านเมืองได้ เปลี่ยนแปลงไป จำนวนประชากรมากขึ้น ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น เทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไป การกำจัดขยะมูลฝอยโดย ทิ้งเผาแบบเดิมใช้ไม่ได้แล้ว เนื่องจากต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก เทศบาลจึงได้มีโครงการกำจัดขยะแบบทันสมัย ไม่ส่งกลิ่นรบกวน และได้มีการพิจารณาจัดหา พื้นที่ในเบื้องต้นแล้ว ซึ่งไม่กระทบกระเทือนในเขตเทศบาลที่ขยาย หรือแม้แต่พื้นที่นอกเขต เทศบาล

3. "นอกเขตเทศบาลบางหมู่บ้าน มีความสะอาดมีสภาพทั่วไปไม่เดือดร้อน เนื่องจาก สาธารณูปโภคของตำบลที่จัดบริการให้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว"

คำชี้แจงของนายกเทศมนตรี

"การให้บริการสาธารณูปโภค เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลที่จะต้องให้ บริการอยู่แล้ว แต่การให้บริการได้อย่างรวดเร็ว เป็นไปตามความต้องการและเรียกร้องของ ราษฎรก็เป็นประเด็นที่น่าจะพิจารณาประกอบด้วย แต่มีใช้หมายความว่าบริการของรัฐบาลบาง หน่วยงานให้บริการล่าช้าจะหย่อนยาน แต่เป็นเพราะติดขัดการจัดงบประมาณตามระเบียบฯ แต่

เทศบาลมีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถขออนุมัติเบิกจ่ายได้รวดเร็ว ทำให้การบริการไม่ติดขัด และสนองตอบประชาชนได้ตรงตามความต้องการ เนื่องจากผู้อนุมัติให้ดำเนินการเบิกจ่ายเป็นตัวแทนของประชาชน"

4. "ราษฎรได้รับการเอาใจใส่ดูแลจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านด้วยดีมาโดยตลอด ไม่เคยเกิดปัญหาความเดือดร้อน"

คำชี้แจงของนายกเทศมนตรี"

"ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือเป็นตัวแทนของประชาชนก็จริง แต่ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาบางประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับด้านงบประมาณต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง หากขยายเขตและตัวแทนเดิมของของตำบล หมู่บ้าน มีความรู้ความสามารถเป็นผู้บริหารในเขตก็จะยิ่งทำให้บ้านเมืองพัฒนาอย่างรวดเร็ว เพราะมีอำนาจในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น รวดเร็วยิ่งขึ้น"

5. การดูแลเอาใจใส่จากทางราชการ อำเภอ จังหวัด ไม่เคยทอดทิ้งให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เกรงว่าถ้าขยายเขตจะไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจัง เพราะทราบว่าเทศบาลส่วนมากหวังแต่ผลประโยชน์

คำชี้แจงของนายกเทศมนตรี

"หน่วยงานของเทศบาลอยู่ในกำกับของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว หากมีพฤติกรรมเช่นนั้น หน่วยเหนืออาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ อีกประการหากคณะบริหารประพฤติดันไม่เหมาะสม ประชาชนก็จะไม่เลือกเข้ามาบริหารอีก เป็นสิทธิของประชาชนที่อยู่เหนือตัวแทนอยู่แล้ว"

6. ราษฎรโดยทั่วไปมีฐานะปานกลาง ที่ประกอบอาชีพการเกษตรก็มีที่ทำกินไม่มากนักเกรงจะรับภาระภาษีไม่ไหว

คำชี้ของนายกเทศมนตรี

"ประชาชนทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลมีหน้าที่จะต้องเสียภาษีตามกฎหมายอยู่แล้วและอัตราการเสียภาษีนอกเขตเทศบาล ก็กับในเขตเทศบาลก็ไม่ต่างกัน บางประเภทใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

การเสียภาษีเพิ่มขึ้นบางประเภทไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน จะสังเกตจากประชาชนอพยพเข้าอยู่ในเขตมากกว่านอกเขต เพราะการชำระภาษีให้แก่เทศบาลเห็นผลของคุณค่าเงินที่ออกมาในรูปสาธารณูปโภคอย่างชัดเจนมากกว่าการเสียภาษีนอกเขต ซึ่งไม่ทราบว่าตัวเงินที่เสียไปนำไปพัฒนาในส่วนใดของจังหวัด"

แต่การชี้แจงของ นายชัย สุวพันธุ์ นายกเทศมนตรีเมืองอ่างทองดูเหมือนจะไร้ผลปรากฏว่ามีตัวแทนของประชาชนลุกขึ้นมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จนนายกเทศมนตรีเกรงว่าจะยืดเยื้อและบานปลาย จึงเข้ามาสรุป ดังนี้ "ที่พี่น้องมาชุมนุมคัดค้านในวันนี้ก็เพราะต้องการไม่ให้เทศบาลขยายเขตเทศบาล และผมถือว่าเป็นมติของมหาชน ผมมาจากการเลือกตั้งผมก็ต้องฟังเสียงของประชาชน และจะต้องทำตามเสียงของประชาชนด้วย ถ้าพี่น้องไม่ให้เทศบาลขยายเขตออกไป ผมก็จะขอยุติไม่ขยายเขตเทศบาลต่อไปอีก ผมขอสัญญา" ซึ่งจากคำพูดของนายกเทศมนตรีครั้งนี้ สร้างความพอใจให้กับผู้ชุมนุมประท้วงเป็นอย่างมาก และได้สลายตัวไปในเวลา 17.15 น.ของวันเดียวกัน

จุดที่น่าสังเกตจากการคัดค้านการขยายเขตเทศบาลในครั้งนี้ พอจะแยกกลุ่มผู้คัดค้านได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้นำท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตที่เทศบาลขยายเขตออกไปครอบคลุม ซึ่งถือว่าได้ว่าเป็นผู้เสียผลประโยชน์โดยตรงจากการขยายเขตเทศบาลครั้งนี้

2. กลุ่มประชาชน จะเห็นได้ว่าประชาชนยังคงมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลโดยไม่มีความเชื่อมั่นว่าเทศบาลจะนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผลการที่ประชาชนต้องตกเข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารงานของเทศบาล

จากแนวความคิดและวิธีการคัดค้านการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนที่อยู่ในเขตที่เทศบาลขยายเขตออกไปครอบคลุมนี้ แสดงให้เห็นว่าเป็นแนวความคิดที่มาจากชนชั้นนำ (elite) คือ กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ (interest) จากการขยายเขตครั้งนี้ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) กลุ่มหนึ่ง ที่จะสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้น และใช้ความเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่นรวมตัวกันใช้อิทธิพลเหนือชาวบ้าน กลุ่มผลประโยชน์ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงกลายเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) อันทรงพลังที่สามารถใช้กลไกของรัฐ เช่น การประชุมสภาตำบล การประชุมราษฎร เป็นเครื่องมือในการสร้างกระแสข่าว สร้างข่าวลือ รวมทั้งปลุกกระแสต่อต้านการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในอันที่จะผลักดันให้ประชาชนออกมาคัดค้านการขยายเขตเทศบาลด้วย ซึ่งในความคิดของประชาชนอาจจะมีความรู้สึกว่า กลุ่มประชาชนเหล่านั้น เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นกลุ่มอิทธิพลและผลักดันให้เทศบาลยุติการขยายเขตเทศบาลครั้งนี้ได้

นอกจากความรู้สึกการสูญเสียผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและประชาชนดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนยังมีความหวังในทางเลือกใหม่ นั่นก็คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะในช่วงที่มีการขอขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทองอยู่นั้น ได้มีกระแสการต่อสู้ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นช่วงที่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่ ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยกับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแนวความคิดทั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ เป็นผลมาจากการถกแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองในข้อ 1.10 ว่า

"กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ในระบอบประชาธิปไตยและจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐบาลมุ่งที่จะกระจายอำนาจใน 4 ประเด็น คือ

1. กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
2. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มีภารกิจและบทบาทมากขึ้น รวมทั้งมีอำนาจตัดสินใจ ในการบริหารงานของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพตามสมควร
3. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง และปรับปรุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นมากขึ้น
4. ส่งเสริมการปกครองในระดับตำบล ให้มีบทบาทและอำนาจในการบริหารงานมากขึ้น โดยยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ รัฐบาลเชื่อว่าการกระจายอำนาจนั้นจะต้องดำเนินการพร้อมกันในทุกด้าน มิใช่เพียงเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งถ้าหากมองในภาพรวมแล้ว รัฐบาลมุ่งเน้นที่จะสร้างสภาพการณ์ในสังคม 3 ประเด็น<sup>2</sup> คือ

1. การกระจายอำนาจ
2. การกระจายรายได้
3. การกระจายโอกาส

---

<sup>2</sup>สื่อนั้น ขจรประศาสน์. คำบรรยายในการประชุมการเตรียมความพร้อมประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล. เมื่อ 19 มกราคม 2538 (เอกสารอัดสำเนา)



ทั้ง 3 ประเด็นข้างต้นนี้ หากสามารถกระทำได้สำเร็จ ก็จะทำให้หมู่บ้านกว่า 65,000 แห่งทั่วประเทศ ได้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าอย่างทัดเทียมกัน และสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องช่องว่างของสังคมได้ในโอกาสเดียวกัน

กระทรวงมหาดไทย ได้เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

- จะใช้พื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาล เมืองพัทยา หรือสุขาภิบาลเดิม ตำบล ซึ่งหมายถึงพื้นที่ส่วนที่ซ้อนอยู่กับพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง ทั้งนี้เพราะราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดการจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลออกเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับแรก ให้ตำบลมีสภาตำบลซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคล

ระดับที่สอง หากสภาตำบลใดมีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนด คือมีรายได้ 3 ปีซ้อนหลังเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้สภาตำบลนั้นจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากตัวเลขในขณะนั้นพบว่าจะมีตำบลที่บริหาร โดยสภาตำบลจำนวน 6,205 แห่ง และจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 629 แห่ง ซึ่งสภาตำบลในเขตอำเภอเมืองอ่างทองมีความสามารถที่จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จำนวน 3 ตำบล<sup>3</sup> ได้แก่

1. ตำบลโพสะ
2. ตำบลศาลาแดง
3. ตำบลบ้านอิฐ

---

<sup>3</sup>ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองอ่างทอง. สรุปผลการเลือกตั้งกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล. 2538 (เอกสารอัดสำเนา)

- โครงสร้างสภาตำบล เป็นรูปคณะกรรมการ โดยมีสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันของตำบลนั้น เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล กับมีสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ในแต่ละหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน

- อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล โดยดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐาน เช่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร การคุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในตำบลการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น

- รายได้ แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ

1. รายได้ท้องถิ่นการบริหารส่วนจังหวัดจัดสรร จากเงินภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. รายได้จากสภาตำบลจัดทำเอง จากทรัพย์สินและสาธารณูปโภคของสภาตำบล

3. รายได้รัฐบาลจัดสรร ให้เป็นเงินอุดหนุนในทุกปีงบประมาณ

- การบริหารงาน สภาตำบลมีอำนาจในการบริหารกิจการ โดยจัดทำโครงการใช้จ่ายเงินเอง ทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลอื่นเอง เป็นเจ้าของทรัพย์สิน จากการดำเนินกิจการของตนเอง และมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของตำบลเอง

จะเห็นได้ว่าสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นทางเลือกใหม่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และถือเป็นเหตุผลหนึ่งในการคัดค้านการขยายเขตเทศบาลครั้งนี้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การยกข้ออ้างว่า "ราษฎรต่างนิยมและยินยอมพร้อมใจที่เข้าสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล" ก็ยังถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านยกข้ออ้างนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และเป็น การทำให้ประชาชนสับสนกับการปกครองท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

สำหรับในประเด็นที่น่าจะพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ ผู้อยู่เบื้องหลังของความขัดแย้งครั้งนี้ ต่างจะมาจากการกลัวสูญเสียอำนาจของข้าราชการฝ่ายปกครองทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าฝ่ายปกครองมักจะหวงแหนอำนาจการสูญเสียอำนาจของข้าราชการฝ่ายปกครองเท่ากับสูญเสียเกียรติยศด้วย

แต่จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับการขยายเขตเทศบาลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบเอกสารฉบับหนึ่งที่น่าสนใจ เอกสารดังกล่าวเป็นหนังสือ (บันทึกข้อความ) ของกรมการปกครอง เสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/86467 ลงวันที่ 3 กันยายน 2534 มีใจความสำคัญว่า

"เดิมกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขอขยายเขตเทศบาลไว้ว่า ในกรณีที่จะมีการขอขยายเขตเทศบาล ให้อำเภอท้องที่ดำเนินการหยั่งเสียงประชามติในพื้นที่ที่จะขอขยายเขตเทศบาล แต่ปรากฏว่าในการขอขยายเขตเทศบาลโดยการตั้งหยั่งเสียงประชามตินั้นมักไม่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ทำให้หลายเทศบาลไม่สามารถดำเนินการขยายเขตเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาการเมืองในอนาคตได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมาภายหลังได้ เมื่อขยายเขตเทศบาลออกไปแล้วจะต้องเสียภาษีมากขึ้นและต้องอยู่ใต้กฎหมายระเบียบแบบแผนของเทศบาลมากขึ้น นอกจากนี้กำหนดผู้นำหมู่บ้าน กรรมการสุขาภิบาลมักจะคัดค้านไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะต้องถูกลดบทบาทและสถานภาพลง

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เขต 11 (ร้อยตรี กิตติ ประทุมแก้ว) ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคในการขยายเขตเทศบาลว่า ควรสนับสนุนหรือเปิดทางให้ท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลหรือเปิดทางให้มีการขยายเขตเทศบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เข้ามาอยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลแล้ว เชื่อว่าปัญหาต่าง ๆ จะลดน้อยลง

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขกรณีที่จะมีการขยายเขตเทศบาลโดยให้อำเภอที่หยั่งเสียงประชามติก่อนนั้น เป็นอุปสรรคอย่างยิ่ง ทำให้ความเจริญเติบโตของชุมชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลเป็นไปโดยขาดการควบคุมดูแล ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านผังเมือง ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการ

ดังนั้น จึงเห็นสมควรยกเลิกการให้มีการหยั่งเสียงประชามติเสีย โดยให้เทศบาลขอขยายเขตตามหลักเกณฑ์เดิม แต่ไม่ต้องมีการหยั่งเสียงประชามติ

กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบตามที่กรมการปกครองเสนอความเห็น และได้กำหนดหลักเกณฑ์การขยายเขตเทศบาลให้ทุกจังหวัด และทุกเทศบาลถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 1443 ลงวันที่ 6 กันยายน 2534 ซึ่งใช้มาจนถึง ปัจจุบันนี้ (รายละเอียดตามหนังสือนี้ ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3)

จากความเป็นมาของหลักเกณฑ์การขยายเขตเทศบาลดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองมิได้มีนโยบายกีดกันความเจริญรุ่งเรืองของเทศบาลในเรื่องของการขยายเทศบาลใดเลย แต่กลับหาทางสนับสนุนส่งเสริมให้เทศบาลขยายเขตเทศบาลได้ง่ายขึ้น โดยพยายามปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายเขตเทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถขยายเขตเทศบาลได้ง่ายขึ้น

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ผู้ศึกษาก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่เบื้องหลังของความขัดแย้งครั้งนี้หรือไม่ เพราะจากการวิจัยทางด้านเอกสาร ความเคลื่อนไหวในการสนับสนุน หรือส่งเสริมให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนจากกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด