



หมวดที่ 3

พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ลำดับที่ 3

เรื่อง เทศบาล



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ลำดับที่ ๓ เรื่อง เทศบาล

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๑๐-๘

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๔ โทรสาร ๐-๒๕๒๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์มรุต วันทนกร

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๔๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๔๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล

4. องค์การบริหารส่วนตำบล
 5. กรุงเทพมหานคร
 6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
 2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. การคลังท้องถิ่น
 4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน



รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1 กำเนิดและพัฒนาการของเทศบาล	1
1.1 แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย	3
1.2 เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย	3
1.3 พัฒนาการของเทศบาลไทย	5
2 โครงสร้างของเทศบาล	23
2.1 ประเภทของเทศบาล	23
2.2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี	25
2.3 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี	28
2.4 บทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี/นายกเทศมนตรี	31
2.5 โครงสร้างภายในของเทศบาล	35
3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	37
3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546	37
3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	39
4 ภารกิจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	40
4.1 ภารกิจที่เทศบาลต้องรับการถ่ายโอนโดยเป็นภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ	41
4.2 ภารกิจที่เทศบาลต้องรับการถ่ายโอนโดยเป็นภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลเลือกทำ โดยอิสระ	42
5 รายได้ของเทศบาล	42
5.1 รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546	43
5.2 รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	44

6	การกำกับดูแลเทศบาล	48
6.1	การกำกับดูแลโดยทั่วไป	48
6.2	การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการกระทำ	48
6.3	การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง	49
6.4	การกำกับดูแลโดยการยุบสภาเทศบาล	49
6.5	การกำกับดูแลโดยการให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมโดยตรงของ กระทรวงมหาดไทย	49
7	คุณค่าและความสำคัญของเทศบาล	50
8	ปัญหา โอกาส และข้อเสนอแนะ	53
8.1	ปัญหาและอุปสรรค	53
8.2	โอกาสและแนวโน้มในอนาคต	65
9	เอกสารอ่านเพิ่มเติม	70



สารบัญภาพ และตาราง

	หน้า
แผนภาพที่ 1	26
โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	
แผนภาพที่ 2	29
โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	
ตารางที่ 1	38
ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)	
ตารางที่ 2	39
ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	
ตารางที่ 3	41
ตัวอย่างภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำจากการถ่ายโอน	
ตารางที่ 4	42
ตัวอย่างภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลเลือกทำจากการถ่ายโอน	
ตารางที่ 5	46
การจัดเก็บรายได้ของเทศบาล	

เทศบาล

1. กำเนิดและพัฒนาการของเทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 1 ปี ภายใต้อำนาจของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น¹ ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย

ความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹ นรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ, การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานวิจัยร่วมกันระหว่างไทย-ญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2545), หน้า 1

ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ดั่งจะเห็นได้จากกรการให้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรา กำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์ อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งใน กิจการปกครองท้องถิ่น”²

นอกจากนี้เรายังพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อ ศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน³ โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอให้มีการจัดตั้ง “**ประชาธิปไตย**” ซึ่ง ภายหลังต่อมาเรียกว่า “**เทศบาล**” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้ เห็นอีกครั้งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราช บัญญัติเทศบาลในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไม่มีการ ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

มีหลายคนอาจสงสัยว่าทำไมเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติ ความเป็นมายาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ หนึ่งเช่นกัน คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง กล่าวคือ สุขาภิบาล มีองค์

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 123-124.

³ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2519), หน้า 24-25. อ้าง ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร, แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายก เทศมนตรีโดยตรงในประเทศ, (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546), หน้า 42.

ประกอบบางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผู้กล่าวว่า “เทศบาล” ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 จึงกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มรูปแบบประเภทแรกของการปกครองท้องถิ่นไทย

1.1 แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก **“พัฒนาการของสุขาภิบาล”** กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการเกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างอันเป็นที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่า ในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ซึ่งในระยะนี้สุขาภิบาลแทบจะไม่มีการขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังกล่าวกว่าที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่จะให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เทศบาลที่มีขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลพวงประการหนึ่งของการจัดตั้งสุขาภิบาลในอดีตที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะแนวคิดว่าด้วยการกำเนิดขึ้นของเทศบาลไทยจะเป็นอย่างไร ก็ไม่ใช่สาระสำคัญมากนักที่จะเป็นประเด็นในการมุ่งพิจารณาหรือถกเถียงสำหรับกาลปัจจุบัน หากแต่ประเด็นที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เราจะทำให้เทศบาลไทยเข้มแข็งขึ้นได้อย่างไร ต่างหาก

1.2 เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย

หากจะกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้ว เราอาจมีเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ 3 เหตุผลใหญ่ ๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองใน

ระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตน เข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจ อธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่เทศบาล เป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการจำลองโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังคงต้องให้สอดคล้องไปกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่นๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้อย่าง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น

เหตุผลในประการนี้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ ที่ว่า

“ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้นๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...แห่งเดียวย่อมจะทำได้ไม่ได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”⁴

⁴ ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476, (พระชนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477), หน้า 6. อ้างใน สุวิสต์ โภชนพันธ์, เทศบาลและผลกระทบอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 - 2500, (วิทยานพนธ์, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 50.

นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “**แรงสนับสนุนทางการเมือง**” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

1.3 พัฒนาการของเทศบาลไทย

เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา

หากนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วย

รายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ

กฎหมายแม่บทของเทศบาล ทั้ง 4 ฉบับ มีดังต่อไปนี้

- 1.3.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
- 1.3.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481
- 1.3.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ครั้งในปี พ.ศ. 2487
- 1.3.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน รวม 12 ครั้ง

เพื่อให้การอธิบายถึงพัฒนาการของเทศบาลไทย มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขออธิบายถึงสาระสำคัญของกฎหมายเทศบาลแต่ละฉบับดังนี้

1.3.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (สมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือกำเนิดขึ้นในยุคระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การผลักดันของปรีดี พนมยงค์ เป็นสำคัญ และผู้มีส่วนผลักดันที่สำคัญอีกท่านหนึ่งก็คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ⁵ ในสมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับอารยประเทศ และได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมากโดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้การปกครองภายในเทศบาล (การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) มีลักษณะจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติ เพื่อให้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความคาดหวังที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากเทศบาลไม่ได้ทำให้ประชาชนรู้จักหรือเข้าใจการปกครองในระดับชาติมากขึ้นเท่าใดนัก

⁵ ผู้รจนา หนังสือเรื่อง “**สากลเทศบาล**” ซึ่งถือเป็นตำราเรียนเกี่ยวกับเทศบาลเล่มแรกของประเทศไทย โดยรจนาร่วมกับ พระยาสุนทรพิพิธ

อย่างไรก็ตามกว่ารัฐบาลของพระยาพหลฯ จะประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลได้ก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะได้รับการต่อต้านจาก “พวกอำนาจเก่า” ที่ยังไม่เข้าใจในรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นมาคณะหนึ่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2476 เพื่อดำเนินการเตรียมร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล และมีคณะอนุกรรมอีก 4 คณะเพื่อให้การดำเนินการร่างกฎหมายเทศบาลเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ การร่างกฎหมายเทศบาลในครั้งนั้น เป็นการนำเอาร่างกฎหมายเทศบาลที่เคยร่างไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. 2473 สมัยรัฐบาลของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ และเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกัน และประกาศใช้ในที่สุด ซึ่งเป็นการประกาศใช้ในสมัยที่ปรีดี พนมยงค์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁶

สาระสำคัญของกฎหมายเทศบาลฉบับแรกมีดังต่อไปนี้⁷

(1) ประเภทของเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยได้รับอิทธิพลเรื่องการแบ่งลำดับชั้นของเทศบาลจากเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น⁸

(2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “หน้าที่ที่เทศบาลจำต้องกระทำ” และ “กิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน”

(3) โครงสร้างและองค์ประกอบของเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีโครงสร้างแบบสภา - ฝ่ายบริหาร โดยที่สภา (สมาชิกสภาเทศบาล) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล และ ฝ่ายบริหาร

6 สุวัสถิติ โกชนพันธ์, เทศบาลและผลกระทบอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 - 2500, (วิทยานพนธ์, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 49.

7 สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร, แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศ, (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อบปี่, 2546), หน้า 43.

8 ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครองโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์-ประพันธ์, (ม.ป.ท., 2475), หน้า 70-71.

(นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และได้รับการแต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาเทศบาล

(4) การถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาลสามารถควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรีได้โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถยุบสภาหรือเสนอยุบสภาเทศบาลได้

(5) การกำกับดูแลเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้การดูแลเทศบาลเป็นอำนาจของนายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งภาระการดูแลให้นายอำเภอ ดูแลเทศบาลตำบลในเขตอำเภอตน และเทศบาลเมืองและเทศบาลนครอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงประจำจังหวัด และยังให้อำนาจข้าหลวงในการเสนอให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาเทศบาลได้ ข้าหลวงมีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลได้

(6) การคลังของเทศบาล

ให้การคลังของเทศบาลแบ่งแยกออกจากงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่เทศบาลมีรายได้เป็นของตัวเองและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายได้ด้วยตนเอง โดยให้คณะเทศมนตรีจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล หากสภาเทศบาลเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ก็ให้ใช้งบประมาณตามที่ได้ผ่านสภาเทศบาล โดยที่เทศบาลมีรายได้จากหลายแหล่งซึ่งต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยรายได้ของเทศบาลประกอบ

(7) สมาชิกสภาจังหวัด

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งมี “สภาจังหวัด” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในสามประการ ได้แก่ **หนึ่ง** ให้สภาจังหวัดซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของประชาชนในจังหวัด เข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานและเสนอแนะให้แก่เทศบาล และ **สอง** ต้องการให้สภาจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลภายในจังหวัด หากเกิดกรณีขัดแย้งหรือพิพาทกันขึ้น และ **สาม** ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของสภาจังหวัดก็คือ การควบคุมและตรวจสอบการทำงานของจังหวัดและข้าหลวงประจำจังหวัด

(8) ประเด็นที่น่าสนใจ

ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ในระยะเริ่มแรก เทศบาลต้องมีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท โดยที่สมาชิกสภาเทศบาลประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน และสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และมีเงื่อนไขในมาตรา 60 ว่า

“ท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดแล้ว ให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 แต่ประเภทเดียว”

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกในบางประการ กล่าวคือ สภาเทศบาลในแต่ละประเภท กฎหมายใช้คำว่า “สภาตำบล” “สภาเมือง” และ “สภานคร” ในขณะที่ฝ่ายบริหารของ เทศบาล กฎหมายใช้คำว่า “คณะมนตรีตำบล” “คณะมนตรีเมือง” และ “คณะมนตรีนคร”

ผลของการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับแรกปรากฏว่า ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเทศบาลอย่างน้อยในสามประการ ได้แก่

ก. ปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเทศบาล กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารเทศบาลได้อย่างราบรื่น เนื่องจากต้องเผชิญกับการตีรวนของสภาเทศบาลอย่างหนักหน่วง โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี จนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีหลายชุด โดยที่แต่ละชุดมีอายุในการทำงานเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษเท่านั้น เช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา ช่วง พ.ศ. 2478 - 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด (ไม่รวมชุดที่แต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด) ซึ่งมีอายุเฉลี่ยเท่ากับชุดละ 6 เดือน 15 วัน เท่านั้น⁹

ข. ปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาลไม่มั่นคงเพียงพอ กล่าวคือ เทศบาลแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาฐานะทางการคลังของเทศบาลนี้รุนแรงมากจนมีหลายฝ่ายมองว่าเป็นปัญหาใหญ่จนอาจทำให้การบริหารเทศบาลใน

⁹ มาตรา 60 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

¹⁰ อ้างแล้ว, สุวัสถ์ โภชนพันธ์, หน้า 83.

ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จและอาจต้องยุบเทศบาลไปในที่สุด เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในแต่ละแห่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเทศบาลเองก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

ค. ปัญหาทางการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาล ขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนค่อนข้างน้อย จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่างๆ ในการบริหารเทศบาล เช่น ปัญหาในการบริหารงานทั่วไป ปัญหาการตีรวนของสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และท้ายที่สุด ประชาชนเองก็ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเพียงพอ

1.3.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้บังคับใช้เพียง 5 ปี รัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเห็นปัญหาในการบริหารเทศบาลเป็นอย่างดี จึงเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป

เนื่องมาจากปัญหาฐานะทางการคลังของเทศบาลมีสูง เพราะเทศบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากไปกับการให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้จึงได้มีการปรับลดจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลลง เพื่อให้เทศบาลมีเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนามากขึ้น โดยที่เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาตำบล 9 คน (เดิมกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คน) เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเมือง 24 คน (เดิม กำหนดเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกสภาเมืองไว้เช่นเดียวกับสภาตำบล) และเทศบาลนครมีสมาชิกสภานครได้ 36 คน (เดิมกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีราษฎรเกิน 2,000 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คนในทุก ๆ 2,000 คน)

การแก้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ เพื่อต้องการให้เทศบาลทราบจำนวนที่แน่นอนว่าเทศบาลของตนจะมีสมาชิกสภาเทศบาลกี่คน และมีความแน่นอนในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

(2) โครงสร้างของเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลให้ฝ่ายบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากเทศบาลในรูปแบบเดิมประสบปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ กฎหมายได้กำหนดให้

“สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน”¹¹

เงื่อนไขดังกล่าวต้องการให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานของฝ่ายสภาด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ในเวลาเดียวกัน อันเป็นความต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้นเพราะนายกเทศมนตรีเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีอีกด้วย

การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้กรรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าเป็นการรวมองค์กรทางการบริหารและนิติบัญญัติเข้ามาเป็นองค์กรเดียวในขณะที่นักนิติศาสตร์บางท่านมองว่าเทศบาลในรูปแบบนี้ก็ยังเป็นเทศบาลที่มี 2 องค์กรเช่นเดิมเพียงแต่มีประธานหรือหัวหน้าเป็นคนเดียวกันเท่านั้น

(3) การควบคุมเทศบาล

กฎหมายกำหนดได้ให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเพิ่มขึ้นในการควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่เทศบาล ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงธรรมการกระทรวงละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน¹²

(4) ประเด็นที่น่าสนใจ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อ

¹¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481

¹² มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481

ไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลคงเหลือแต่เพียงที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็น “**คณะเทศมนตรี**” และเปลี่ยนฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “**สภาเทศบาล**” ในเทศบาลทุกประเภท

1.3.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา กลับใช้ได้เพียง 5 ปี เนื่องจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าที่รัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าจะบรรเทาออกไปได้จากการตรากฎหมายใหม่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ปัญหาต่างๆ ไม่ได้บรรเทาลงเท่าใดนัก อีกทั้งในบางกรณียังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นที่ติรวนฝ่ายบริหาร กระทั่งฝ่ายบริหารเทศบาลทำงานไม่ได้ หลายฝ่ายเริ่มวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าแก้ไขปัญหของเทศบาลไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งในช่วงกลางปี พ.ศ. 2485 โดยอาศัยเค้าโครงของพระราชบัญญัติเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2476 มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ ทั้งนี้ สาระสำคัญมีดังต่อไปนี้

(1) ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลกลับมามีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท เช่นเดิมตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยที่ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้ง¹³ ทั้งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างดีเพียงพอ และขาดความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการเทศบาล อีกทั้งยังติรวนฝ่ายบริหารจนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารกิจการเทศบาลได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องเพียงพอ

(2) โครงสร้างเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล

กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี โดยผู้ที่จะได้รับการเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลเกินกึ่งหนึ่งของ

¹³ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486

สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้รัฐบาลสามารถควบคุมและยุติความขัดแย้งในเทศบาลได้ และกฎหมายเทศบาลยังคงยืนยันการให้เทศบาลมีโครงสร้างเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล ปี พ.ศ. 2481 ที่ประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง¹⁴ และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเทศมนตรีคนหนึ่งด้วยความยินยอมของสภาเทศบาลเป็นรองประธานสภาเทศบาล เพื่อให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นการทำให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารเทศบาลมากขึ้น

ในขณะที่เทศมนตรี (ผู้ที่ไม่ได้เป็นรองประธานสภาเทศบาล) ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ สามารถเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลได้ และหากพิจารณาในทางกลับกันเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารได้ (ส่งคนของส่วนกลางเข้าไปเป็นเทศมนตรี) ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

นอกจากนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้สภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

(3) การควบคุมเทศบาล

กฎหมายเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าควบคุมเทศบาลได้โดยตรง¹⁵ โดยเฉพาะเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับก่อนๆ ไม่มีการกำหนดในลักษณะเช่นนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าควบคุมการทำงานของเทศบาลได้โดยตรง โดยเฉพาะในกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกันภายในเทศบาล ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มีการแก้ไข 1 ครั้ง ได้แก่ การแก้ไขในปี พ.ศ. 2487 ในสมัยของนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแก้ไขในมาตราเดียว คือ มาตรา 14 โดยมีการกำหนดว่า

¹⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486

¹⁵ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลโดยใหญ่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”.

“มาตรา 14 สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญ อันทำให้เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดข้อง ที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะที่กำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้ หากพายุในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้งในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้”

ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงก่อนกำหนดถึงคราวออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้”

เหตุที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้

1.3.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

ภายหลังจากที่ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก ความจริงแล้วรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมาย เทศบาลหลายครั้ง แต่การปรับปรุงดังกล่าวจะกลายเป็นผลสำเร็จได้ก็ประสบปัญหามากพอสมควร เนื่องจากปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล และมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

สาระสำคัญของ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่

- จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง ได้แก่ เทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน

เทศบาลให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาตีรวน และมีการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการในการประชุมและไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

- โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล

มีการนำระบบสภา กับ คณะเทศมนตรี กลับมาใช้ใหม่ ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มากกว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาอะไรได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะ เทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือ เสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล ยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

- การควบคุมเทศบาล

กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หาก

สมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการท้องถิ่น¹⁶ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวเทศบาลต่อสายตาประชาชน

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเภทรายได้และประเภทรายจ่ายของเทศบาล โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า กฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่างๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

(3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามให้เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลง คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

(4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความรอบคอบรัดกุมให้แก่การดำเนินงานของเทศบาล โดยที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น ซึ่งกรรมการเป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยทั่วไป และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ ซึ่งต่อมาในภายหลังคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติมากนัก

16 อ้างแล้ว, สุวัณตี โภชนพันธ์, เทศบาล..., หน้า 125.

(5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขให้การปฏิบัติงานในการเปรียบเทียบคิดละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาลมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

(6) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมให้เทศบาลสามารถทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ (สหการเทศบาล)

(7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2515) (สมัยคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้นในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ กฎหมายได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในประการหนึ่งว่าหากสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรียังไม่ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ให้นำร่างเทศบัญญัตินั้นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามร่างเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาหากรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบกับสภาเทศบาลให้รัฐมนตรีส่งคืนกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามมติของสภาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอันตกไป ซึ่งส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในเรื่องไม่รับหลักการของร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้น กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน แต่หากสภายังยืนยันตามมติเดิม ก็ต้องส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก ซึ่งหากผลการพิจารณาของรัฐมนตรีเห็นด้วยกับมติของสภาฯ คณะ

เทศมนตรีจึงจะออกจากตำแหน่งได้

(8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 (สมัยรัฐบาลของสัญญา ธรรมศักดิ์)

กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถประกอบกิจการโรงรับจำนำ และกิจการสถานสินเชื่อได้ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่มีประชาชนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

(9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 (สมัยรัฐบาลของธานินทร์ กรัยวิเชียร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของประกาศของคณะ ฉบับที่ 366 ที่กำหนดให้ต้องส่งเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาในชั้นสุดท้าย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลเสียหายต่อเทศบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขใหม่ดังต่อไปนี้

กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับมติของสภา ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบตามมติของสภา ให้ส่งกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาลยืนยันมติเดิมด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากเสียงของสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมโดยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติต่อไป

เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ขั้นตอนต่างๆ เสร็จสิ้นในระดับจังหวัด โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็แสวงหาเครื่องมือชนิดใหม่มาทดแทน โดยการไต่ระบบเสียงข้างมากแบบพิเศษ (สองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด) เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภา

**(10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523
(สมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์)**

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนเทศมนตรีของเทศบาล โดยให้เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีได้สองคน หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้ทั้งหมดสามคน

**(11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543
(สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)**

กฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนไป เป็นคราวละ 4 ปี
- ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีและนายกเทศมนตรีได้
- คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล ซึ่งอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสมบูรณ์
- หากเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยการเข้าชื่อถอดถอนโดยประชาชน เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะกลับมาเป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีในวาระของสภาเทศบาลนั้นอีกไม่ได้
- ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

**(12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543
(สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)**

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับที่ 11 นี้ เป็นการแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญของเทศบาลไทยที่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเก่าที่ใช้มานานกว่า 50 ปี

เหตุผลในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 11) มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังของเทศบาลไทยมาตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ก็คือ ปัญหาความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขหลายต่อหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น การออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 และการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลถือเป็นสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้เทศบาล มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้ โดยกฎหมายได้เพิ่มเติมและแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 14 ว่าให้

“องค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้”¹⁷

แสดงให้เห็นว่า ณ เวลานั้น เทศบาลประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ **“คณะเทศมนตรี”** และ รูปแบบที่สอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ **“นายกเทศมนตรี”** ทั้งนี้ เทศบาลใดจะมีฝ่ายบริหารรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นสำคัญ ดังที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี...”¹⁸

¹⁷ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

¹⁸ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

สำหรับในเทศบาลที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น กฎหมายได้กำหนดเนื้อหาสาระเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
- (2) นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้
- (3) นายกเทศมนตรี สามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือการบริหารของนายกเทศมนตรี
- (4) รองนายกเทศมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน
- (5) นายกเทศมนตรี จะเข้ารับบริหารเทศบาลต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อน โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อต้องการให้นายกเทศมนตรีแจ้งให้แก่ว่างของประชาชนรับทราบแนวนโยบายที่ตนจะบริหารงานภายในเทศบาลก่อนการบริหารงานจริง และเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของการตรวจสอบและถ่วงดุล
- (6) นายกเทศมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาลรับทราบทุกปี
- (7) สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิยื่นญัตติเพื่อการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติแก่นายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพื่อเป็นการคานอำนาจของนายกเทศมนตรี
- (8) นายกเทศมนตรี มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีเพื่อให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น
- (9) นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล (อำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทย) เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภารับผิดชอบต่อประชาชนร่วมกัน (ซึ่งเป็นแนวคิดของประชาธิปไตยระบบรัฐสภา)

- (10) นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล
- (11) มีกลไกในการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาลในกรณีที่สภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีนั้นก็คือ การตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร
- (12) นายกเทศมนตรี มีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ (ซึ่งเป็นเพียงกรณีเดียวที่นายกเทศมนตรีจะขอเสนอยุบสภาเทศบาลได้) ในกรณีที่สภาเทศบาลยังคงไม่เห็นด้วยกับผลที่คณะกรรมการร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่าสามในสี่ และเป็นผลให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นตกไป (หากมีการยุบสภาเทศบาลนายกเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน)

(13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 (สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร)

ในปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลขึ้นอีกครั้งและมีการกำหนดสาระสำคัญๆ ดังนี้

- กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อยกเลิกเทศบาลให้เหลือไว้เพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงเป็นผลให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ต้องสิ้นสุดลง
- สาระสำคัญอื่นๆ เช่น จำนวนของรองนายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลยังคงใช้สาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล ฉบับที่ 11
- นายกเทศมนตรียังคงจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อนเช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน และกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกด้วยว่า หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัด

ทำนโยบายแข็งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน และให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สภาเทศบาลใช้ช่องว่างทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายบริหาร

เห็นได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล เมื่อปี พ.ศ. 2476 จนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับปัจจุบัน ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2543 นั้น เห็นได้ว่า เทศบาลไทยมีการพัฒนาเป็นอย่างมาก บางช่วงมีพัฒนาการอย่างช้าๆ มีการลองผิดลองถูกหลายต่อหลายครั้ง ในบางช่วงเทศบาลต้องได้รับผลกระทบ เช่น ไม่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเมืองในระดับชาติ และในบางช่วงมีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าเทศบาลจะมีปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอย่างไรก็ตามถือว่าพัฒนาการของเทศบาลไทยนับว่าก้าวหน้ากว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นอยู่มาก และเห็นได้ชัดที่สุดในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงเจตนาารมณ์ได้ว่า ตนจะเลือกให้เทศบาลของตนใช้รูปแบบโครงสร้างแบบใด

2. โครงสร้างของเทศบาล

ประเด็นที่ผู้เขียนจะใช้ในการอธิบายถึงโครงสร้างของเทศบาล ผู้เขียนได้แบ่งการอธิบาย ตามหัวข้อดังนี้

2.1 ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) การจัดตั้ง

เทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร¹⁹

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน²⁰ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน²¹ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อหน้าที่ของเทศบาล

2.1.2 เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง²²

เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน²³ และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน²⁴

2.1.3 เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล²⁵ (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร)

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน²⁶ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน²⁷

¹⁹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²¹ มาตรา 48 อัญฎ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²² มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁴ มาตรา 48 อัญฎ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁶ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

²⁷ มาตรา 48 อัญฎ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

2.2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

เดิมก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งได้แก่ การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

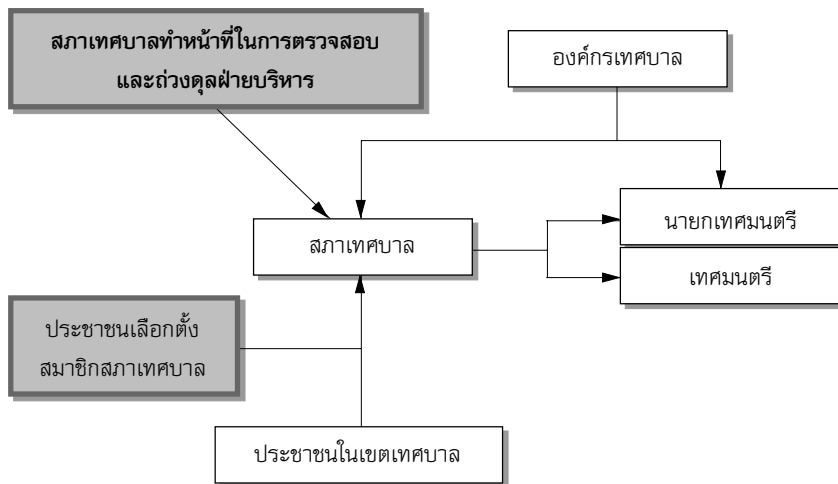
สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

รูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร(ในที่นี้หมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และในบางกรณีอาจกำหนดการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า**“ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”** ขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีให้เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย

กฎหมายยังได้กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้ด้วยว่าต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นั่นก็หมายถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ความเกี่ยวพันกันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด

โดยสรุป โครงสร้างและรูปแบบความสัมพันธ์ของคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลมีดังแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1: แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กับ สภาเทศบาล

จากแผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีมีองค์กรประกอบสำคัญอยู่ที่ “สภาเทศบาล” เพราะสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน

การที่ผู้เขียนกล่าวว่า การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับฝ่ายสภา ไม่ได้หมายความว่าสภาเทศบาลจะสามารถถอดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ แต่สภาเทศบาลยังมีเครื่องมืออื่นๆ ในการทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้ และในบางกรณีอาจถึงการพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

เครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลของฝ่ายสภาเทศบาลที่มีต่อฝ่ายบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็คือ เครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ กล่าวคือ มาตรา 62 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) กำหนดว่า

“ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีแห่ง

เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการบริหารเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี”

และในมาตรา 45 ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ยังระบุต่อไปอีกว่า

“เทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ...

(4) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง”

จากทั้ง 2 มาตรา เห็นได้ว่า สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งก็มีสูงมาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นเพียงองค์กรเดียวที่จะทำให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการตัดสินใจของสภาเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับการตัดสินใจของสภาเทศบาลแล้ว ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย สภาเทศบาล

ต้องกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง และหากยังยืนยันตามการตัดสินใจในครั้งแรกต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามในการลงมติครั้งที่สอง

กลไกนี้ ทำให้การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ต้องขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล จนในบางครั้งทำให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งเพราะสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามเงื่อนไขข้างต้น ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวอยู่เสมอๆ ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้ เป็นรูปแบบ **“ฝ่ายบริหารอ่อนแอ”**

2.3 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี **“ผู้ช่วย”** ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า **“เทศมนตรี”** แต่จะเรียกว่า **“รองนายกเทศมนตรี”** ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

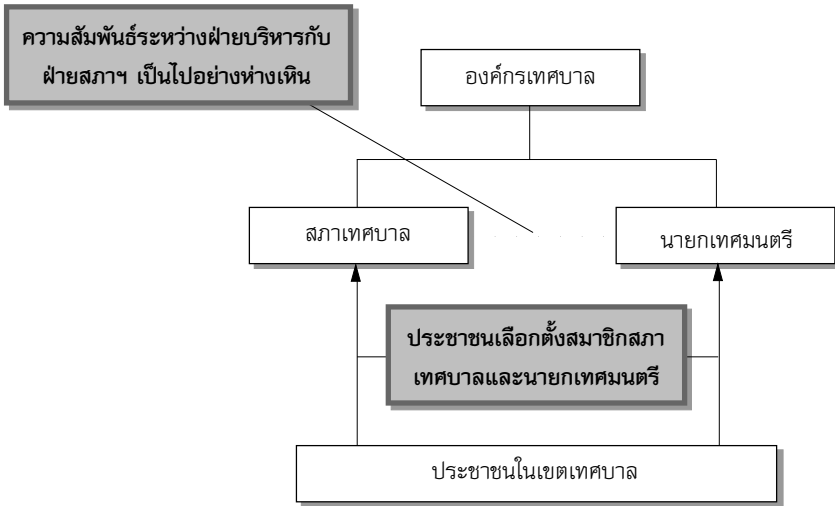
สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- (3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจนและต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล

ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ 2: แสดงโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี กับ สภาเทศบาล



สำหรับสาระสำคัญในประการอื่นของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น ผู้เขียนได้อธิบายไปบ้างแล้วในหัวข้อที่แล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอย้ำถึงความสำคัญในบางประการดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- (2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
- (3) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง
- (4) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่มาตรา 62 ตรี²⁸ กำหนดไว้ว่า

“ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

²⁸ มาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

ประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว

แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตาม มาตรา 61 ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”

เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล²⁹

จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย

2.4 บทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี/นายกเทศมนตรี

1) หน้าที่ของสภาเทศบาล

สำหรับหน้าที่ของสภาเทศบาลโดยหลักการแล้ว มีสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล (2) หน้าที่ในการออกเทศบัญญัติ และ (3) หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

หน้าที่ในประการที่หนึ่ง คือ หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้แทนประชาชนอยู่แล้ว เช่น รับฟังปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่างๆ ของประชาชนในเทศบาล แล้วนำข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสนอต่อฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขให้ หรือในบางเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถกระทำตัวเอง สมาชิกสภาเทศบาลก็จะดำเนินการแก้ไขได้เลย หรือหากในบางเรื่องเกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ในการประสานไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนิน

²⁹ มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

การเพื่อให้ฝ่ายบริหารกระทำตามข้อเรียกร้องของตนนั้น อาจกระทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำหนังสือยื่นแสดงปัญหาของประชาชนในเทศบาลผ่านไปยังนายกเทศมนตรี เป็นต้น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตัวกับผู้ที่มีอำนาจ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการให้ เป็นต้น

หน้าที่ในประการที่สอง คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือเทศบัญญัติ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณา ถัดกรอง และอนุมัติกฎหมายต่างๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ อย่างไร และเมื่อพิจารณากันอย่างรอบคอบแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจึงจะมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไปหรือไม่ หน้าที่ในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ที่กำหนดว่า **“เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย...”**

และ**หน้าที่ในประการสุดท้าย** คือ หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างน้อย 3 วิธีได้แก่

1.1) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

เพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ที่ตนเห็นว่าเป็นปัญหาและให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ที่กำหนดว่า

“ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองเทศมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล”

1.2) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล

คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล มีหน้าที่หลักในการกระทำ

กิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ เช่น สืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง ศึกษาถึงความเป็นไปได้ หรือลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เทศบาล เป็นต้น และเมื่อได้ดำเนินการไปเช่นไร กรรมการดังกล่าวต้องรายงานผลการดำเนินงานนั้นให้สภาเทศบาลรับทราบด้วย

การดำเนินงานของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในลักษณะหนึ่งด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลอาจจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและพิจารณาว่าประเด็นดังกล่าว ควรมีแนวทางในการตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างไรตลอดจนสามารถเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจงว่าเหตุใดฝ่ายบริหารจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงให้คณะกรรมการดังกล่าวเข้าใจหรือไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างกระจ่างชัดแล้ว ผลเสียย่อมเกิดแก่ตัวผู้บริหารเอง และอาจมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

มาตรา 32 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลไว้โดยกำหนดว่า

“สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล”

1.3) การเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาล

การตรวจสอบการทำงานในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่า

“ในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใด

เรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง...”³⁰

ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามาช่วยฝ่ายบริหารตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต่อเทศบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นของประชาชนนี้จะสามารถกระทำได้อีกก็ต้องได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน

● การรับฟังการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ และ ผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี

การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารวิธีการหนึ่งก็คือ การฟังการแถลงนโยบายและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งวิธีการดังกล่าวแม้จะไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหารมากนัก แต่ก็เป็วิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารต้องทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล

ตามมาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ว่า

“ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี...”

“ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี”

● การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (เฉพาะเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี)

ในเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

“สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มี

³⁰ มาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ...³¹

2) หน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของนายกเทศมนตรีดังนี้³²

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้แตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีในสมัยก่อน กล่าวคือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้าง “ภาวะผู้นำ” ให้แก่นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล

2.5 โครงสร้างภายในของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดเทศบาล

³¹ มาตรา 48 ทวาทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

³² มาตรา 48 เดรลศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

- (2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้³³

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
(2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

(2.1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

- การคลัง
- การช่าง
- การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- การศึกษา
- วิชาการและแผนงาน
- การประปา
- การแพทย์
- การช่างสุขาภิบาล
- สวัสดิการสังคม

(2.2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วน ราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

³³ ประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล

- เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)
- สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ
- สำนัก กอง หรือ ส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)
- การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)
- การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

ตารางที่ 1 : แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546)

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50)	<ol style="list-style-type: none"> (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
เทศบาลเมือง (กำหนดไว้ในมาตราที่ 53)	<ol style="list-style-type: none"> (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
เทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)	<ol style="list-style-type: none"> (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว (9) กิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54

มีข้อนำสั่งเกิดต่อประเด็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาลประการหนึ่งก็คือ หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ อีกแล้ว เทศบาลจึงจะสามารถกระทำได้ โดยเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้คำนำหน้ามาตราว่า **“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาล...มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้...”** คำว่า **“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”**อื่น ทำให้หน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้ หรือกระทำได้ด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม่นว่าในข้อกฎหมายจะได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มิได้หมายความว่าเทศบาลจะสามารถกระทำได้ในทุกหน้าที่ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว

3.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ตารางที่ 2 : แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	(7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	(9) การจัดการศึกษา
(4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	(10) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
(5) การสาธารณสุขการ	(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภคสถานอื่นๆ
(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(14) การส่งเสริมกีฬา	(25) การผังเมือง
(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
(17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	(28) การควบคุมอาคาร
(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	(31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	
(22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4 การกิจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในบางอย่างจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเทศบาลก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ได้รับการถ่ายโอน ทั้งนี้ การกิจที่ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่³⁴

4.1 การกิจที่รับการถ่ายโอนซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

สืบเนื่องมาจากการกิจดังกล่าวมีมากมาย ดังนั้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างเพียงบางภารกิจเท่านั้น ซึ่ง ปรากฏในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 3 : แสดงตัวอย่างภารกิจที่เทศบาลต้องจัดทำจากการถ่ายโอน

ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
การดูแลรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบป้อนลึก	กรมทรัพยากรธรณี ภายในปี พ.ศ. 2545
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข ภายในปี พ.ศ. 2545
งานด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง ภายในปี พ.ศ. 2545
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีขนส่งจังหวัด ให้เทศบาลนครเมือง	กรมการขนส่งทางบก ภายในปี พ.ศ. 2546
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา	กรมพลศึกษา ภายในปี พ.ศ. 2545
การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ภายในปี พ.ศ. 2545
การอนุญาตตั้งโรงแรม	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายในปี พ.ศ. 2546
การศึกษาาก่อนวัยเรียนหรือวัยปฐม	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม)
การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย พ.ศ. 2546

³⁴ ไกวิทย์ พวงงาม (บรรณาธิการ), **คู่มือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546), หน้า 68-80.

4.2 ภารกิจที่รับการถ่ายโอนซึ่งเลือกทำโดยอิสระ

สืบเนื่องมาจากการกิจดังกล่าวมีมากมาย ดังนั้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างเพียงบางภารกิจเท่านั้น ซึ่งมีตัวอย่างภารกิจดังนี้

ตารางที่ 4 : แสดงตัวอย่างภารกิจที่เทศบาลเลือกทำจากการถ่ายโอน

ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายในปี พ.ศ. 2545
โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลอง	กรมชลประทาน ภายในปี พ.ศ. 2545
งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ	กรมชลประทาน ภายในปี พ.ศ. 2545
ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	กรมส่งเสริมสหกรณ์ ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์ ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมแซมระบบชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์ ภายในปี พ.ศ. 2545
ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	กรมส่งเสริมสหกรณ์ ภายในปี พ.ศ. 2545
งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง ภายในปี พ.ศ. 2546
งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ภายในปี พ.ศ. 2546
การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำ สื่อประชาสัมพันธ์	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ภายในปี พ.ศ. 2546

5 รายได้ของเทศบาล

เทศบาลในปัจจุบันมีแหล่งรายได้สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

- ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเอง หรือรัฐบาลจัดเก็บให้แล้วส่งคืนให้กับเทศบาล หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งสัดส่วนให้ เป็นต้น

- รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
- รายได้จากกิจการอื่นๆ ของเทศบาลเอง เช่น โรงรับจำนำ กิจการเทศพาณิชย์ เป็นต้น

การกำหนดว่าภาษีประเภทใดเป็นของเทศบาลหรือเป็นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มีการกำหนดสัดส่วนเท่าใด เทศบาลเก็บอัตราภาษีเพิ่มได้อีกเท่าใด รายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ มีกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังต่อไปนี้³⁵

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ (การกู้เงินต้องได้นับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

³⁵ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

5.2 รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากรายได้ทั้ง 9 ประการแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดรายได้ของเทศบาลและท้องถิ่นอื่นอีกหลายประการดังนี้³⁶

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสดมปียาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสดมปียาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

³⁶ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
- (15) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
- (16) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
- (17) ค่าธรรมเนียมใช้น้ำบาดาล
- (18) ค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
- (19) รายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาล

แหล่งรายได้ประเภทต่างๆ ที่กล่าวถึงในข้างต้น มิได้หมายความว่าเทศบาลจะมีรายได้ภาษีเหล่านั้นทั้งหมดเต็มจำนวน หากแต่ยังต้องแบ่งรายได้บางประเภทให้กับหน่วยงานอื่นอีก เช่น รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้เหล่านี้ เทศบาลมิได้เป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมด ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาดำเนินการเก็บภาษีให้แก่เทศบาลอีก เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้สรุปการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไว้ดังนี้

ตารางที่ 5 : แสดงการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

เทศบาลจัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลตามสัดส่วน
(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	(1) ภาษีสรรพสามิต
(2) ภาษีบำรุงท้องที่	(2) ภาษีสุรา
(3) ภาษีป้าย	(3) ค่าแสดมบี้ยาสูบ
(4) อากรการฆ่าสัตว์	(4) ภาษีการพนัน
(5) อากรรังนกอีแอน	(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
	(6) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
	(7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
	(8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
	(9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
	(10) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
	(11) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์
	(12) ภาษีเพื่อการศึกษา
	(13) ค่าภาคหลวงแร่
	(14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและไม่ต้องแบ่งสรรให้กับหน่วยงานจะมีค่อนข้างน้อย รายได้ส่วนใหญ่จึงมาจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่เทศบาล

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ อีก ได้แก่

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (5) ค่าบริการ
- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากต่างประเทศ ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นเทศบัญญัติโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจออกมาเมื่อปี พ.ศ. 2542 จึงทำให้กฎหมายแม่บทของเทศบาลที่กำหนดที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลใน 9 ประการข้างต้น ต้องถูกทดแทนด้วยรายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดรายได้ตามพรบ. ของเทศบาลฯ เรื่องรายได้นั้น ได้ถูกกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนแล้ว ดังนั้นผู้เขียนจะไม่ขออธิบายในที่นี้

6 การกำกับดูแลเทศบาล

สำหรับในเรื่องการกำกับดูแลเทศบาลนั้น กฎหมายเทศบาลได้แบ่งการกำกับดูแลหรือควบคุมเทศบาลออกเป็น 5 กรณีด้วยกัน ได้แก่

6.1 การกำกับดูแลโดยทั่วไป

การกำกับดูแลเทศบาลโดยทั่วไป กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้นๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายในกรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ

อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมี ดังนี้

- (1) อำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือน
- (2) อำนาจในการตรวจสอบกิจการของเทศบาล
- (3) อำนาจในการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติต่างๆ จากเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของเทศบาล
- (4) อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

กระบวนการในการกำกับดูแลเทศบาลในกรณีทั่วไปนี้ มีกำหนดไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

6.2 การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ

หากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือ รองนายกเทศมนตรีมีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหายให้แก่เทศบาล ก็มีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน กล่าวคือ ในเบื้องต้นจะต้องใช้อำนาจในการชี้แจงตักเตือนก่อน แต่หากเทศบาลไม่ปฏิบัติตามก็สามารถใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องรับรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วัน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามความเห็น

สมควรต่อไป³⁷

6.3 การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้³⁸ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารเทศบาลเหล่านี้มีความประพฤติ หรือปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ใน 3 ประการ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
- (2) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
- (3) มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

6.4 การกำกับดูแลโดยการยุบสภาเทศบาล

กฎหมายเทศบาล ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม ซึ่งการยุบสภาเทศบาลส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน

นอกจากนี้คำสั่งยุบสภาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องมีการแสดงผลประกอบคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นๆ ด้วย³⁹

6.5 การกำกับดูแลโดยการให้เทศบาลอยู่ในการควบคุมโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย

กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้เทศบาลอยู่ในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรงอีกด้วย โดยเปิดช่องไว้อย่างกว้างๆ ว่า

“ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในการควบคุมดูแลของ

³⁷ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

³⁸ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

³⁹ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

กระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลได้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย”

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือในการกำกับดูแลเทศบาลทั้ง 5 ประการข้างต้น เป็นเครื่องมือที่มีระดับในการควบคุมที่แตกต่างกันโดยเริ่มตั้งแต่การควบคุมดูแลระดับทั่วไปจนกระทั่งถึงการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

7 คุณค่าและความสำคัญของเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการบริหารการปกครองพื้นที่ในเขตเมือง หรือพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชาชนสูง ซึ่งถือเป็นชุมชนที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ นอกจากนี้ เป็นที่กล่าวกันว่า “วัฒนธรรมพลเมือง” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ก็มีชุมชนเมืองเป็นแหล่งบ่มเพาะที่สำคัญ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ชุมชนเมืองมีองค์กรทางการเมืองการปกครองที่เป็นของตนเองในรูปแบบเทศบาล จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

สำหรับคุณค่าและความสำคัญของเทศบาล มีดังนี้

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น สารสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลก็คือ การบริหารกิจการในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนในเขตเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางตรงได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ หรือในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้ หากประชาชนในเขตเทศบาลใดไม่ต้องการเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของเทศบาล ไม่ได้มีเพียงแค่การลงสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2543 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการสำคัญๆ ของเทศบาลได้อีกด้วย ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และยังมีผลทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลอยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับอื่นๆ มากขึ้นอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด หรือระดับชาติ เป็นต้น

2) เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง

การมีเทศบาลในพื้นที่เขตเมือง และมีความหนาแน่นของประชาชนสูงนั้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ต้ออันหนึ่งในการแสดงออกถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง เพราะหากพื้นที่ใด ไม่สามารถบริหารจัดการหรือมีการปกครองท้องถิ่นของตนเองได้แล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการปกครองตนเอง ดังนั้น การปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาล จึงเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมืองนั่นเอง

3) แบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล

ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของการมีเทศบาลก็คือ การที่เทศบาลเข้ามาช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนในเขตเมือง เพราะลำพังเพียงแต่รัฐบาลคงไม่สามารถให้บริการสาธารณะ หรือ แก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะรัฐบาลมีงานที่ต้องรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการแบ่งเบา ภารกิจของรัฐบาลในชุมชนเขตเมือง

4) ทำให้แก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนเมืองได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการ

นอกจากเทศบาลจะทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในเขตเมืองแล้ว ผลดีที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นเองก็มีเช่นกัน กล่าวคือ เทศบาลจะทำหน้าที่ในการช่วยแก้ไข ปัญหาของประชาชนในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว เพราะการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐบาลหรือราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาแก้ไข ซึ่งเป็นกลไกที่ค่อนข้างห่างไกลจากประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า อีกทั้งยังมีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เข้ามาอยู่ในองค์กรเทศบาล อีกด้วย

นอกจากความคล่องตัวและความรวดเร็วแล้ว ปัญหาและความต้องการภายในชุมชนเมืองก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย เนื่องจาก เทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารงานโดยตรง

5) เพื่อเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง

จากหลักการในประการแรกที่เทศบาล มีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ก็ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสฝึกฝนตนเองและเรียนรู้การเมืองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง กล่าวคือ เทศบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการเมืองอย่างใกล้ชิด เรียนรู้ถึงระบบการเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การแข่งขันและการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด คือ การเห็นคุณค่าของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและตนเอง อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย

6) เป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับรัฐบาล

ความสำคัญของเทศบาลในอีกประการหนึ่งก็คือ การเป็นหน่วยเชื่อมประสานที่ติดระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาล เพราะลำพังรัฐบาลคงจะไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน หากแต่เทศบาลจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการ รวบรวมความเดือดร้อนตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของประชาชนในชุมชนเมืองให้เป็นกลุ่มก้อน หรือ เป็นชิ้นเป็นอันมากขึ้น และทำให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไปในกรณีปัญหาเหล่านั้นเกินขีดความสามารถของเทศบาล

ในทางกลับกันเทศบาลก็เป็นเครื่องมืออันดีในการถ่ายทอดนโยบายประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนระดมทรัพยากรต่างๆ จากรัฐบาลสู่ประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่น เพราะเทศบาล สามารถช่วยให้รัฐเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งเทศบาลยังรู้จักประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลอีกด้วย

8 ปัญหา โอกาส และข้อเสนอแนะ

8.1 ปัญหาและอุปสรรค

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการจัดตั้งเทศบาลเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2476 หากนับจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) ก็เป็นเวลากว่า 70 ปีแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและยาวนานเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กระนั้นก็ดี เทศบาลก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก ซึ่งที่สำคัญ มีดังนี้⁴⁰

1) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรเทศบาล

ปัญหาที่เกิดจากการจัดโครงสร้างของเทศบาล ที่สำคัญมี 3 ประการ ดังนี้

1.1) สภามีอำนาจในการกำหนดทิศทางการเทศบาลมากเกินไป

การจัดโครงสร้างในรูปแบบสภาและคณะเทศมนตรีที่ใช้มาอย่างยาวนาน มีผลให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่มากนัก เริ่มตั้งแต่สภามีอำนาจในการเลือกฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ สภายังมีอำนาจสำคัญ หลายประการ เช่น อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี (ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2476) การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี หากเทศมนตรีไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าว สภามีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ (ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2476) อำนาจในการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ในระยะหลัง (พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา) มีการเพิ่มเงื่อนไขแห่งการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีทั้งคณะเข้าไปอีกประการหนึ่งก็คือ คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล เพื่อต้องการให้สภาสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลได้ กล่าวคือ ไม่ต้องการให้ฝ่ายบริหารดำเนินการจัดการงบประมาณแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องให้ตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล (สภาเทศบาล) เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณด้วย ซึ่งเป็นการบังคับทางอ้อมให้ฝ่ายบริหาร

⁴⁰ ผู้เขียนได้ประมวลปัญหาต่างๆ ของเทศบาลไว้แล้วในรายงานการวิจัยเรื่อง แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหาร แข่งขันกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนขอยกเอาการอธิบายดังกล่าวมาอ้างอิงอีกครั้งในที่นี้ โปรดดู อ้างแล้ว, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนการ, หน้า 53 - 63

ก่อนที่จะเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน หากไม่มีกระบวนการรับฟัง อาจเสี่ยงต่อการออกจากตำแหน่งได้

เห็นได้ว่า อำนาจต่างๆ ในการกำหนดทิศทางของเทศบาล ส่วนใหญ่อยู่ที่สภาเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดไว้เช่นนี้ กลับกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของเทศบาลในเวลาต่อมา

จากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้สรุปสาระสำคัญของปัญหาในเทศบาลเท่าที่ผ่านมาว่า

“(1) โครงสร้างของเทศบาลปัจจุบันอันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหาร เพราะคณะผู้บริหารต้องขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาเทศบาล...”⁴¹

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้มีการสำรวจปัญหาของเทศบาลไทยหลายครั้ง อีกทั้งมีงานวิจัยอีกหลายเล่มที่ได้กล่าวถึงปัญหาของเทศบาลไทยมาตลอด เช่น งานวิจัยของ ดร.ณรงค์ สิน-สวัสดิ์ และ ดร.จักรพันธ์ วังษ์บุรณาวาทย์ เรื่อง **“โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล”** หรือ วิทยานิพนธ์ของ ติเรก ต้นวิรัช เรื่อง **“การขัดกันเทศบาล : ศึกษากรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี”** หรือ งานวิจัยของ รศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ และ รศ.ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว เรื่อง **“ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย”** เป็นต้น และปัญหาที่สอดคล้องกันในรายงานวิจัยแทบทุกเล่ม นั่นก็คือ ปัญหาเรื่อง สภาเทศบาลมีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเทศบาลมากเกินไป จนทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอ และปัญหาที่ต้องพึ่งพาฝ่ายสภามากเกินไปในการบริหารงานเทศบาล จึงทำให้การบริหารงานในเทศบาลไทยประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด

⁴¹ เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของวุฒิสภา (ลำดับที่ 139) จัดทำโดย ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “ข้อมูลประกอบการพิจารณา” หน้า 4. อ้างใน นรินดี เศรษฐบุตร, **การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง**, (ศูนย์ศึกษากฎหมายประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 4

1.2) ความรู้เสถียรภาพและความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร

เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาประการแรก กล่าวคือ เมื่อสภาเทศบาลมีอำนาจมากดังกล่าวแล้ว ฝ่ายบริหารจึงต้องทำงานตามขอบเขตตามที่สภาเทศบาลกำหนด การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล หากสภาเทศบาล ไม่พอใจการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีช่องทางในการล้มฝ่ายบริหารได้หลายช่องทาง ตัวอย่างเช่น การไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล หรือ การเปลี่ยนฝักฝ่ายในการให้การสนับสนุนฝ่ายบริหาร หรือ การตีรวนฝ่ายบริหารโดยการไม่เข้าประชุมสภาเทศบาล จนเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ หรือ การลงมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

กรมการปกครอง ได้สรุปสถิติและสาเหตุของการที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง ในอดีตที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลเรื่องความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร ไว้อย่างน่าสนใจ 4 ประการดังนี้

- 1) ในระหว่างตุลาคม พ.ศ. 2534 - ตุลาคม พ.ศ. 2542 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง
- 2) กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลจนเป็นเหตุให้การยุบสภาในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2542 มีจำนวน 7 แห่ง
- 3) กรณีสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45(5) มีจำนวน 1 แห่ง
- 4) ในระหว่างวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน การร้องเรียนเกี่ยวกับ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีจำนวน 125 เรื่อง⁴²

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากสภาเทศบาล ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาเทศบาล มีอำนาจ **“เหนือ”** คณะเทศมนตรีนั่นเอง การล้มฝ่ายบริหารได้ง่ายดายเช่นนี้ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลได้

⁴² อ้างแล้ว, นรนิติ, การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง, หน้า 6.

อ่อนแอมาโดยตลอด ในระยะเริ่มต้นของเทศบาลปรากฏว่า ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีอายุเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากในการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ นอกจากนี้

“ในทางปฏิบัติ คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาลจะต้องพยายามควบคุมเสียงในสภา ให้ฝ่ายของตนมีเสียงข้างมากอยู่ตลอดทำให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในทางกลับกันสภาเทศบาลก็มักจะทำตนคอยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างไม่มีเหตุผลเพียงแต่เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารบ้างทำให้เกิดความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลา คณะเทศมนตรีต้องคอยประสานงานและต่อรองกับสภาเทศบาลอยู่ตลอดเวลาจนไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การที่สภาเทศบาลใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไปทำให้เกิดการขัดแย้งกันจนเทศบาลไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้เป็นเหตุให้ต้องยุบสภาเทศบาล เช่น เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 มีการยุบสภาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 มีการยุบสภาเทศบาลตำบลแม่สอด เป็นต้น”⁴³

ในบางกรณี ความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร มิได้มาจากการใช้อำนาจของสภาเทศบาลมากเกินไป แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ความอ่อนแอของฝ่ายบริหารอาจเกิดจากความขัดแย้งกันในฝ่ายบริหารเอง เช่น นายกเทศมนตรีขัดแย้งกับเทศมนตรี เป็นต้น

“ตามกฎหมายบัญญัติให้เทศมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาเทศบาลจึงทำให้เทศมนตรีมี 2 ฐานะ จึงทำให้เทศมนตรีไม่ค่อยจะหวั่นเกรงต่อการที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีเท่าใดนัก ฉะนั้น จึงมีอยู่เสมอที่ในเมื่อนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีเกิดขัดกันขึ้นในแนวคิดหรือผลประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม จึงหันมาใช้สิทธิในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลโค่นล้มคณะเทศมนตรีเพื่อตนจะได้มีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งเสียเอง”⁴⁴

⁴³ วัชรพล บุญโชติรัตน์, การปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลและการดำเนินงานของเทศบาล, วิทยานิพนธ์ สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538, หน้า 98.

⁴⁴ ดิเรก ต้นวิรัช, การขัดกันเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512, หน้า 124.

กล่าวโดยสรุป ความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาลไทยตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบันเกิดจากสองสาเหตุใหญ่ๆ ได้แก่ ความอ่อนแอที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายสภาเกินขอบเขต และ ความอ่อนแอที่เกิดจากความขัดแย้งกันภายในฝ่ายบริหารของเทศบาลเอง

1.3) การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กรเทศบาล

การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันภายในระหว่างองค์กรเทศบาลเองนั้น เป็นปัญหาของรูปแบบโครงสร้างแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของสภา เพราะโดยธรรมชาติของรูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามักจะเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน เนื่องจากฝ่ายบริหารจะมาจากการเลือกของสภา ดังนั้นจึงเป็นปกติธรรมดาอยู่เองที่ฝ่ายสภาจะเลือก บุคคลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับตนให้ไปทำหน้าที่ในการบริหารเทศบาล (ซึ่งโดยทั่วไป สภาเทศบาลมักจะเลือกหัวหน้ากลุ่มการเมืองของตนเป็นนายกเทศมนตรี)

ในทางทฤษฎีแล้ว เราเรียกระบบที่ใช้อยู่ในเทศบาลว่า ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือรูปแบบที่สภากับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้สภาไม่ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรืออาจทำหน้าที่ตรวจสอบได้บ้างแต่ไม่เต็มที่นัก

เมื่อเทศบาล เลือกใช้ระบบรัฐสภา (รูปแบบคณะเทศมนตรี) ที่ว่านี้แล้ว จึงมี ปัญหาที่ตามมาบางประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง สภาเทศบาลไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรีได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสภากับคณะเทศมนตรีเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังนั้น การตรวจสอบการทำงานจึงเป็นไปอย่างหละหลวม ดังปรากฏในข้อเท็จจริงเสมอๆ ว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลที่เป็นอยู่ การประชุมสภาเทศบาลจะใช้ระยะเวลาอันสั้น การอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลมีไม่มาก แม้จะมีการอภิปรายก็จะเป็นไปในทางสนับสนุนฝ่ายบริหารเกือบทั้งสิ้น”⁴⁵

นอกจากนี้ ในเทศบาลที่มีสภากับคณะเทศมนตรีเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน อย่างมีเอกภาพและไม่มีฝ่ายค้านในสภา จะทำให้เกิดปรากฏการณ์ ดังคำอธิบายที่ว่า

⁴⁵ อีระ สุนทรภมล, นโยบายกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล, ภาคนิพนธ์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, หน้า 21.

“นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งทั้งกลุ่ม ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มอยู่ด้วย เป็นผลให้เกิดการรวบรวมอำนาจและอาจใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เกิดความลำเอียง ตัดสินใจผิดพลาด คุณภาพการตัดสินใจด้อยลง และทำให้ขาดการประสานงาน รวมทั้งยากลำบากต่อการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขต”⁴⁶

ในงานวิจัยของวัชรพล ได้วิเคราะห์ข้อบกพร่องของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลว่า

“ยังไม่มีลักษณะที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาล และฝ่ายสภาเทศบาลก็ไม่มีอำนาจปลดคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ อำนาจการยุบสภาเทศบาลหรือการปลดคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล โครงสร้างการบริหารงานของ เทศบาล จึงอยู่ในลักษณะที่ส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นผู้ชี้ขาด จึงไม่เป็นไปตามวิถีแห่งประชาธิปไตย”⁴⁷

ประการที่สอง เกิดความผูกขาดทางการเมืองภายในท้องถิ่น ในกรณีที่สภาเทศบาล กับ คณะเทศมนตรีเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน และไม่มีกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านในสภาเทศบาลเลย ปรากฏการณ์ดังกล่าว สามารถเกิดขึ้นได้ในเทศบาลที่นักการเมืองท้องถิ่นมีอิทธิพลทางการเมืองสูง สามารถครอบงำการเมืองในเทศบาลได้อย่างเบ็ดเสร็จ ตัวอย่าง เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา หรือ เทศบาลนครนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ เป็นต้น ทั้ง 2 เทศบาลมีนายกเทศมนตรีเป็นบุคคลเพียงคนเดียวมาไม่ต่ำกว่า 20 ปีติดต่อกัน และไม่มีกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านภายในสภาเทศบาลเลย

ตามรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ส่งผลให้ “มีการเสริมสร้างอิทธิพลในทุกวิถีทางเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนและเพื่อรักษาสถานะเดิม”⁴⁸

⁴⁶ เฟื่องอ้าง, อีระ, หน้า 21.

⁴⁷ อ้างแล้ว, วัชรพล, หน้า 98.

⁴⁸ เฟื่องอ้าง, อีระ, หน้าเดียวกัน.

เมื่อพิจารณาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างทั้งหมดแล้ว พบว่า ปัญหาในเชิงโครงสร้างของเทศบาลไทย เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบมากที่สุดปัญหาหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไทยโดยภาพรวมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

2) ปัญหาที่เกิดจากนักรการเมืองท้องถิ่นในองค์กรเทศบาล

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา ปัญหาของนักรการเมืองท้องถิ่น นับเป็นปัญหาที่ประสบกันมาตั้งแต่แรกครั้งก่อตั้งเทศบาล นั่นก็คือ ปัญหาคุณภาพและคุณสมบัติของนักรการเมืองท้องถิ่นที่มีค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ นักรการเมืองท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล ในเทศบาลบางแห่งมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันจนทำให้การบริหารงานในเทศบาลบริหารงานไม่ได้เต็มประสิทธิภาพ

คำกล่าวที่มักได้รับการอ้างถึงมากที่สุด ในประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของนักรการเมืองท้องถิ่นของไทยในอดีตที่ผ่านมา ก็คือ คำกล่าวที่ว่า

“นายกเทศมนตรีเป็นนักรการเมือง บางคนเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างมาก่อน บางคนก็เป็นพ่อค้า หนายความ คหบดี นักธุรกิจที่มีชื่อเสียงในท้องถิ่น ไม่เคยรับราชการมาก่อน วินัยต่างๆ ก็ไม่มี มีแต่นโยบาย ความต้องการอย่างคนที่เข้ามาบริหารบริษัทเทศบาลของตน นายกเทศมนตรีหลายคนคิดว่าเทศบาลเป็นบริษัท อยากจะก่อสร้างอะไรก็จ่ายเงินส่วนตัวลงทุนไปก่อน แล้วค่อยประมูล ประกวดราคากันทีหลังก็มี อยากจะไล่ใครออก อยากจะเอาใครเข้าทำงานก็จะทำโดยไม่คำนึงถึงระเบียบกฎหมายที่มีอยู่เอาแต่อารมณ์ของตนเป็นที่ตั้ง”⁴⁹

ในการเริ่มต้นของเทศบาล ปัญหาที่ว่านี้ก็ได้รับการพิจารณา และแสวงหาแนวทางป้องกันเพื่อไม่ให้เทศบาลได้นักรการเมืองท้องถิ่นที่ไม่มีคุณภาพเข้ามาในการบริหารเทศบาลแล้ว เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภท โดยสมาชิกประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล

⁴⁹ ไพโรจน์ บุญผูก, “การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย”, *การพัฒนาการเมืองไทย*, สนิทธีรเวคิน(บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2519), หน้า 405.

ประเภทที่ 2 นี้เองที่ รัฐบาลในขณะนั้น ต้องการให้เข้ามาทำหน้าที่ในการเป็น “พี่เลี้ยง” แก่สมาชิกสภาเทศบาลที่เหลือ รวมไปถึงคณะเทศมนตรี โดยบทบาทหน้าที่ของ “พี่เลี้ยง” ก็คือ ให้คำแนะนำแก่สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 กับคณะเทศมนตรี ให้เข้าไปทำหน้าที่ในการให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างมีเหตุมีผล เข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภานิติบัญญัติของท้องถิ่น และรวมไปถึงให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎระเบียบต่างๆ ในการบริหารกิจการเทศบาล ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้วางแนวทางในการคัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลประเภท ที่ 2 ไว้ว่าควรมีคุณสมบัติประการหนึ่งที่ว่า

“...ควรเลือกผู้ซึ่งมีวิถีสานสูง และถ้าได้ผู้ที่มีความรู้การเทศบาล และสามารถช่วยเหลือในกิจการของเทศบาลให้ดำเนินไปด้วยดี หรือผู้ที่เคยรับราชการ หรือเคยประกอบอาชีพที่เด่นมาแล้วได้ยิ่งเป็นการดี...”⁵⁰

แม้กระทั่งใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับที่ 1 และ 2 เองก็ยังมีข้อกำหนดให้เทศบาลมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 อยู่ ซึ่งจากประวัติศาสตร์พบว่า มีการถกเถียงในสังคมไทยหลายต่อหลายครั้งถึงความเหมาะสมของการดำรงไว้ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 โดยมีทั้งฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการดำรงสมาชิกสภาประเภทนี้ไว้และฝ่ายที่ต่อต้าน

สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนให้ความเห็นว่า

“...ทั้งนี้เป็นการพบกันครั้งทางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในฐานะที่รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะประคับประคองเทศบาลให้ดำเนินการไปได้ด้วยดี แต่ถ้าจะมีสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้นแล้ว กระผมกลัวรับรองได้ว่ารัฐบาลคงจะเลือกได้บุคคลที่มีคุณภาพดีกว่าที่ราษฎรเลือก และสมาชิกประเภทที่ 2 จะได้เป็นกำลังถ่วงไม่ให้สมาชิกประเภทที่ 1 ใช้อำนาจโดยพวกมาก ลากไป...”⁵¹

⁵⁰ อ่างแล้ว, สุวัสถิ, หน้า 80.

⁵¹ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, “โครงการปรับปรุงการเทศบาล”, 25 กุมภาพันธ์ 2485. อ่างแล้ว, ใน สุวัสถิ โภชน์พันธุ์, เทศบาล..., หน้า 94.

หรือ เหตุผลในการสนับสนุนให้มีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 เพื่อ “ทั้งนี้ในการที่เราเอาประเภทที่ 2 เข้ามาก็เพื่อช่วยกัน รัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะควบคุม แต่ว่าต้องการช่วยให้ดีขึ้นให้เรียบร้อย ช่วยไม่ให้เกิดความอลวน...”⁵²

สำหรับผู้ที่ต่อต้านหรือไม่ต้องการให้มีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ให้เหตุผลว่า “เป็นการถอยหลังเข้าคลอง” หรือสวนทางกับทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการ “ดูถูกประชาชน” ว่าประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจเพียงพอในการใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่ในสภาเทศบาล

จากการศึกษา ทำให้เราทราบว่าปัญหาในเรื่องความรู้ความสามารถของนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาทำหน้าที่ในเทศบาล เป็นเรื่องที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมรับความจริงไม่ได้ กระทั่งถึงปัจจุบันนี้ปัญหาในเรื่องคุณภาพของนักการเมืองท้องถิ่นก็ยังคงเป็นปัญหาหลักที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

นอกจากปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถของนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องอื่นๆ ที่น่าสนใจอีก เช่น ปัญหาในเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกของนักการเมือง การใช้อำนาจในทางที่ผิดของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น การใช้อำนาจของตนเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนและพวกพ้อง หรือมีการใช้อำนาจหรือผลประโยชน์ของเทศบาลไปเพื่อให้ตนเองได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน และเป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป เป็นต้น

ปัจจุบันสภาพปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรเทศบาลเหล่านี้ อาจอยู่ในสถานะที่ได้รับการแก้ไขมากขึ้น เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นมีการศึกษามากขึ้น ในขณะที่มีการตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ รัฐบาลกลาง ประชาชน และสื่อมวลชนมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงจำเป็นต้องใช้ความพยายามอีกมากเพื่อให้ นักการเมืองท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนมากขึ้น

3) ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันว่า ปัญหาซึ่งเป็นปัญหาขั้นที่สุดของระบบการเมืองไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก็คือ ปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและนักการเมืองขาดวัฒนธรรมพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

⁵² อ่างแล้ว, สุวัสถี, หน้า 121 - 122. (เน้นโดยผู้เขียน)

(Civic Culture) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นด้วยแล้ว ปัญหาของวัฒนธรรมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนับว่ามีความสำคัญมากเพราะหากนักการเมืองท้องถิ่นขาดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ต้องรู้สิทธิหน้าที่ของตนแล้ว การทำให้การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จก็คงเป็นไปได้ยาก

ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของเทศบาลสามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ ได้แก่

3.1) ประชาชนขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมในการปกครองของเทศบาล

กล่าวคือ ประชาชนในเขตเทศบาลมักเพิกเฉยต่อการเมืองภายในเทศบาล ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าเทศบาลคืออะไร มีหน้าที่อะไร แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นอย่างไร เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลต่างกันอย่างไร หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลต่างกันอย่างไร เป็นต้น

นอกจากนี้ประชาชนยังไม่เข้าใจว่าเทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น แตกต่างจากการปกครองในระดับชาติอย่างไร ทำไมจึงต้องมีการปกครองในรูปแบบเทศบาลอีก

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเกิดจากความไม่กระตือรือร้นทางการเมืองของคนในเขตเทศบาล คนส่วนใหญ่มักหันไปในความสนใจในการเมืองระดับชาติมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น จนในบางครั้งละเลยและมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไป

สิ่งที่ตามมาจากผลข้างต้นก็คือ ประชาชนไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นหรือเทศบาล เช่น ไม่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น เมื่อมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย จึงเปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาลทุจริตการเลือกตั้งได้ง่าย เช่น สามารถซื้อเสียงได้ง่ายเพราะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย หรืออาจทำให้เทศบาลได้ผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลที่ไม่มีความชอบธรรม กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกลับมีผู้ลงคะแนนให้เพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์เท่านั้น เพราะมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย

เมื่อกระบวนการได้มาซึ่งนักการเมืองท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาเทศบาลอันเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารเทศบาลมีปัญหาแล้ว การบริหารเทศบาลจึงมีปัญหาตามไป

ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

ในประการต่อมา เมื่อได้นักการเมืองที่ขาดคุณภาพเข้ามาทำหน้าที่ในเทศบาลแล้ว ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองขาดคุณภาพเหล่านี้ก็ไม่มี เนื่องจากประชาชนไม่สนใจในการเมืองระดับท้องถิ่น ลำพังองค์กรภาครัฐอื่นๆ ก็ไม่สนใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักเพราะมองว่าท้องถิ่นเป็น **“การเมืองระดับล่าง”** หรือ **“การเมืองชั้น 2 ของระบบสังคม”** สำหรับสื่อมวลชนเองก็เช่นกัน นับว่ามีอยู่จำนวนน้อยมากที่ให้ความสนใจในการเมืองท้องถิ่น อาจเป็นเพราะ ชาวที่เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นเป็นชาวที่ **“ขายไม่ได้”** และไม่เป็นที่สนใจสำหรับประชาชนโดยทั่วไป จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่สื่อมวลชนจะไม่ให้ความสนใจในการเมืองท้องถิ่น

สอดคล้องกับความเห็นของ ธเนศวร์ เจริญเมือง ที่ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบริหารงานของเทศบาลไว้ประการหนึ่งว่า

“ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีความหวาดกลัวต่อการตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น”⁵³

การตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝ่ายปกครองเช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็เป็นไปด้วยความหละหลวม เพราะข้าราชการเหล่านี้ ก็ไม่อยากจะเข้าไปข้องเกี่ยวกับนักการเมืองท้องถิ่นเท่าใดนัก เพราะอาจจะถูกกล่าวหาว่าแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นได้ ดังนั้นบทบาทในการกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง จึงเป็นการกำกับดูแลใน **“เชิงรับ”** มากกว่า **“เชิงรุก”** กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาให้เกิดขึ้นก่อนฝ่ายปกครองจึงจะเข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามิใช่ผู้เข้าไปทำหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา

ตามทฤษฎีของระบบการเมืองแล้ว ความสนใจและการมีส่วนร่วมในการเมืองของประชาชน (Participation) เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้

⁵³ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2542), หน้า 124.

ระบบการเมือง สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ โดยที่จะไม่ทำให้ระบบการเมืองล้มเหลว (Failure System) หรือ เกิดความฟุ่ร่อนทางการเมือง (Political Decay) ซึ่งถือเป็นอันตรายที่สุดของระบบการเมือง

หากจะนำมาเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลแล้ว จะพบว่าระบบการเมืองภายในเทศบาลอาจล้มเหลวได้หากไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนในเขตเทศบาล การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาล จะเป็นกระบวนการที่ทำให้ระบบการเมืองของเทศบาลประสบความสำเร็จ เพราะเมื่อประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของเทศบาลอย่างเพียงพอแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ในทางที่ไม่เหมาะสมหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลได้

3.2) นักการเมืองท้องถิ่น ขาดวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นไม่รู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของตน และในบางครั้งใช้สิทธิที่กฎหมายให้ไว้เกินขอบเขตจนเป็นผลให้การทำงานของเทศบาลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง เช่น

- (1) การจ้องจะโค่นล้มฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล
- (2) ฝ่ายบริหารผูกขาดอำนาจในการบริหารและบริหารงานอย่างไม่โปร่งใส
- (3) การซื้อตัวสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนฝักฝ่ายทางการเมือง
- (4) การไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลโดย ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ
- (5) การไม่เข้าประชุมสภาเทศบาลของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารทำงานได้
- (6) การเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานเทศบาล เป็นเหตุให้เทศบาลเสียผลประโยชน์ หรือไม่ได้ผลประโยชน์ตามที่ควรจะได้

พฤติกรรมต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เกิดมาจากการที่นักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ไม่รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนว่าควร

ปฏิบัติอะไร อย่างไร หรือที่เราเรียกว่า นักการเมืองท้องถิ่นยังไม่มี Civic Culture ที่เพียงพอ จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนและนักการเมืองในเทศบาล จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อปลูกฝังและสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการทำงาน ของเทศบาลให้กับประชาชนต่อไป

ความเป็นจริงแล้ว ปัญหาในการดำเนินงานของเทศบาลยังมีอยู่อีกหลาย ประการ เช่น ปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังและรายจ่ายของเทศบาล ปัญหาเรื่องการ แทรกแซงเทศบาลจากรัฐบาลกลาง ปัญหาในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ปัญหา เรื่องการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถอธิบายได้หมดในที่นี้

8.2 โอกาสและแนวโน้มในอนาคต

เมื่อพิจารณาจากปัญหาทั้งหมดแล้ว ผู้เขียนวิเคราะห์โอกาสและแนวโน้มในอนาคตของ เทศบาลไว้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) แนวโน้มในเรื่องโครงสร้างของเทศบาล

ในเรื่องโครงสร้างของเทศบาลนั้น นับได้ว่าโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน มีความก้าวหน้าอยู่มาก เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือก ตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง อย่างไรก็ตามโครงสร้างแบบผูกขาดในลักษณะเช่นนี้อาจเป็น มาตรฐานและตายตัวจนเกินไป ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่นในแต่ละ แห่งก็ได้

ดังนั้น แนวโน้มในเรื่องโครงสร้างของเทศบาล ผู้เขียนมองว่าในช่วงระยะเวลาอันใกล้นี้ (1-10 ปี) ไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเรื่องโครงสร้างของ เทศบาลแต่อย่างใด เพราะวิวัฒนาการด้านโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความ เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากอยู่แล้ว ดังนั้นหากมีการปล่อยให้เทศบาลมีการเปลี่ยนแปลง สาระสำคัญในด้านโครงสร้างเทศบาลอีก อาจจะทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเกิดความ สับสนและเบื่อหน่ายการปกครองในเทศบาลก็เป็นได้

สำหรับแนวโน้มในอนาคตที่ควรจะเป็นนั้น ผู้เขียนมองว่าโครงสร้างของ เทศบาลน่าจะมีการยืดหยุ่นมากขึ้น จนมีรูปแบบให้เลือกที่หลากหลายขึ้นอยู่กับความ

เหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น เทศบาลในรูปแบบคณะกรรมการ(Commission Form) เทศบาลในรูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council - Manager) เป็นต้น

2) แนวโน้มในเรื่องความพร้อมของเทศบาลในการรับการถ่ายโอนภารกิจ บทบาทและความสำคัญของเทศบาลในอนาคต

สำหรับแนวโน้มเรื่องความพร้อมของเทศบาลในการรับการถ่ายโอนภารกิจนั้น กำลังเป็นปัญหาที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เพราะเนื่องมาจากเทศบาลหลายแห่งมีปัญหาเรื่องความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจมาจากรัฐบาล ในขณะที่เทศบาลบางแห่งไม่ต้องการรับการถ่ายโอนในบางภารกิจ ดังนั้น แนวโน้มในเรื่องนี้ยังคงมีความยึดถือในการถ่ายโอนภารกิจค่อนข้างมาก และจากสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับความเอจจิงของรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ว่าความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ คงจะไม่เป็นไปตามแผนที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะในเทศบาลขนาดเล็กที่ยังขาดความรู้ความชำนาญและความพร้อมทางด้านบุคลากร รวมถึงงบประมาณอันจำกัดของเทศบาลขนาดเล็กด้วย

อย่างไรก็ตามหากการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลมาสู่เทศบาลดำเนินการไป ได้ระยะเวลาหนึ่งแล้วจะทำให้บทบาทในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลต่อประชาชนในเขตเทศบาลมีเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเทศบาลจะกลายเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับแนวโน้มของเทศบาลในอนาคตก็คือ บทบาทของเทศบาลและรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจะเป็นการเมืองที่มีความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเขตเทศบาล ประชาชนจะหันมาให้ความสนใจในเทศบาลของตนมากขึ้น ตัวเลือกทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลจะมีมากขึ้น ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ บทบาทของรัฐต่อประชาชนที่เป็นอยู่ในขณะนี้จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รัฐจะทำหน้าที่ลดน้อยลงคงเหลือไว้แต่เพียงหน้าที่ที่สำคัญๆ ที่ไม่อาจโอนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ เช่น หน้าที่ด้านความมั่นคง ปลอดภัย ตำรวจและการทหาร หน้าที่ด้านการต่างประเทศ หน้าที่ด้านทางการเงินการคลังของประเทศ เป็นต้น

เมื่อเป็นดังนี้แล้วเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใหญ่ขึ้น ทั้งในแง่โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ ในขณะที่รัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ลดน้อยลงและเปลี่ยนสถานภาพกลายมาเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ภาพที่เราต้องการเห็น “เทศบาล” กลายเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน คงจะต้องใช้เวลาอีกหลายปี (ไม่ต่ำกว่า 10 ปี) เนื่องจากยังต้องใช้เวลาในการพัฒนาและปรับตัวอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นตัวองค์กรเทศบาลเอง บทบาทของรัฐ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อาจสรุปได้ว่า ในอนาคตระยะยาว (มากกว่า 10 ปี) เทศบาลจะกลายเป็นผู้มีบทบาทหลักและกลายเป็นหน่วยงานพื้นฐานในการให้บริการแก่ประชาชนในเกือบทุกเรื่อง

3) แนวโน้มในเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาล

ในเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาลก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่น่าสนใจและน่าติดตามเป็นอย่างมาก เพราะเรื่องฐานะทางการคลังเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้วัดความสามารถและความเข้มแข็งของเทศบาล หากเทศบาลใดต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาก (มากกว่าร้อยละห้าสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐบาล) เทศบาลนั้นก็จะมีขอบเขตในการดำเนินงานและตัดสินใจได้อย่างจำกัด ซึ่งผิดกับเทศบาลที่มีฐานะทางการคลังค่อนข้างดี ขอบเขตในการดำเนินงานของเทศบาลจะมีสูง มีโครงการริเริ่มใหม่ๆ จากเทศบาลจนในบางครั้งหน่วยงานภูมิภาคเองยังจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือจากเทศบาลบางก็มี ซึ่งช่องว่างระหว่างเทศบาลในเรื่องรายได้ดังกล่าวนี้มีค่อนข้างมาก และผู้เขียนมองว่าในอนาคตช่องว่างนี้ก็จะยังคงมีอยู่ต่อไปและอาจจะมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นน้อยลง และเน้นให้เทศบาลดำเนินการเองมากขึ้น ซึ่งหากเทศบาลใดไม่มีความพร้อมเพียงพอ ผลเสียที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จะตามมา

แนวทางแก้ไขในเรื่องฐานะการคลังของเทศบาล สามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการหลายอย่าง เช่น มาตรการด้านภาษี การแบ่งสัดส่วนรายได้จากภาษี การเพิ่มชนิดภาษีประเภทใหม่ให้แก่เทศบาล การโอนรายได้บางส่วนจากรัฐให้เป็นของเทศบาล การส่งเสริมให้เทศบาลประกอบการพาณิชย์ของเทศบาลมากขึ้น การเพิ่มค่าธรรมเนียม การอนุญาตต่างๆ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมองว่าหากมีการนำมาพิจารณากันใหม่อย่างจริงจังและ

เป็นระบบปัญหาเรื่องฐานะการคลังของเทศบาลที่อ่อนแอ และความเหลื่อมล้ำของเทศบาลในเรื่องฐานะทางการคลังคงจะได้รับการแก้ไขโดยไม่ยากนัก

สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจของเทศบาลในระยะยาวมากกว่า 10 ปี ฐานะทางการคลังของเทศบาลจะมีสภาพดีขึ้นมาก เนื่องจากมีการถ่ายโอนเงินงบประมาณจากรัฐบาลและราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนในท้องถิ่นจะกลายเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจใช้เงินของตัวเองได้มากขึ้น โดยเป็นการใช้ผ่านกลไกการบริหารของเทศบาล แทนที่จะเป็นการใช้เงินผ่านกลไกของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งล่าช้าและไม่เข้าใจปัญหาเทศบาลได้ดีเพียงพอ

อาจกล่าวได้ว่า ฐานะทางการคลัง ภาษีและงบประมาณของเทศบาลจะดีขึ้นเนื่องด้วยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่

หนึ่ง เทศบาลจะมีเงินที่ได้รับจากการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลและส่วนภูมิภาค ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนเพิ่มมากขึ้นตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สอง เทศบาลจะมีฐานะภาษีและสัดส่วนภาษีที่กว้างขึ้น อันเป็นผลมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ

สาม เทศบาลจะมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีเพิ่มมากขึ้น เช่น รายได้จากกิจการของเทศบาล เทศพาณิชย์ การท่องเที่ยว การขายทรัพยากรในท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม ค่าขออนุญาตต่างๆ เป็นต้น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้อื่นๆ ที่มีใช้ภาษีเพิ่มเติม ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

หากเทศบาลมีฐานะทางการคลังที่ดีขึ้นแล้ว การทำงานของเทศบาลจะอิสระมากขึ้น เพราะไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการใดๆ มาจากเจตจำนงของคนในเทศบาลเอง อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจของประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย

4) แนวโน้มในเรื่องจิตสำนึกของนักการเมืองท้องถิ่น

สำหรับเรื่องจิตสำนึกของนักการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะในเทศบาลนั้น ปัจจุบันพบว่ามีปัญหาอยู่ค่อนข้างมาก ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นและยิ่งในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงได้แล้วปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากนักการเมืองบางส่วนยังคงหาช่องว่างการกฎหมายเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้ามและไม่ยอมให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าบริหารงานในเทศบาลด้วยการที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าประชุมสภาเทศบาลเพื่อไม่ให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเข้าแถลงนโยบายเพื่อให้สภาเทศบาลรับฟังได้ และเมื่อนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายได้ภายใน 30 วัน นายกเทศมนตรีก็ไม่สามารถบริหารงานในเทศบาลได้หรือบริหารได้ก็โดยขอบเขตที่จำกัดมาก เป็นต้น

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าในระยะสั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายในบางประการเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายเทศบาลให้หมดไปเสียก่อนเพื่อให้การบริหารงานเทศบาลยังคงสามารถทำได้ต่อไป โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีก่อนเข้าบริหารงานเทศบาล นอกจากนี้ประเด็นในเรื่องการบังคับในสมาชิกสภาเทศบาลต้องสังกัดพรรคการเมืองตามแบบการเมืองในระดับชาติก็น่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้

สำหรับในระยะยาวแล้ว ผู้เขียนมองว่าการให้ศึกษาและสื่อมวลชนรวมถึงประชาชนน่าจะมิบทบาทหลักในการกดดันให้นักการเมืองท้องถิ่นมีคุณภาพ และเข้าในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น เพราะหากล่าช้าเพียงแต่ให้นักการเมืองปรับตัวเองแต่เพียงฝ่ายเดียวแล้วคงต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป และจะส่งผลเสียหายต่อเทศบาลและประชาชนโดยรวม

5) แนวโน้มในเรื่องจิตสำนึกของประชาชน

ในเรื่องจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลเองก็เช่นกัน กล่าวคือลักษณะปัญหาที่คล้ายๆ กับนักการเมืองท้องถิ่นที่ยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองเท่าใดว่าประชาชนควรมีบทบาทอย่างไร และทำหน้าที่อะไรบ้าง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีช่องทางใดบ้าง แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ก็คือเราจำเป็นต้องสถาบันอื่นๆ เข้ามามีส่วนช่วยกระตุ้นจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น

ให้เกิดขึ้นแก่คนในเทศบาล เช่น จำเป็นต้องให้สถาบันการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกประชาชนในเทศบาลในโครงการเพิ่มความรู้ด้านประชาธิปไตย หรือ การให้สื่อมวลชนท้องถิ่นนำเสนอถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนว่ามีอะไรบ้าง และควรทำอะไรบ้าง รวมถึงประชาชนไม่ควรทำอะไรบ้าง หรือการปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในวัยเด็ก นอกจากนี้ยังอาจรวมไปถึงการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายบางอย่างเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการแก้ไขปัญหานี้ในประการดังกล่าวกระทำไม่ได้ไม่ถ่วงน้ำหนัก จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร และต้องอดทนต่อข้อผิดพลาดในการลองผิดลองถูกบางประการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

การพัฒนาเทศบาลในประเทศไทยยังจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้เทศบาลเป็นที่พึงพิงของประชาชนในเขตเมืองได้ และกลายเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

9 เอกสารอ่านเพิ่มเติม

สำหรับรายการเอกสารเพื่อการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. **เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.** เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์, 2542.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- จรัส สุวรรณมาลา. **แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สุโขทัยธรรมาธิราช. **การบริหารการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สุโขทัยธรรมาธิราช, มปท.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย.** กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2541.
- กรมการปกครอง (บรรณธิการ). **รวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับ “เทศบาล”.** กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2526.
- อมร รัชกาลัสต์ย. **เทศบาลเพื่อการพัฒนา.** พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2509.
- ชูบ การญจนประกร. **นายกเทศมนตรี พ่อบ้าน.** พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มปท.
- สกฉวรรณากร วรวรรณ และ สุนทรพิพิธ. **สากลเทศบาล.** พระนคร : กระทรวงมหาดไทย, 2478.
- วรเดช จันทรส. **วิวัฒนาการของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.** กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

สำหรับรายการเอกสารภาษาอังกฤษเพื่อการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- Ronald L.Krannich. **Mayors and Managers in Thailand : The Struggle for Political Life in Administrative Settings.** Ohio : Ohio University, 1978.
- Donald C. Rowat(editor). **International Handbook on Local Government Reorganization.** London : Aldwych Press, 1980.
- Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (ed.). **The Failure of President Democracy Volume 1 Comparative Perspectives.** Baltimore : The John Hopkins University Press, 2001.
- Sue Goss. **Making Local Government Work.** London : Palgrave, 1988.
- Bernard H. Ross, Myron A. Levine, Murray S. Stedman. **Urban Politics Power in Metropolitan America.** Illinois : Peacock, 1991.