

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 พฤษภาคม - ธันวาคม 2534

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของเทศบาล

ประธาน คงฤทธิศึกษากร*

1. การเมืองและรูปแบบรัฐบาล

การศึกษาถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจจากการปกครอง¹ เพราะเป็นการกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการบริหาร (political and administrative decentralization)² ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างหลักเลี้ยงไม่ได้

การเมือง (Politics) นั้น อาจให้คำนิยามได้ต่าง ๆ กัน เช่น Robert A. Dahl กล่าวว่า การเมืองก็เป็นเรื่องของคนกับอำนาจการปกครองบ้านเมือง และ Plato ก็มองว่า การเมือง ก็คือเรื่องของการกระทำได ๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อสังคม

นอกจากนี้ก็อาจมีผู้ให้คำจำกัดความว่า การเมืองก็เป็นเรื่องของการต่อสู้ การแสวงหาอำนาจ และอย่างไรก็ได้ ก็มีผู้ให้คำจำกัดความต่อไปอีกว่า การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองบ้านเมือง นั่นเอง³

อย่างไรก็ได้เรื่องของการเมืองนั้นก็ขอบที่จะต้องมีกติกาหรือ Rule of the Game เป็นการต่อสู้แข่งขันที่อาศัยคุณธรรมหรือจริยธรรม (Ethics) จึงจะเป็นการเมืองที่เป็นระบบที่ดีและเกิดสันติสุขแก่สังคม

*รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1.1 การเมือง และระบบการเมืองในท้องถิ่น

เมื่อการปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองและการเมืองก็เป็นเรื่องของการต่อสู้แข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจจากการปกครองแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่น (local government) นั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ การสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภา โดยเฉพาะ หากการเป็นระบบการเมืองของเทศบาลก็จะต้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สมาชิกเทศบาล เพราะการเป็นสมาชิกสภากองเทศบาลนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะเป็นฝ่ายบริหารได้ หรือนั่นหมายความว่ามีโอกาสเป็นคณะกรรมการเทศมนตรี นั่นเอง เพราะระบบเทศบาลของไทยนี้ ได้ใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ คือเป็นแบบคณะกรรมการและสภาก และเป็นรูปแบบหนึ่ง ของรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government)

เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่า รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น ย่อมแตกต่างกันไป แต่ละรูปแบบ และรูปแบบก็จะมีผลสำคัญต่อการเมืองในระดับท้องถิ่น เกี่ยวกับความสนใจ หรือบทบาท ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าถ้าในกรณีรูปแบบการปกครองเมืองพัทยา ซึ่งใช้รูปแบบสภาก และผู้จัดการที่เรียกว่า Council and Manager หรือ City Manager นั้น สถาบันเมืองพัทยาหรือ สมาชิกสภากองพัทยาไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นได้ก็หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่ เรียกว่า นายกเมืองพัทยาเพื่อฝ่ายบริหารหรือปลัดเมืองนั้นมาจากการว่าจ้างของสภากอง พัทยา ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภากองก็จะไม่มีโอกาสเป็นผู้บริหาร

ในการนี้ที่กล่าวมานี้ เป็นเรื่องที่ผู้เขียนจะขอให้เห็นว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเป็นสำคัญ ที่จะทำให้บทบาทของ สมาชิกสภากองแตกต่างกันไปในแต่ละรูปแบบ

กล่าวโดยเฉพาะถ้าเป็นการเมืองระดับท้องถิ่น หรือการศึกษาระบบการเมืองใน ระดับท้องถิ่นแล้ว นอกจากการศึกษาถึงรูปแบบของระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ ที่จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) แล้วสิ่งที่น่า พิจารณาถึงการเมืองในระดับท้องถิ่นที่จะเป็นไป เช่น ได้จากกรณีดังต่อไปนี้ คือ

(1) ประชayan

กล่าวโดยทั่วไปแล้วประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในระบบการเมือง อันจะมีผลสะท้อน ถึงพฤติกรรม (behavior) และอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) ตลอดจนการมี ส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)⁴

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ถ้าประชาชนมีคุณภาพ มีการศึกษาดี มีรายได้ หรือนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า ประชาชนมีฐานะเป็นชนชั้นกลาง (middle class) เป็นส่วนใหญ่แล้ว ก็จะทำให้การเมืองมีประสิทธิภาพได้ เพราะประชาชนจะมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องราواันเป็นการเมือง (politics) และสามารถตัดสินใจในการเลือกตั้งได้ เป็นการใช้สิทธิใช้เสียงอย่างแท้จริงและก็อาจจะเป็นหนทางหนึ่งซึ่งป้องกันการซื้อเสียง หรือการทุจริตในการเลือกตั้งได้ ดังนั้นคุณภาพของคนในท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบการเมืองในท้องถิ่น

(2) การกำหนดคุณสมบัติ

เรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ได้ และหรือของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นระบบเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนเจังหวัด ตลอดจนกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาก็ตาม คุณสมบัติดังกล่าวนี้ก็ล่าไห้เป็น 2 นัยคือ

ก. ไม่ควรจำกัดสิทธิโดยไม่จำเป็น ซึ่งควรเปิดกว้างหรือให้โอกาสแก่คนเป็นส่วนใหญ่ได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้ง ควรให้กว้างขวาง เช่น การลดอายุจาก 20 ปี เป็น 18 ปี เป็นต้น เพราะหลักการเลือกตั้งนั้นจะไม่มีการกำหนดหรือกีดกันสิทธิโดยไม่จำเป็น (universal suffrage)

ข. ควรจำกัดหรือควรกำหนดคุณสมบัติบางประการ เช่น พื้นฐานที่อยู่อาศัย หรือภูมิลำเนา

เรื่องนี้มีความสำคัญต่อการเมืองหรือเรื่องของการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะถ้าพยายามส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่แล้ว ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งที่จะป้องกันมิให้คนต่างถิ่นเข้าไปใช้เงินทองในการซื้อเสียงได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครในเรื่องถิ่นฐานที่อยู่อาศัยเป็นสำคัญ

(3) สถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ระบบการเมืองในท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณาถึงสถาบันทางการเมือง (political institution) ด้วยเป็นสำคัญ เพราะถ้าสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ได้ทำหน้าที่ของตนด้วยดีแล้ว ก็จะทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพหรือสามารถอ่านใจ หรือถ่วงดุลอำนาจได้อย่างแท้จริง

สถาบันทางการเมืองตั้งกล่าว เป็นต้นว่า พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน เป็นต้น

หากจะพิจารณาดูถึงสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ในท้องถิ่นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ยังมีได้มีสถาบันทางการเมืองนั้น ๆ อย่างแท้จริง เช่น ยังไม่มีสาขาวิชาพรรคการเมือง หรือ พรรคการเมืองในท้องถิ่นยังมิได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ที่เข่นเดียวกัน จะเห็นได้ชัดว่า ปัจจุบันมีกลุ่มอยู่บ้างเหมือนกันแต่ส่วนใหญ่นั้นก็เป็นกลุ่มจัดตั้งโดยทางราชการ เช่นกลุ่มเกษตรกร กลุ่มสูกเสื้อชาวบ้าน แต่กลุ่มผลประโยชน์เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ยังมิได้เป็นปึกแผ่นเท่าที่ควร คงมีแต่ผู้มีอิทธิพล หรือนายทุนเท่านั้นที่เป็นแกนนำในการเมือง การที่กลุ่มผลประโยชน์ยังมิได้เกิดขึ้นเน้นก็เป็นด้วยสภาพทางเศรษฐกิจไม้อ่อนวย เพราะประชาชนยังขาดอำนาจการลงทุน หรือเป็นผู้ประกอบการได้ด้วยตนเอง ส่วนใหญ่ ก็จะมีสภาพเป็นลูกจ้าง หรือรับจ้างมากกว่าดำเนินกิจการของตนเอง จึงเป็นปัญหาสำคัญ ในระบบการเมืองของไทย

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นแนวทางวิเคราะห์วัง ฯ ให้เห็นถึงสภาพทางการเมือง หรือระบบการเมืองในท้องถิ่นของไทยว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยนั้น ประชาชน ยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ยังคงเป็นการเมืองของบรรดาผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจจัดตัดจนข้าราชการ พ่อค้า เป็นส่วนใหญ่ที่จะให้ความสนใจ และจุดนี้ของการเมืองในระดับท้องถิ่นก็จะขาดการควบคุมโดยประชาชน (popular control) เพราะประชาชนยังไม่มีคุณภาพ และผลลัพธ์ของการเมืองระดับท้องถิ่นหรือเทศบาลจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของผู้มีความรู้ หรือเป็นผู้ที่มีอิทธิพล อาจจะเป็นทางการเงินเป็นส่วนใหญ่ที่จะเข้าไปเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่นและก็เป็นกลุ่มของผู้มีฐานะทางการเงิน ด้วยกันจะต่อสู้กันเอง

1.2 รูปแบบของรัฐบาลและเทศบาล

การที่ศึกษาถึงเรื่องการเมืองโดยชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรม และบทบาทของสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ แล้วต่อไปผู้เขียนจะได้อธิบายถึงรูปแบบของรัฐบาลและรูปแบบของเทศบาลในประเทศไทย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงประสิทธิภาพ ของการบริหารงานของท้องถิ่นต่อไป

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รูปแบบของรัฐบาลหากจะพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหารแล้ว รัฐบาลที่เกิดขึ้นจะมี 2 รูปแบบ คือ

(1) รัฐบาลโดยประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Presidential Government)

(2) รัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government)

(1) รัฐบาลโดยประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล นั้นเป็นรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะเป็นหัวหน้ารัฐบาลรับผิดชอบการบริหารและก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในกรณีนี้จึงมิได้มีฐานะของการเป็นรัฐบาลจากรัฐสภา การที่แบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นรูปของรัฐบาล เช่น สหรัฐอเมริกา และในบางประเทศเช่นพิลิปปินส์ รูปแบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดีนี้ ความจริงประธานาธิบดีก็หาได้มีอำนาจเด็ดขาดจนเกินไป หากแต่ที่ยังอยู่ในการถ่วงอำนาจของรัฐสภา เช่น อำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบแต่ตั้งข้าราชการสามัญ หรืออำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะอำนาจสอบสวนการกระทำการของประธานาธิบดีที่เรียกว่า *In impeachment* เป็นต้น กล่าวได้ว่ารูปแบบนี้เป็นไปตามระบบการเมืองของประเทศที่เคยชินในการแบ่งแยกอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา

(2) รัฐบาลโดยรัฐสภา รูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภานี้ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น และของไทย เป็นต้น ทั้งนี้คำว่ารัฐบาลโดยรัฐสภาในนี้เป็นด้วยรัฐบาลจะมาจากสภา กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐบาลนี้ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมาก (majority) จะมีโควตในการจัดตั้งรัฐบาล นับว่าเป็นการหลอมกันซึ่งอำนาจ (fusion of power) และเมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอยู่ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการเป็นกรรมการสภา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็กลับมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยอันจากการยุบสภา

การที่นำเอารื่องรูปแบบของรัฐบาลมาอภิปรายก็ เพราะว่า รูปแบบของรัฐบาลนั้น จะเป็นแบบที่สำคัญของรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น และจะสร้างความเดย์เชินหรือ การรับรู้บทบาท (role perception) ได้เป็นอย่างดี จึงกล่าวได้ว่าการที่ระบบเทศบาลของไทยนั้น ได้ใช้รูปแบบคณะกรรมการศึกษาธิการนับว่าเป็นการถูกต้องแล้ว และเป็นการสร้างประสบการณ์ ให้กับนักการเมืองระดับท้องถิ่น หรือเป็นการพัฒนาทางการเมือง (political

development) ได้ จะเห็นได้ว่าในกรณีการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองพัทยาได้นำเอารูปแบบสภาคและผู้จัดการ หรือที่เรียกว่า City Manager อันเป็นรูปแบบเทศบาลในสหรัฐอเมริกา และเป็นวิธีการของการแบ่งแยกอำนาจมาใช้กับเมืองพัทยาจึงเกิดปัญหา และประสบความล้มเหลวในประสิทธิภาพของการบริหารงานของท้องถิ่นได้⁵

อนึ่ง เพื่อเป็นการเสริมความเข้าใจในรูปแบบของเทศบาลนั้น ผู้เขียนได้ขอ拿来ให้ทราบว่ารูปแบบของเทศบาลในสหรัฐอเมริกานั้นได้ใช้ 3 รูปแบบด้วยกันคือ⁶

(1) Mayor and Council ที่เรียกว่า นายกเทศมนตรีและสภา ซึ่งรูปแบบนี้นายกเทศมนตรีมีคนเดียว และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติคือสภากเทศบาล แบบนายกเทศมนตรีและสภานี้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (strong mayor) เมื่อเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารแล้วนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงาน (head department) ต่าง ๆ ได้ จึงเรียกว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก

อีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (weak mayor) แบบนี้จะมีการเลือกตั้งแบบบัตรายา (long ballot) กล่าวคือจะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีพร้อมด้วยหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาพร้อมกัน โดยเหตุนี้ Mayor หรือนายกเทศมนตรีก็จะเป็นผู้บริหารร่วมกับคณะหรือทีมที่เลือกตั้งเข้ามาด้วยกัน ไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ

(2) Commission รูปแบบคณะกรรมการนี้เกิดขึ้นในเมือง Galveston แมร์ริค Texas เมื่อปี 1900 โดยที่เมืองนี้ได้ถูกพายุกระหน่ำเกิดอุทกภัย บ้านเมืองอยู่ในสภาพสลักหักพัง เสียหาย มีโรคระบาด จิตใจคนในเมืองนี้ไม่อยู่ในภาวะปกติ อันเกิดจากภัยธรรมชาติ ดังนั้น แมร์ริคจึงแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวมาชุดหนึ่งประกอบด้วยนายแพทย์ นักจิตวิทยา สถาปนิก วิศวกร เข้ามานุรุณและเมืองให้คืนสู่สภาพปกติ ในที่สุดเกิดผลดีจึงเป็นที่ยอมรับให้เป็นแบบหนึ่งของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา รูปแบบนี้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Councillor) แล้ว สมาชิกสภาจะเลือกประธานสภาที่เรียกว่า Mayor แต่ Mayor ไม่มีอำนาจบริหาร การบริหารจะอยู่ในความรับผิดชอบของสมาชิกสภาซึ่งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น กรรมการสาธารณสุข กรรมการโยธา กรรมการระบายน้ำ เป็นต้น

(3) Council and Manager แบบนี้เรียกอีกนัยหนึ่งว่า City Manager ซึ่งเป็นรูปแบบที่ต้องการจะให้ผู้บริหารปลดออกจากภาระเมืองและเป็นหัวหน้าบริหารอาชีพ กล่าวคือจะมีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาเทศบาล (Councillor) ก่อนแล้วสมาชิกสภาจะเลือกประธานสภาหรือ Mayor ทำหน้าที่ประธานสภา และประธานในพิธีต่าง ๆ แล้วสภาจะตกลงที่จะจ้างนักบริหารเข้ามาบริหารงานตามนโยบายของสภาเทศบาล ที่เรียกว่า Manager ผู้จัดการนี้จะไม่เกี่ยวข้องทางการเมืองจะบริหารงานตามสัญญาว่าจ้าง

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นการทำความเข้าใจ ถึงการเมืองในระดับท้องถิ่นว่ารูปแบบโครงสร้างเป็นสิ่งสำคัญ และการปกครองในรูปแบบเทศบาลนั้น จะต้องเป็นระบบการเมืองทั้งนี้ รูปแบบโครงสร้างก็ควรจะสอดคล้องกับระบบการเมืองของประเทศอย่างหนึ่ง และการเมืองในระดับท้องถิ่นก็จะต้องมีประสิทธิภาพ หรือประชาชนจะต้องมีบทบาทสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย จึงจะทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เทศบาลของไทยความตั้งพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในรูปแบบของเทศบาลไทยจะเป็นอย่างไร ผู้เขียนจะได้อธิบายให้ทราบต่อไป

2. โครงสร้างรูปแบบเทศบาลไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงความตั้งพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะได้อธิบายถึงโครงสร้างรูปแบบของเทศบาลให้ทราบเพื่อความเข้าใจก่อน

2.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลของไทยนั้น ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476⁷ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ความจริงแล้วเทศบาลได้มีการเริ่มที่จะจัดตั้งนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปูกาลเจ้าอยู่หัว ในปี 2470 ทั้งนี้รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาหาทางจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีนายอาร์ดี. เครกเป็นประธาน และมีพระกฤษณพันธ์ พระยาจินดาลักษณ์ และนายเซย ปิตราชาติ เป็นกรรมการ

คณะกรรมการตั้งกล่าว ได้ไปศึกษาและดูงานระบบเทศบาลในต่างประเทศแล้วกลับมาสรุปหมายเทศบาลขึ้น แต่เป็นที่นำเสนอโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน กิจการเทศบาลจึงเป็นอันระงับไป

อย่างไรก็ตี หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 แล้ว ในปี 2476 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตitechบาล พ.ศ. 2476 และเทศบาลก็ได้มีการจัดตั้งขึ้น เป็นครั้งแรกจำนวน 120 เทศบาลด้วยกันและต่อมาในปี 2496 ในรัฐบาลของพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตitechบาลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนั้นสภาก-ผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องพระราชบัญญัตitechบาล พ.ศ. 2496 ประกอบด้วย ขุนคงถูกศึกษากร เป็นประธานคณะกรรมการฯ รวมถึงมีนายชาญ จาชุ่วสัต稻 เป็นเลขานุการ ซึ่งพระราชบัญญัตitechบาล พ.ศ. 2496 ก็ได้ใช้เป็นหลักของการปกครอง ระบบเทศบาลมาจนถึงปัจจุบันนี้⁸

เทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในครั้งแรกนั้น ให้ประกอบด้วย เทศบาลแบบออกเป็น ลำดับชั้นได้แก่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ทั้งนี้การจัดตั้งเทศบาลให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และห้องที่ได้ ที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลให้ยกเลิกการปกครองห้องที่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองห้องที่ พุทธศักราช 2457 เสีย บรรดาอำเภอจหน้าที่ของกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าว ในเขตเทศบาลให้ถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการต่อไป

ปัจจุบันนี้มีเทศบาลทั้งหมด 132 แห่ง และแนวโน้มก็จะมีการขยายเขตเทศบาลให้ กว้างขึ้นกว่าเดิมประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็ได้พยายามที่จะเปิดโอกาสให้มี การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ได้กำหนดว่า สุขาภิบาลใดมีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่ว่าจะเป็นอุดหนุนก็จะ ได้พิจารณาตราเป็นพระราชบัญญัติภายในปี 2530 ให้เป็นเทศบาลต่อไป

2.2 องค์การเทศบาล

เทศบาลทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นนั้น กว้างขึ้นกว่าเดิมแบบเดียวทุกแห่งกล่าวคือ แบบคณะกรรมการตัวเองและสภาก แต่ให้เทศบาลประกอบด้วย⁹

(1) สภากเทศบาล

(2) คณะกรรมการตัวเอง

(1) สภากเทศบาล

สภากเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภากเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากการชุมชน

ในเขตเทศบาลนั้น ๆ ทั้งนี้เทศบาลนครจะมีสมาชิกได้ 24 คน เทศบาลเมืองจะมีสมาชิกได้ 15 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิกได้ 12 คน

สภากเทศบาลจะได้ทำการเลือกบุคคลที่สภากำกับให้ความสำคัญ โดยมีตำแหน่งเป็นประธานสภากเทศบาล และมีรองประธานสภากำกับอีก 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภากเทศบาลนั้น ๆ และประธานสภากำกับจะมีอำนาจหน้าที่เป็นประธานการประชุมสภากเทศบาลและเป็นประธานในการพิธีสำคัญ ๆ

(2) คณะกรรมการตัวตั้ง

คณะกรรมการตัวตั้ง จะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 4 คน ในกรณีเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองจะมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน และเทศบาลตำบลที่เขียนเดียวกันจะมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอื่นอีก 2 คน

คณะกรรมการตัวตั้งจะเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลแต่การบริหารที่เป็นไปในลักษณะงานประจำหรือฝ่ายประจำนั้นก็จะมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ดำเนินงาน

การแต่งตั้งหรือการจัดตั้งคณะกรรมการตัวตั้ง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตัวตั้งเป็นฝ่ายที่มีสิทธิออกกฎหมายในสภากเทศบาล ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้เองแบบของเทศบาลไทย จึงเป็นไปในลักษณะของรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา

กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการตัวตั้ง เมื่อหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภากเทศบาล เสร็จสิ้นลง และมีการประกาศผลแล้วคณะกรรมการตัวตั้งที่ได้รับเลือกตั้งโดยมีเสียงข้างมากในสภากเทศบาล ก็จะมีโอกาสพิจารณาตัวบุคคลเพื่อเป็นคณะกรรมการตัวตั้ง โดยหัวหน้ากกลุ่มจะได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นนายกเทศมนตรี และหลังจากนั้น นายกเทศมนตรีก็จะไปสรรหาบุคคลในคณะกรรมการตัวตั้งเพื่อเป็นคณะกรรมการตัวตั้งต่อไป การแต่งตั้งคณะกรรมการตัวตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ลงนาม

คณะกรรมการตัวตั้งจะสืบทอดสภากาฬก็ต่อเมื่อกรณีดังต่อไปนี้

1. ตายหรือลาออกจาก
2. สมาชิกสภากาฬแห่งสภากเทศบาลสืบทอดสุกดลง ในการนี้นั่น ครบวาระ 5 ปีของอายุสมาชิกสภากาฬของสภากเทศบาลหรือกรณีที่มีการยุบสภากเทศบาล
3. สภากเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติในประมวลกฎหมายประจำปีและด้วยความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ความเป็นนายกเทศมนตรีได้สั่นสุดลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ๆ

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งหมดออกจากตำแหน่งจากการณีการสิ้นสภาพของคณะเทศมนตรีนี้โดยกฎหมายในอดีตที่ผ่านมาคณะเทศมนตรีขาดความมั่นคงในตำแหน่งโดยที่คณะเทศมนตรีจะล้มลุกคลานกันอยู่เสมอ เพราะสภากเทศบาลไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณประจำปีของเทศบาล การที่เกิดการไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณนั้น อาจมาจากหลายกรณีเช่น อาจไม่รับรองจริง ๆ โดยสปริต เช่น สภากเทศบาลอาจเห็นว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือเกิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบก็อาจใช้อำนาจของสภากเทศบาลไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณได้ ก็นับว่าเป็นวิธีทางการเมืองที่ถูกต้อง แต่กรณีที่เกิดขึ้นโดยมากจะเป็นการแหยงชิงตำแหน่งหรือเกิดกรณีไม่เป็นไปตามสัญญาสุภาพบุรุษที่คณะเทศมนตรีได้ให้ไว้ต่อกลุ่มเช่นอาจจะผลัดกันเป็นคนละปี แล้วไม่ออกก็เกิดการรวมหัวไม่รับรองร่างเทศบัญญัติได้ หรือในการณีที่มีการต่อรองอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วไม่ได้ผลก็อาจหาทางไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณ แล้วก็ผลดีเปลี่ยนกันเป็นคณะเทศมนตรี ในที่สุดรัฐบาลก็เห็นว่าเทศบาลล้มลุกคลานกันมากเลยเปลี่ยนกติกาโดยแก้ไขกฎหมายเทศบาลเสียใหม่ว่า ถ้ากรณีไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณแล้วก็ผลดีเปลี่ยนกันเป็นคณะเทศมนตรี ในที่สุดรัฐบาลก็เห็นว่าเทศบาลล้มลุกคลานกันมากเลยเปลี่ยนกติกาโดยแก้ไขกฎหมายเทศบาลเสียใหม่ว่า ถ้ากรณีไม่รับรองร่างเทศบัญญัติทั้งบประมาณแล้วจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะบัญญัติข้อความเช่นนี้ เนื่องจากอาจพิจารณาไปได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นจนเกินไป และอาจมีครหาไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทางราชการได้ว่า จะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ทั้ง ๆ กรณีเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมิได้กระทำการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ แต่ก็อาจมีการกล่าวหาภันได้ดังนั้นทางที่ถูกที่ควรจะเป็นในเมื่อเป็นวิธีทางของสภาก การที่บัญญัติไว้เป็นกติกาภันจะต้องปล่อยให้เป็นไปตามกติกา เพราะรัฐบาลระดับชาติอันเป็นรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภาภันเดียว กัน ในเมื่อสภามิรับรองร่างพระราชบัญญัติทั้งบประมาณ รัฐบาลโดยมารยาทก็ต้องถูกอกหรือไม่ก็ยุบสภาก ซึ่งเทศบาลก็อาจจะทำได้โดยวิธีการเช่นเดียวกัน

2.3 การจัดหน่วยงานและการบริหารงานของเทศบาล

เมื่อได้กล่าวถึงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองแล้ว ต่อไปนี้ผู้เขียนก็จะได้อธิบายให้เห็นโครงสร้างของเทศบาลว่า ในการบริหารงานก็จะมีพนักงาน

ประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งพนักงานประจำนี้จะมีผลต์-เทคโนโลยีเป็นหัวหน้าปักครองบังคับบัญชาพนักงานประจำ

การจัดส่วนงานบริหารของเทศบาลนี้ โดยที่ไว้ก็จะจัดแบ่งส่วนงานออกเป็น

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) การคลัง
- (3) กองสาธารณสุข
- (4) กองการศึกษา
- (5) กองช่าง

ทั้งนี้กองต่าง ๆ ก็จะแบ่งออกเป็นฝ่ายแรงงานตามลำดับ และในการบริหารงาน กองต่าง ๆ ก็จะมีผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง ทำหน้าที่รับผิดชอบงานของกอง และฝ่าย ก็จะมีหัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานรับผิดชอบตามลำดับ

พนักงานประจำของเทศบาลนี้จะมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนห้องกิabin และอยู่ใน การกำกับดูแลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่ง ก.ท.นี้ จะเป็นองค์กรกลาง ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย (1) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ (3) อธิบดี กรมการปกครอง เป็นกรรมการ (4) อธิบดีกรมโยธาธิการ เป็นกรรมการ (5) อธิบดี กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ (6) เลขาธิการคุรุสภา เป็นกรรมการ (7) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นกรรมการ (8) ผู้ที่ได้รับเลือกและแต่งตั้งจาก ก.ท. คนหนึ่ง เป็นเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของ ก.ท.นี้ กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) ออกกฎหมาย ก.ท.ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ออกกฎหมาย ก.พ.

(2) อนุมัติการโอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลนี้ไปเป็นพนักงานเทศบาล ของอีกเทศบาลหนึ่ง และอนุมัติการรับโอนข้าราชการมาเป็นพนักงานเทศบาล

(3) มีมติให้โอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลนี้ไปเป็นพนักงานของอีกเทศบาลหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่การของทางราชการตามระเบียบที่ ก.ท.กำหนด

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างโดยย่างหนึ่งตามที่ ก.ท. มอบหมาย

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชนูญภัยการเมืองเป็นพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.

อีสาน นอกจาก ก.ท. แล้วยังได้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ทั้งนี้ อ.ก.ท. จังหวัดจะประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอนุกรรมการ (3) ปลัดจังหวัด เป็นอนุกรรมการ (4) หัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็น อนุกรรมการ และ (5) ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

และนอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล (อ.ก.ท. เทศบาล) ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกเทศมนตรี เป็นประธาน (2) เทศมนตรี (3) ปลัดเทศบาล (4) รองปลัดเทศบาล (5) สมุห์บัญชี (6) หัวหน้าส่วนการบริการตามที่ ก.ท. กำหนดใน เทศบาลนั้น เป็นอนุกรรมการ และ (7) อนุกรรมการคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่น ๆ ที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นเลขานุการ

2.4 การคลังของเทศบาล

กล่าวโดยทั่วไปแล้วเทศบาลจะมีอำนาจอิสระอันเป็นเกณฑ์สำคัญอย่างหนึ่งของ หลักการปกครองตนเองนั่นก็คือ อำนาจในการจัดหารายได้ (revenue) และการมีอำนาจ จัดทำงบประมาณ (budget) ทั้งนี้เทศบาลจะมีรายได้ที่สำคัญตามกฎหมายกำหนดให้ดังนี้¹⁰

- (1) รายได้จากการเช่าอาคาร
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
- (3) รายได้จากการท้องถิ่น
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพานิชย์
- (5) พันธบัตร
- (6) เงินกู้จากการทวง ทบวง กรม หรือองค์กรนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุน
- (8) ทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ และ
- (9) รายได้อื่นตามแต่กฎหมายจะกำหนด

รายได้ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเหล่านี้ บางชนิดบางประเภทของภาษีเทศบาลเป็นผู้ จัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและการจราจรสัตว์ ภาษีบางประเภทรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้ เช่นภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และ ภาษีค่าธรรมเนียมรับอนุญาตและล้อเลื่อน

อย่างไรก็ตี ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าที่มาของรายได้ของเทศบาลนั้นอยู่ในยัตราชั้น จึงควรปรับปรุงชนิดและประเภทของภาษี ตลอดจนอัตราให้สูงขึ้นให้เก็บตามภาวะเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ควรปรับปรุงชนิดภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีประเมินพิเศษ (special assessment) เพื่อให้ประชาชนหรือเอกชนมีส่วนร่วมกับเทคโนโลยีในการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ก็จะทำให้รายได้ของเทศบาลดีขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่าย (expenditure) นั้น กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตราเป็น เทศบัญญัติ เรียกว่า เทศบัญญัติงบประมาณ จึงเท่ากับเทศบาลมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเองได้ และงบประมาณนั้นโดยทั่วไปก็จะได้จ่ายไปในลักษณะสำคัญ ๆ คือ (1) เงินเดือน (2) ค่าใช้จ่าย (3) ค่าตอบแทน (4) ค่าใช้สอย (5) ค่าวัสดุ (6) ค่าครุภัณฑ์ (7) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (8) เงินอุดหนุน ซึ่งเทศบาลต้องจ่ายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและอนุญาต

อีก 1 ประการที่ต้องดำเนินการพิจารณาของสภาเทศบาลนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาล ซึ่งก็เท่ากับสภาเทศบาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ นั้นเอง

การบริหารงานของเทศบาลนั้น เนื่องจากรายได้น้อย งบประมาณมีจำกัดไม่เพียงพอ ดังนั้นการใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่ควรนำมาพิจารณา เป็นต้นว่า จะต้องประหยัดหรือลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เช่น ไม่บรรจุแต่งตั้งคนหรือพนักงานมากเกินไป ควรใช้วิธีเช่าซื้อมาหากว่าการซื้อเช่นการซื้อรถยนต์ใช้ในกิจการของเทศบาล หรือเช่าเครื่องที่ไม่ออกสาร ถ้าในกรณีที่ปริมาณของงานไม่มากเกินไป นอกจากนี้ วิธีการดำเนินงานของเทศบาลบางอย่างก็ควรจะให้ออกชันรับไปดำเนินการในรูปของ Privatization เช่น การเดินรถ การขนขยะมูลฝอยและการกำจัดสิ่งปฏิกูล เหล่านี้ก็อาจจะลดค่าใช้จ่ายของเทศบาลลงได้ และทำให้เทศบาลมีงบประมาณเพียงพอแก่การสร้างความเจริญในด้านอื่น ๆ ต่อไป

2.5 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

การศึกษาในเรื่องของเทศบาลนั้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องทราบว่า เทศบาลมีหน้าที่อะไร หรือจะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างไรเพื่อส่งเสริมความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบบเทศบาลต่อไป

เทศบาลนี้กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลมีหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- หน้าที่ต้องกระทำ (1) รักษาความสงบเรียบร้อย (2) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน (4) ให้มีน้ำสะอาดและการประปา (5) ให้มีโรงฝ่าสัตว์ (6) ให้มีและบำรุงสัมภาระ (7) ให้มีและบำรุงสถานที่รักษาคนเจ็บไข้

- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (9) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 (10) ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำ หรือสถานศินเชื่อ

นอกจากนี้ กิจการที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำได้ คือ (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (6) ให้มี การสาธารณูปการ (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (8) จัดดูแลและบำรุง โรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา และการกีฬา (10) ให้มี และบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโกร姆 และรักษาความสะอาด (12) เทศพาณิชย์

งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากำหนดไว้เป็น การกว้างขวางมากจนเกินไป เป็นข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่าเทศบาลอาจจะจัดทำไม่ได้ผลสักอย่าง เพราะไม่มีงบประมาณเพียงพอ เช่น ระบบระบายน้ำ ซึ่งสภาพเหล่านี้รัฐควรรับไปดำเนินการ เอง หรืออาจจะจัดให้มีองค์การพิเศษ专门 ของ Special Districts ในสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่ สร้างถนน การศึกษา ระบายน้ำ เป็นการเฉพาะและทำในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ก็จะช่วยลดภาระงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลลงไปได้ และนอกจากนั้น รัฐบาลควรกำหนดหน้าที่ ของเทศบาลให้ชัดเจนลงไว้เพียงเท่าที่กำลังจะทำได้ และควรกำหนดให้เกิดการก้าวไป หรือข้ามกับหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะเป็นการส่งเสริมให้เทศบาลได้ บริหารงานได้ดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และในส่วนสำคัญงานของเทศบาลนี้ ผู้เขียน เห็นว่าเทศบาลของไทยควรได้รับความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากส่วนราชการต่าง ๆ และได้รับความร่วมมือจากประชาชนในด้านเสียงภาษา ค่าธรรมเนียม ตลอดจนการร่วมมือ ที่จะสร้างสรรค์ความเจริญด้วยการตระหนักรู้ในกฎหมายด้วยของเทศบาลแล้ว เทศบาลก็จะ มีโอกาสสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ดีต่อไป

3. บทบาทของสภาเทศบาลและคณะกรรมการเทศมนตรีในการบริหาร

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายและวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหารคือคณะกรรมการเทศมนตรี ที่ต้องมีการประสานสัมพันธ์กันในการ บริหารงานของเทศบาลตามรูปแบบของรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government) ต่อไป

3.1 ความสัมพันธ์ในการจัดตั้งฝ่ายบริหาร

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า รูปแบบของเทศบาลไทย ใช้แบบเดียวกันทุก ๆ เทศบาล นั่นคือแบบคณะกรรมการและสภา ซึ่งแบบคณะกรรมการและสภาเป็นไปทำนองเดียวกับรูปแบบของรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary Government)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดตั้งฝ่ายบริหารคือคณะกรรมการที่จะกระทำการหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว กลุ่มที่มีเสียงข้างมาก (majority) ก็จะได้มีโอกาสจัดตั้งคณะผู้บริหาร จากลักษณะของรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภาที่เอง จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการและสมาชิกสภา ก็คือบุคคลกลุ่มเดียวกันนั่นเอง และกลุ่มนี้ก็จะได้มีความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) นับว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งในทฤษฎีและวิธีการปฏิบัติ ที่จะต้องมีความสัมพันธ์และรับผิดชอบร่วมกัน ในประเพณีภาพของการบริหารงานของเทศบาล ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตี ปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าจากที่มีการนิลัมร่างเทศบัญญัติงบประมาณ หรือมีการซ่อมชิงอำนาจกันนั้น อาจเป็นเพราะจุดย่อของระบบการเมืองในท้องถิ่นที่ว่า ไม่ได้เป็นไปในระบบพรรครัฐการเมือง เพราะถ้าในการนี้เป็นระบบพรรครัฐการเมืองแล้วก็อาจจะทำให้การกระทำได้ ๆ ของสมาชิกพรรคร อาจจะต้องเป็นไปตามมติพรรคร มากกว่าการรวมกลุ่มขัดแย้งกันได้โดยง่าย

นอกจากนี้ การที่จุดอ่อนเกิดขึ้นก็อาจจะเป็นด้วยการแย่งชิงตำแหน่งกันนั้นความจริง ก็เป็นสภาพธรรมชาติของอำนาจ เมื่อพูดถึงการเมือง อำนาจก็เป็นสิ่งที่คนต้องการ และการจัดสรรผลประโยชน์จะเป็นอย่างไรก็เป็นเรื่องของกดดิกด เป็นเรื่องของสถาบันทางการเมือง ต่าง ๆ ในระบบการเมืองต้องทำหน้าที่ เมื่อเป็นเช่นนี้ข้อสุ่มยากก็อาจจะหมดไปได้ ดังนั้น ข้อน่าพิจารณาแก้ไขอีกประการหนึ่งก็คือ วิธีการยุบสภาเทศบาลแล้วให้ประชาชนตัดสินใจเลือกตั้งใหม่ก็อาจจะเป็นวิธีการที่บังคับการล้มร่างเทศบัญญัติงบประมาณ หรือการแย่งชิงตำแหน่งเทศมนตรีได้

อย่างไรก็ตี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภากเทศบาล และคณะกรรมการที่ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น กล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ตามรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา และเป็นความสัมพันธ์นับตั้งแต่การจัดตั้งฝ่ายบริหารที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน และกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์นี้จะรวมความไปถึงการยุบสภาด้วย

3.2 ความสัมพันธ์ในความรับผิดชอบต่อประชาชน

โดยที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น ก็มีฐานะเป็นสมาชิกสภากเทศบาลด้วยกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าทั้งฝ่ายสมาชิกสภาก และคณะเทศมนตรี ย่อมจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์โดยตรงที่ประชาชนจะได้รับ ดังนั้น โครงการ หรืองบประมาณที่จะจัดทำเพื่อห้องถินและประชาชนนั้น จะจัดทำเป็นงบประมาณและตราเป็นร่างเทศบัญญัติิงบประมาณ ในกรณีจึงเข้าใจได้ว่า ทั้งฝ่ายคณะผู้บริหารคือคณะเทศมนตรี และฝ่ายสภารือสมาชิกสภากเทศบาล ก็จะต้องพึงพาอาศัยกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นับว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน เพื่อให้ได้มาตรฐานและความต้องการของประชาชนในห้องถินนั้น ๆ

3.3 ความสัมพันธ์ในการบริหารงานของสภากเทศบาล

โดยระบบหรือรูปแบบของเทศบาลซึ่งเป็นไปตามระบบรัฐบาลโดยรัฐสภาดังที่ผู้เขียนได้อธิบายมาแล้วนั้น และโดยทั่ว ๆ ไปการปฏิบัติหน้าที่หรือบทบาทของสมาชิกสภากเทศบาล และคณะเทศมนตรีย่อมมีความสัมพันธ์อยู่ต่อกันตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นได้จากบทบาทของสภากเทศบาลที่จะมีอยู่ในการควบคุมฝ่ายบริหารดังจะได้อธิบายต่อไป

3.3.1 อํานาจหน้าที่ของสภากเทศบาล

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สภากห้องถินใช้สภากเทศบาล สภางังหวัด หรือสภากรุงเทพ-มหานคร ก็ตาม จะมีอํานาจหน้าที่ทักษะหมายกำหนดให้ ดังจะพิจารณาได้จากทฤษฎีหรือหลักการของสภากองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะมีอํานาจสำคัญ คือ (1) อํานาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ (2) อํานาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

(1) อํานาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

อํานาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัตินี้ ถือเป็นอํานาจหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นสภางังหวัด สภากเทศบาล หรือสภากรุงเทพมหานครก็ตาม

ก็จะหมายของห้องถินนั้น จะมีชื่อเรียกดัง ๆ กันไป เช่นบกบัญญัติของสภางังหวัดจะเรียกว่าข้อบัญญัติจังหวัด บกบัญญัติของเทศบาลเรียกว่า เทศบัญญัติ บกบัญญัติของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็จะเรียกว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและข้อบัญญัติเมืองพัทยา ตามลำดับ

การเสนอร่างข้อบัญญัติได้ ๆ ก็ตามของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้มีสิทธิเสนอร่างได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภากองท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

การพิจารณา_r่างข้อบัญญัติของสภานั้น โดยที่ไว้ไปแล้ว สภากจะพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่อ่าจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียว ก็อาจกระทำได้ถ้าเป็นกรณีฉุกเฉิน รับด่วน แต่ถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินแล้ว จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้

การพิจารณาเป็น 3 วาระนั้น โดยหลักการแล้ว

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการว่าจะพิจารณาหรือรับไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ถ้ารับหลักการสภาย ก็จะแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้ ก็นับว่าเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภานี้ฐานะคณะกรรมการ เพราะจะมีสิทธิในการประชุมต่อ หรือพิจารณาการขอแบบรัญญาติต่าง ๆ นับว่ามีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญมาก เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างที่แก้ไขศดอประชานสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา หลังจากที่ได้มีการประชุมติดต่อแล้ว แต่มักจะมีผู้ใช้คำที่เข้าใจยากเป็นต้นว่าเป็นการพิจารณาในขั้นประชุมติดต่อ ความจริงไม่ใช่ เพราะการประชุมติดต่อกระทำในขั้นกรรมการมาแล้ว ดังนั้น ในขั้นนี้จึงมาพิจารณาตามที่ได้มีการแก้ไขต่างหาก และการพิจารณา ก็จะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป ในเมื่อสภามีติดใจตามที่แก้ไขแล้ว ก็จะผ่านวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาในขั้นสุดท้ายว่า จะให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้หรือไม่ แต่ไม่ควรเรียกว่าอนุมติประกาศใช้ เพราะการประกาศใช้ หรือขึ้นตอนในการประกาศใช้นั้น โดยปกติจะมีเงื่อนไข เช่น การลงนามประกาศใช้ เช่นกรณีเทคโนโลยีจะต้องให้นายกเทศมนตรีลงนาม และต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบ และนอกจากนี้ ก็ยังมีเงื่อนไขอื่น เช่น ต้องปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลาง ไม่น้อยกว่า 15 วัน หรือ 7 วันแล้วแต่เงื่อนไขที่กฎหมายจะกำหนด สำหรับกรุงเทพมหานคร ก็เช่นเดียวกัน เมื่อสภามีความเห็นชอบที่จะประกาศใช้แล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนาม แต่จะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อได้ประกาศในกรุงเทพกิจจานุเบกษาและราชกิจจานุเบกษา ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขในการประกาศใช้

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติหรือบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้วนี้ อำนาจหน้าที่อื่นก็มีซึ่งจะได้อธิบายต่อไปคือ

(2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

คำว่าอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารนี้ เป็นหลักการที่สำคัญโดยเฉพาะรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary System) ทั้งนี้การควบคุมฝ่ายบริหารของสภาก็ถือเป็นภาระที่ได้ดังนี้ คือ

(1.) การตั้งกระทุกdam

เป็นอำนาจของสมาชิกสภากลุ่มที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภากลุ่มนี้จะมีสิทธิ์ในการบังคับให้ดำเนินการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่พนักงานประจำของท้องถิ่นที่ได้กระทำไปอันเป็นผลต่อความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แล้ว สมาชิกสภากลุ่มนี้จะมีสิทธิ์ตั้งกระทุกdam ได้ แต่ก็ เช่นเดียวกัน การตอบกระทุกdam นี้ในบางประเด็นที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าไม่สมควรตอบก็อาจไม่ตอบก็ได้ แต่โดยมารยาทหากจะถือว่าเป็นการปกปิดกันอยู่ๆ ก็ ประเต็น ที่ไม่สมควรเช่นเดียวกัน

(2.) การเปิดอภิปราย

การเปิดอภิปรายที่เช่นเดียวกันเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามรูปแบบของรัฐบาลโดยรัฐสภา

การเปิดอภิปรายนี้ หมายถึงการที่ฝ่ายบริหารได้กระทำการยังเป็นการลับเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการไม่กระทำการไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นเรื่องที่อาจจะเสียหายแก่สังคม หรือตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการเสียหายแก่น่วยการปกครองท้องถิ่นในส่วนรวม เช่น เป็นการทำให้เสียประโยชน์ เหล่านี้เป็นเรื่องที่สภากลุ่ม หรือสมาชิกสภากลุ่มได้นำมาอภิปรายเป็นการตำหนิวิจารณ์ หรืออาจจะเป็นการซักฟอก ให้ตอบชี้แจง ถ้ามีเหตุผลก็อาจจะเป็นความเข้าใจของสมาชิก ถ้าไม่เป็นที่พอใจ เป็นเรื่องที่เกิดเป็นข้อเท็จจริง โดยปกติสภากลุ่มจะมีมติไม่ไว้วางใจได้ เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(3.) การเป็นกรรมการสภา

อำนาจของสมาชิกสภาในการควบคุมการบริหารนี้ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเป็นกรรมการสภา เพราะกรรมการสภานี้จะต้องโดยมติของสภาก และกรรมการสภาก จะมีบทบาทอันสำคัญในการทำงานในลักษณะของการควบคุมการบริหารซึ่งกรรมการ ดังกล่าวมีทั้งกรรมการสามัญ อันได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นคณะกรรมการ และคณะกรรมการวิสามัญ คือคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาและบุคคลภายนอก ด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตี บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้เขียนได้อธิบาย ด้วยชัดเจนในบทต่อไป

3.3.2 การประชุมสภาท้องถิ่น

เมื่อได้อภิปรายถึงสภาท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจหน้าที่แล้ว ก็เห็นเป็นการสมควร ที่จะได้พูดถึงการประชุมสภาเพื่อให้เข้าใจถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นต่อไป

ในการประชุมสภาครั้งแรกนั้น สภาจะต้องทำการเลือกตั้งประธานสภา และรอง ประธานสภา ทั้งนี้ ประธานสภาและรองประธานสภาจะต้องเป็นสมาชิกสภาด้วย โดยทั่วไป แล้วตำแหน่งประธานสภาจะเป็นตำแหน่งผู้มีเกียรติ เป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ เป็นผู้ควบคุม ดำเนินการประชุม เป็นสัญลักษณ์และตัวแทนของสภา

โดยปกติแล้วประธานสภาและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งไปจนครบวาระ ของสภา เช่น 4 หรือ 5 ปี และประธานสภาจะเป็นประธานในการประชุมสภา

การประชุมสภาท้องถิ่นกฎหมายจะกำหนดให้มี 2 อย่างด้วยกัน คือ

(1) การประชุมสมัยสามัญ การประชุมสมัยสามัญนี้เป็นการประชุมตามปกติ ซึ่งกฎหมายจะกำหนดว่า ให้มีสมัยประชุมอย่างน้อยปีหนึ่งให้มีสมัยประชุม 1 สมัย หรืออาจ มีได้ไม่เกิน 4 สมัยก็ได้

(2) การประชุมสมัยวิสามัญ การประชุมสมัยวิสามัญนี้ เป็นการประชุมซึ่งในกรณี ที่มีความจำเป็น ประธานสภามีอำนาจเรียกประชุมได้ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 อาจเข้าชื่อกันทำคำร้องขอต่อประธานสภาให้เรียกประชุมสมัยวิสามัญก็อาจกระทำได้

3.3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการสภาก

โดยที่บกทวจันนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภากองทั่วในฐานะที่เป็นกรรมการสภาก ดังนั้น ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง การแต่งตั้งกรรมการสภามีความเข้าใจก่อนที่จะได้พูดถึง บทบาทของกรรมการสภาก่อไป

**คณะกรรมการสภานั้น จะมี 2 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ (1) คณะกรรมการ
สามัญ (2) คณะกรรมการวิสามัญ**

(1) คณะกรรมการสามัญนั้นจะได้แก่สมาชิกสภาร่วม ๆ ไม่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการสามัญนั้นจะแต่งตั้งมีลักษณะเป็นการประจำและหาร เรียกได้ว่าเป็น Standing Committee และจะแต่งตั้งให้ในระหว่างแรกของสมัยประชุมสมัยสามัญ ของการประชุมสภาก เช่น คณะกรรมการสามัญตรวจสอบรายงานการประชุม คณะกรรมการ ตรวจสอบรายงานการประชุมลับเป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ ที่จำเป็นของสภาก เช่น การแต่งตั้งกรรมการสามัญการศึกษา กรรมการสามัญการโยธา กรรมการสามัญ เกี่ยวกับการอนามัยและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่ในบางหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่นกรุงเทพ- มหานคร อาจใช้ชื่อคณะกรรมการประจำดังกล่าวนี้เรียกว่า กรรมการวิสามัญก็อาจจะทำได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำด้วยสมาชิกสมาชิกสภากรุ่งเทพมหานครร่วมกับ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลภายนอกเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของ กรุงเทพมหานครเป็นประจำก็อาจทำได้ เช่น คณะกรรมการวิสามัญการศึกษา คณะกรรมการ วิสามัญเศรษฐกิจการคลัง คณะกรรมการวิสามัญการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการวิสามัญ การโยธา และคณะกรรมการวิสามัญกฎหมาย เป็นต้น คณะกรรมการต่างๆล้วนจะทำหน้าที่ ตามวาระของการแต่งตั้งกล่าวคือ 1 ปี หรือ สมัยประชุมสามัญครั้งต่อไปก็มีการแต่งตั้งใหม่

(2) คณะกรรมการวิสามัญ เป็นที่เข้าใจกันดีว่าคณะกรรมการวิสามัญนี้ ก็คือ Ad hoc Committee นั้นเอง หมายความว่าคณะกรรมการนี้ สภากจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ เฉพาะกิจ เมื่อการกิจของคณะกรรมการชุดนี้เสร็จสิ้นลงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็ สามารถตัด

กรรมการวิสามัญนี้ สภากจะแต่งตั้งขึ้นเป็นเฉพาะเรื่อง ในเมื่อสภามีการประชุมเพื่อ พิจารณาบทบัญญัติ เช่นข้อปฏิบัติจังหวัด เทคนบัญญัติ หรือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ก็ตาม เช่น ในการประชุมสภากรุ่งเทพมหานครหรือสภากเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เมื่อสภากได้พิจารณาในวาระที่ 1 ซึ่งเป็นการรับหลักการ

แห่งร่างเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติแล้ว สภา ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี และคณะกรรมการดังกล่าวก็จะมีอำนาจในการพิจารณาและปรับแก้ หรือทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มลด วงเงินหรือถ้อยคำต่าง ๆ ในงบประมาณได้ ซึ่งนับว่าคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวมีอำนาจอย่างเดิมที่ในการควบคุมการบริหารงาน

คณะกรรมการดังกล่าวที่ก่อร่างมานี้ย่อมมีอำนาจหน้าที่ หรือเอกสารสำคัญ ในการที่จะเรียกเชิญบุคคลหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรืออาจขอเอกสารเพื่อมาประกอบการพิจารณา ตลอดจนมีอำนาจในการที่จะซักถาม หรือติดตามผลการบริหารงานของห้องกิน ได้ซึ่งนับว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่นำเสนอในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้สัมฤทธิผลเพียงใด หรือไม่ก็ย่อมขึ้นอยู่กับจริยธรรม หรือคุณธรรมในการทำงานว่าอยู่บนฐานความรู้ ความสามารถหรือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยเหตุผล ความรับผิดชอบเพียงใดหรือไม่ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม หากไม่อยู่บนฐานความรู้ ความรับผิดชอบ หากกระทำการใดไปเพื่อประโยชน์ของตนและครอบครัวก็อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนได้ แต่ถ้าหากสมาชิกสามารถมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริหาร และได้ใช้ความรู้ความสามารถทำงานด้วยความรับผิดชอบและคุณธรรม ก็กล่าวได้ว่าจะเกิดประโยชน์ในการบริหารงานของห้องกินอย่างมีประสิทธิภาพได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสภา

ตามที่ได้กล่าวถึงลักษณะและประเภทของคณะกรรมการสภามาแล้ว ต่อไปก็ควรจะได้กล่าวถึงวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสภามาเพื่อความเข้าใจก่อไป

โดยปกติเมื่อมีการประชุมสภาไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญ หรือวิสามัญ เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่ประธานสภาบรรจุระเบียบไว้ในการประชุมนั้น ๆ เมื่อถึงวาระที่จะมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการนั้น ประธานสภาซึ่งเป็นประธานที่ประชุมจะถามที่ประชุมว่า กรรมการชุดนี้ ชุดนี้จะให้มีจำนวนกี่คน และกรรมการบางคณะอาจจะเสนอให้ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในการนี้ที่เป็นคณะกรรมการวิสามัญ ดังนั้น ผู้เสนอซึ่งคณะกรรมการ ก็จะได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นในการนี้ที่เป็นคณะกรรมการวิสามัญ และถ้าเป็นกรรมการสามัญอันเป็นเรื่องของการแต่งตั้งสมาชิกสภาล้วน ๆ ผู้เสนอ ก็อาจจะได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ

การเสนอชื่อนั้นมาได้ในลักษณะซึ่งแล้วแต่ที่ประชุมจะได้มีการกำหนด หมายความว่า อาจเป็นเรื่องของการตกลงหรือมีการหาเสียงที่เรียกว่า Lobby กันมาแล้ว ดังนั้นจึงเห็นว่าเรื่อง การเป็นกรรมการเป็นเรื่องสำคัญ เป็นเรื่องของอำนาจ และเกี่ยวติดภัยอยู่มากที่เดียว

เมื่อเสนอชื่อนั้น ถ้ามีข้อตกลงกันเป็นอย่างดีแล้ว ไม่ว่าเสนอชื่อโดยฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายสภาคือจะมีการเสนอชื่อตามจำนวนที่กำหนดหรือต้องการ แต่ถ้ามิได้มีการตกลงหรือ มีฝ่ายค้านที่มิได้รับการเชื้อเชิญเข้าเป็นกรรมการด้วยก็อาจมีการเสนอชื่อ แล้วแต่ประธาน จะทำการประชุมซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องมีสมาชิกสภาอปิดการเสนอชื่อ

ในการณ์ที่มีการเสนอชื่อตามจำนวนที่กำหนด สภาคือลงมติให้ความเห็นชอบแต่ถ้ามี การเสนอชื่อเกินกว่าจำนวนก็จะต้องมีการลงคะแนนเสียง และในการณ์นี้ก็จะต้องมีการนับ คะแนนซึ่งถือว่า บุคคลที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงลงมาถึงจำนวนที่ต้องการเป็นบุคคลที่ได้รับการ เลือกตั้งเป็นคณะกรรมการ

เมื่อได้จำนวนคณะกรรมการตามที่ต้องการแล้ว ก็จะต้องมีการแต่งตั้งซึ่งจัดทำเป็น คำสั่ง ทั้งนี้ผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งได้แก่ประธานสภาเมื่อประธานสภาลงนามในคำสั่ง แล้ว คณะกรรมการจึงจะเกิดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปแล้วก็จะมีการตกลงนัดประชุม ครั้งแรกกันก่อน ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกนี้ ก็จะได้มีการเลือกกรรมการ ด้วยกันคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ และ นอกจากนั้นก็จะได้มีการเลือกบุคคลหนึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และอีกบุคคลหนึ่งเป็นผู้ช่วย เลขานุการและแล้วคณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็จะได้มีการนัดหมายวันประชุมกันต่อไป

อีนั้ง ระบบคณะกรรมการนี้โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการนี้จะมีความสำคัญ ในการบริหารที่จะเป็นการทำงานในลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) และเป็นการใช้ความรับผู้ร่วมกันและเป็นการประกันในความยุติธรรมในการ บริหารหรือการทำงานได้" ดังนั้นการนำเสนอแบบคณะกรรมการมาใช้กับสภาก็องถิน จึง เป็นวิธีบริหาร หรือการทำงานที่จะช่วยให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพได้

4. ครุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะระบบเทศบาล และได้ชี้ให้เห็นว่า เทศบาลในประเทศไทยในปัจจุบันทั้ง 132 แห่งนั้น เป็นเขตการปกครองชุมชนเมือง และได้ใช้รูปแบบเดียวกัน (uniformity) ทั่วทุกเทศบาลนั้นคือ ได้ใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารหรือ พลติกรรมตลอดจนหลักการต่าง ๆ ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ สภาเทศบาลและคณะกรรมการบริหารหรือ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กันแนบตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการผู้บริหารหรือ คณะกรรมการบริหาร ไปจนถึงการยุบสภาเทศบาล และในการนี้ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ สมพันธภาพของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของเทศบาลดังต่อไปนี้

4.1 รูปแบบของเทศบาล

การปกครองระบบเทศบาลของไทย ซึ่งใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารและสภานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมเนื่องจากตรงกับรูปแบบของรัฐบาลที่เรียกว่า Parliamentary Government

รูปแบบนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสม เพราะอาจเป็นแนวทางสร้างประสบการณ์ให้นักการเมืองระดับท้องถิ่นเกิดความเข้าใจในบทบาทของการเป็นสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และเข้าใจในบทบาทของการเป็นฝ่ายบริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร หรือคณะกรรมการบริหาร ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการหลอมกันซึ่งอำนาจ (fusion of power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นับตั้งแต่การจัดตั้งรัฐบาลหรือคณะกรรมการผู้บริหาร และมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็มีอำนาจหนื้อฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการ ยุบสภาได้

ดังนั้น รูปแบบเทศบาลดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการพัฒนาทางการเมืองของไทยให้อป่างหนึ่งและสอดคล้องกับประสบการณ์ หรือความเคยชินของประชาชน และจากผลแห่ง ความเคยชิน และความเข้าใจของประชาชนนั้นเอง จะเป็นแรงผลักดันอย่างดีที่จะทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ดีต่อไป

4.2 การสร้างกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ในเมื่อยอมรับว่า เทศบาลเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่เป็นระบบการเมืองใน

ท้องถิ่น ตั้งนั้นเป็นภูมิภาคของการเมืองในระดับท้องถิ่นที่จะเกิดความสมบูรณ์ได้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรส่งเสริม หรือแก้ไขกฎหมายให้เทศบาลมีการเลือกตั้งในระบบพรรคการเมือง และส่งเสริม ให้พรรคการเมืองขยายรากลงไปในชุมชนต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทางการเมืองได้อย่างแท้จริง และจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ของเทศบาล มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกประการหนึ่ง ที่สำคัญ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะส่งเสริมหรือปลูกฝังให้เกิดมีสถาบัน ทางการเมืองที่สำคัญในท้องถิ่น เช่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือสื่อมวลชนในท้องถิ่นที่มีคุณภาพ และสามารถเป็นกลไก หรือสถาบันทางการเมืองที่จะตอบพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ หรือคน อำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ก็จะทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพได้ อีกทางหนึ่ง

4.3 การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

เพื่อบรรลุถึงจุดที่ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ของ เทศบาลที่จะต้องมีความสัมพันธ์กันด้วยดี เพื่อประสิทธิภาพและเพื่อประชาชนของท้องถิ่น อย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าจุดหนึ่งที่สำคัญ คือการควบคุมโดยประชาชน ตั้งนั้นจึงควรส่งเสริม คนในท้องถิ่นให้มีการศึกษาดี มีอนามัยหรือคุณภาพที่ดี มีฐานะมีรายได้ เพียงพอที่จะเป็น ชนชั้นกลางของประเทศ การเป็นชนชั้นกลางของประเทศได้เพียงใดก็จะทำให้การเมืองมี คุณภาพ ประชาชนคิดเองได้ ตัดสินใจด้วยตัวของตัวเอง การที่จะเป็นการเมืองด้วยการซื้อเสียง หรือการใช้เงินทองในการเลือกตั้งก็อาจจะลดน้อยลงไป ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ และ มีคุณธรรมได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของการยืนยันว่าเทศบาลของไทย ที่ใช้รูปแบบคณะกรรมการ หรือเป็นไปในทำนองรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลโดยรัฐสภาที่เป็น การถูกต้องและสมควรส่งเสริมรูปแบบนี้ในการปกครองท้องถิ่นอีก ด้วย เพราะจะเป็นรูปแบบ ที่สอดคล้องกับการเมืองระดับชาติเป็นการสร้างประสบการณ์ทางการเมืองให้คนในท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาทางการเมืองไทยได้ดีที่สุดไป

ເບື້ອງຮັດ

¹Brain C.Smith, **Field Administration** (London : Routledge and Regan Paul, 1967), pp. 22-23.

²Ibid.

³Edward C. Banfield and James Q. Wilson, **City Politics** (New York : Vintage Books, Alfred A Knoff, Inc., 1963) pp. 7-9.

⁴Milton C. Cummings, Jr. and David Wise, **Democracy Under Pressure : An Introduction to the American Political System** (New York : Harcourt Brace, Javanovich, Inc., 1971), pp. 13-17.

⁵ປະທານ ຄົງຖານທີ່ກິຈາກ, ກາຣປົກຄອງເມືອງຫ້າຍ, ມັກາວິຈີຍເສັນອົດກອມກາຣປົກຄອງ ກະທຽວມາດໄທຢ (ພຖຄິກຍັນ 2532), ໜ້າ 20.

⁶Ibid., pp. 657-658.

⁷ພຣະຣາຊບ້າງຍູ້ດີຈັດຮັບເບີນເທັນບາດ ພ.ສ. 2476, ວາງກິຈຈານຸເບັກຊາ, ເລີ່ມທີ່ 51 ຕອນທີ່ 6 (ລົງວັນທີ 24 ເມສາຍນ 2477).

⁸ພຣະຣາຊບ້າງຍູ້ດີເທັນບາດ ພ.ສ. 2496, ວາງກິຈຈານຸເບັກຊາ, ເລີ່ມທີ່ 70 ຕອນທີ່ 14 (ລົງວັນທີ 17 ຖຸມກາພັນໜີ 2496).

⁹Ibid.

¹⁰Ibid.

¹¹ປະທານ ຄົງຖານທີ່ກິຈາກ, “ກາຣໃຫ້ຮັບນົດກອມກາຣໃນກາຣບີຫາກ” ວາງຄາຮັບຊີ- ປະຫວານຄາສຕົກ ປີທີ 6 ອັນບັນທີ 1, (ພຣະນົມ : ໂຮງພິມພົມຄລກາພິມພົມ, 2508), ໜ້າ 35.

ບອຮດແວນຸ້ກອມ

ໜັງສື່ອກາຫາອັງກຸມ

Banfield Edward C. and James Q. Wilson. **City Politics**. New York : Vintage Books, Alfred A Knoff Inc., 1963.

Cummings Jr. Milton C. and David Wise. **Democracy Under Pressure : An Introduction to the American Political System**. New York : Harcourt Brace Javanovich Inc., 1971.

Smith Brain C. **Field Administration** London : Routledge and Regan Paul, 1967.

ໜັງສື່ອກາຫາໄທຢ

ພຣະຣາຊບ້າງຍູ້ດີຈັດຮັບເບີນເທັນບາດ ພ.ສ. 2476. ວາງກິຈຈານຸເບັກຊາ. ເລີ່ມທີ່ 51 ຕອນທີ່ 6 (24 ເມສາຍນ 2477).

ພຣະຣາຊບ້າງຍູ້ດີເທັນບາດ ພ.ສ. 2496. ວາງກິຈຈານຸເບັກຊາ. ເລີ່ມທີ່ 70 ຕອນທີ່ 14 (17 ຖຸມກາພັນໜີ 2496).

ປະທານ ຄົງຖານທີ່ກິຈາກ. ກາຣປົກຄອງເມືອງຫ້າຍ. ມັກາວິຈີຍເສັນອົດກອມກາຣປົກຄອງ ກະທຽວ ມາດໄທຢ, (ພຖຄິກຍັນ 2532).