

# ระบบผู้จัดการ

## กับ การเทศบาลของประเทศไทย

โดย วิชา ธานีมิตร และ ประเจียด สกกุลวงศ์

บทความเรื่อง “ระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทย” ของคุณวิชา ธานีมิตร และ คุณประเจียด สกกุลวงศ์ เป็นผลงานวิจัยที่ผู้เขียนทั้งสองเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะวิชาสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารเปรียบเทียบ บรรณาธิการเห็นว่า เป็นเอกสารการวิจัยที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในกิจการเทศบาลอยู่มาก จึงได้นำลงเผยแพร่ในวารสาร ฯ น

อย่างไรก็ดี ขอท่านผู้อ่านได้โปรดระลึกว่า ข้อสรุปและเสนอแนะในตอนท้ายของบทความนั้น เป็นความเห็นของผู้เขียนทั้งสองที่ใช้สิทธิเสรีภาพในการศึกษาเสนอไว้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในอันที่จะใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป การเสนอความเห็นดังกล่าวนี้ อาจมีผู้ที่ไม่เห็นพ้องด้วยก็เป็นได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะการมองปัญหา และการหาวิธีแก้ปัญหานั้น อาจจะกระทำได้หลายทาง แต่ทางที่เสนอไว้ในข้อเสนอนั้น ผู้เขียนทั้งสองเห็นว่า เป็นทางหนึ่งที่ดีที่สุด

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนทั้งสองได้แสดงออกให้เห็นลักษณะวิธีการค้นคว้าและกระบวนการใช้ความคิดเพื่อแก้ปัญหาในฐานะนักศึกษาที่ตั้งใจเสนอไว้ค่อนข้าง ยืดยาว ขอท่านผู้อ่านได้โปรดเป็นผู้วินิจฉัยด้วยตนเองว่า จะเป็นประโยชน์หรือไม่ เพียงใด

บรรณาธิการเห็นว่า ผู้เขียนทั้งสองในฐานะนักศึกษาได้ปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญในการศึกษาชั้นสูง คือ ความเพียรพยายามในการค้นคว้าและการใช้ความคิด ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เป็นผู้มีความคิดริเริ่มในประการอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนั้นท่านผู้อ่านยังจะทราบได้อีกว่า การศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละลักษณะวิชานั้น นักศึกษาต้องทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นการนอกเหนือจากการฟังคำบรรยาย การสัมมนาอภิปรายปัญหา และการอ่านตำรับตำราอยู่อย่างใดบ้าง ก่อนที่จะมีสิทธิสอบข้อเขียน พิสดารและทำวิทยานิพนธ์เสนอเพื่อขอรับปริญญา

บ.ก.

### คำนำ

บางท่านอาจจำได้บ้างว่า หลังจากที่คณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้ได้ไม่นานนัก<sup>1</sup> ก็ได้ประกาศแผนดำเนินงานออกมาให้ประชาชนทราบรวม 7 ข้อด้วยกัน โดยมีแผนการแก้ไขปรับปรุงการปกครองรวมอยู่ด้วยข้อหนึ่ง<sup>2</sup> และคงจะเป็นผลเนื่องมาจากแผนดังกล่าวนี้ทำให้คณะปฏิวัติต้องแต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองขึ้นมาชุดหนึ่งในกองอำนาจการฝ่ายพลเรือนของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยมีนายทวี แรงขำ เป็นประธาน ประกอบไปด้วยกรรมการและที่ปรึกษาอื่น ๆ อีกรวม 11 ท่าน หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ พิจารณาเสนอความคิดเห็นที่จะแก้ไขปรับปรุงการปกครอง และพิจารณาร่างกฎหมายขนดด้วย<sup>3</sup>

นับแต่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะปฏิวัติตั้งนั้นเป็นต้นมา คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการไปประการใดบ้างหาได้มีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบไม่ จนกระทั่งเมื่อราวต้นเดือนกรกฎาคมนี้เอง นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานกรรมการชุดนี้ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการปกครองนครหลวง และพระราชบัญญัติปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลเห็นสมควรให้นำมาใช้ในการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของบ้านเมืองในปัจจุบันและในอนาคตว่าถ้าหากประกาศใช้เมื่อใด ก็จะเป็นผลให้มีการปฏิรูประบบการปกครองนครหลวงและการปกครองส่วนภูมิภาคขนานใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือจะมีการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระบบเทศบาลเสียใหม่ด้วยการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager Plan) มาใช้ทั่วทุกจังหวัด<sup>4</sup> ทั้งนี้ นับได้ว่าเป็นผลงานอันมีค่าอย่างยิ่ง

<sup>1</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 75, ตอนที่ 81, 20 ตุลาคม 2501, หน้า 3-4

<sup>2</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11, ข้อ 6, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 75, ตอนที่ 84, 22 ตุลาคม 2501, หน้า 3

<sup>3</sup> “ข่าวทั่วไป,” เทศาภิบาล, แผนกสามัญ, เล่ม 53, ตอนที่ 11, ธันวาคม 2502

<sup>4</sup> สยามรัฐ, ฉบับที่ 3986, 12 กรกฎาคม 2506, หน้า 3

หนึ่งของคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองที่ได้พิจารณาคำเนินการมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในกรณีนี้ แม้ว่าการรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบด้วยแล้วและมีคำสั่งเป็นกรณีพิเศษว่า เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยทั่วไป จึงให้รอประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ 2 ฉบับนี้พร้อม ๆ กับรัฐธรรมนูญซึ่งกำลังพิจารณายกกว้างกันอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้น การพิจารณาคำเนินการปรับปรุงระบบบริหารงานเทศบาลอย่างจริงจังจึงต้องรอการประกาศใช้กฎหมายใหม่ไว้ก่อน

ผู้เขียนเห็นว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลที่รัฐบาลตำรวจให้นำมาใช้นี้เป็นของแปลก และไม่คุ้นหูกันในหมู่ประชาชนทั่วไปไปมากนัก จึงได้เกิดความคิดว่า หากจะทำการศึกษาค้นคว้าให้เข้าใจโดยละเอียดแล้วนำมาเผยแพร่แล้ว ก็อาจเกิดประโยชน์บ้างไม่มากนัก

### ระบบเทศบาลไทย

“... นั้นนะซี ฉันทต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีการปรับปรุงกันเสียที จึงได้วางระเบียบไว้เพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่าง”

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>5</sup>

การที่จะพิจารณาดูว่าระบบผู้จัดการที่เรียกกันเต็ม ๆ ว่า การปกครองระบอบเทศบาลแบบสภาและผู้จัดการ (City-manager form) นี้ เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในเทศบาลแห่งใดหรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาในทางการเมืองของเทศบาลแห่งนั้น ๆ เหมือนกัน<sup>7</sup> ฉะนั้น จึงขอเสนอความเป็นมาของระบอบเทศบาลของประเทศไทยมากล่าวไว้ในที่นี้ โดยสังเขปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อ ๆ ไป

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลจะถือกำเนิดขึ้นในบ้านเราโดยอำนาจแห่ง

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> ชรรณคามน์ โกวิท, “ความเป็นมาของเทศบาลไทย”, สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 14 (พระนคร: สำนักงานเลขาธิการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2503), หน้า 18

<sup>7</sup> Stephen K. Bailey and others, *Government in America* (New York: Henry Holt & Co., 1957), p. 489.

พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกที่ได้อำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2476 ก็จริงอยู่<sup>8</sup> แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ระบบเทศบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนั้นมีความการยัดเยียดเข้ามาแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงนำเอาแบบอย่างในการปกครองของอารยประเทศที่พระองค์ได้ทอดพระเนตรมาในระหว่างเสด็จประพาสนานาประเทศครั้งกระโน้นมาดัดแปลงใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทรงนำระบบการกระจายอำนาจ โดยให้มีการปกครองระบอบเทศบาล (Municipality) แต่บางส่วนมาใช้ในรูปของสุขาภิบาลก่อน<sup>9</sup> สุขาภิบาลแห่งแรกที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นเป็นการทดลองได้แก่ “สุขาภิบาลกรุงเทพ”<sup>10</sup> มีคณะผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำอันประกอบไปด้วยเด็บบิดกระทรวงนครบาล นายช่าง และแพทย์<sup>11</sup> ซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ได้ จนกระทั่งถึงปีพ.ศ. 2448 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม”<sup>12</sup> การจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งนี้ขึ้นมาขึ้นนับว่าเป็นนิมิตของการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลได้อย่างหนึ่ง เพราะเกิดจากความริเริ่มของราษฎรในท้องถิ่นนั้น และสุขาภิบาลมีรายได้เป็นของตนเองจากภาษีโรงเรือนที่พระราชทานให้<sup>13</sup> ต่อมาทางการคงจะมองเห็นคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งเอาราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนักโต จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกถึง 35 แห่งในปี พ.ศ. 127<sup>13</sup> แต่ทว่า

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, เทศาภิบาล, เล่ม 33, พ.ศ. 2476, หน้า 904-24

<sup>9</sup> ศรีพงษ์ สระวาสี, “การกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, เทศาภิบาล, แผนกสามัญ, เล่ม 53, ตอนที่ 12, ธันวาคม 2501, หน้า 1247

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. 116, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 4, แผ่นที่ 34, 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 126, หน้า 517-25

<sup>11</sup> พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 124, เทศาภิบาล, เล่ม 3, แผ่นที่ 15, 15 มิถุนายน พ.ศ. 126

<sup>12</sup> ประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร พ.ศ. 124, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22, แผ่นที่ 51, 18 มีนาคม พ.ศ. 124, หน้า 1153

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 127, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 25, 13 ธันวาคม พ.ศ. 127, หน้า 668

ด้ชาภิบาลทั้งหลายที่ได้ออกตรวจนคราณักยังหาได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ โดยแท้  
 จริงไม่ เพราะยังมีการเอาข้าราชการประจำในท้องถิ่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการดำเนินงาน  
 อยู่ด้วย<sup>14</sup> มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารส่วนภูมิภาค  
 จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยบุคคลคนหนึ่งซึ่งมีอยู่หลายท่านเคย  
 ผ่านการศึกษาจากต่างประเทศ และเคยได้รับความคิดเห็นในเรื่องการกระจายอำนาจการปก  
 ครองให้แก่ท้องถิ่นมาบ้างแล้ว จึงปรารถนาที่จะกระจายอำนาจเช่นว่านไปให้แก่ท้องถิ่นบ้าง<sup>15</sup>  
 รัฐบาลสมัยนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น<sup>16</sup> และได้มีการจัด  
 ตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 รวม 44 แห่งด้วยกัน<sup>17</sup> โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มี  
 อยู่ในระยณะนั้นทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาล และได้จัดตั้งท้องถิ่นอื่นเป็นเทศบาลอีกหลายแห่งด้วยกัน  
 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเทศบาลและจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น จนกระทั่งเดยงนี้ มี  
 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลรวมทั้งหมด 120 แห่ง เป็นเทศบาลนครเดี่ยว 3 แห่ง  
 เทศบาลเมือง 82 แห่ง และเทศบาลตำบล 35 แห่ง<sup>18</sup> แต่การบริหารงานของเทศบาลต้องประ  
 ณีกับอุปสรรคนานาประการ จึงทำให้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ดังที่จะได้กล่าวโดยละเอียดใน  
 ตอนต่อ ๆ ไป ซึ่งตั้งแต่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปของการบริหารภายในของเทศบาล  
 ไปบ้าง ดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่ทุกวันนี้ และจากพระราชดำริที่ผู้เขียนได้นำมาเสนอไว้ นั้น เป็น  
 ที่ประจักษ์ชัดว่า ความคิดริเริ่มในการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ต้นจนถึง  
 ปัจจุบันนี้ หาได้มาจากประชาชนไม่ หากแต่มาจากเบื้องบนคือรัฐบาล

## 1. องค์ประกอบ

ปัจจุบันนี้ การปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลของไทยได้อาศัยพระราชบัญญัติ

<sup>14</sup> ศรีพงษ์ สระวาสี, *op. cit.*, p. 1254.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476, *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 33, พ.ศ. 2476, หน้า 904-24

<sup>17</sup> ชำนาญ ชูบุรณ, *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย* (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 179-80

<sup>18</sup> กรมมหาดไทย, *รายงานกิจการเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2504* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2506), หน้า 23-35

เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติฉบับที่ระบุไว้ว่า องค์ประกอบของเทศบาล  
นี้มี (1) สภาเทศบาล และ (2) คณะเทศมนตรี<sup>19</sup>

(1) *สภาเทศบาล* ในชั้นเดิม พระราชบัญญัติฉบับที่กำหนดให้สภาเทศบาลมีสมาชิก  
รวม 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเลือกตั้งโดยตรง และประเภทที่ 2 กระทรวง  
มหาดไทยแต่งตั้ง ทั้งนี้โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทมีจำนวนอย่างละครึ่งเท่ากัน เพื่อประกอบ  
เป็นสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมืองจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนคร  
จำนวน 24 คน<sup>20</sup> ต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเสียใหม่โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาล  
ประเภท 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนั้นเสีย คงเหลือแต่สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจาก  
ราษฎรโดยตรงแต่ประเภทเดียว<sup>21</sup> เมื่อมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้มีคำสั่งของ  
คณะปฏิวัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเสนอบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง  
ต่อไป<sup>22</sup> ทั้งนี้ ย่อมเป็นผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องระงับไปโดยปริยายนับแต่  
ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา จนกระทั่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเอาวิธีการแต่งตั้ง  
สมาชิกสภาเทศบาลมาใช้ โดยการเชิญอดีตสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมารวมประชุมเพื่อพิจารณา  
หาผู้ที่เหมาะสมจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลให้ได้จำนวนตามที่ต้องการตามกฎหมาย แล้ว  
ทางจังหวัดจึงจัดตั้งรายชื่อเหล่านี้ไปยังเจ้าบ้านผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยทางไปรษณีย์เพื่อ  
ให้เจ้าบ้านใช้ดุลพินิจเลือกออกครึ่งหนึ่งแล้วส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังจังหวัด ต่อจากนั้นจังหวัดก็  
ได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามเสียงของประชาชนอีกครึ่งหนึ่งก่อนเสนอรายชื่อไปยังกระทรวง

19 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70, ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496, หน้า 227

20 กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, รายงานกิจการประจำปี 2498 (พระนคร : กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, 2498), หน้า 19-20

21 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 10, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 74, ตอนที่ 11, 29 มกราคม 2500, หน้า 351

22 คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 13, 20 มกราคม 2502, หน้า 14-15

มหาดไทยเพื่อขออนุมัติแต่งตั้ง<sup>๒๓</sup> แต่ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอก ประภาส จารุเสถียร ได้อธิบายว่า วิจารณ์ดังกล่าวจนเป็นแต่เพียงมุ่งหวังเสียงของประชาชนเท่านั้นเองว่า พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้แล้วหรือยัง มิได้ถือเอาความเห็นของเจ้าบ้าน ผู้มีสิทธิออกเสียงจะกระทบกระเทือนต่ออำนาจในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่คณะปฏิวัติได้มอบหมายให้ไว้นั้นแต่อย่างใดไม่<sup>๒๔</sup>

(๒) คณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี ๑ คน และเทศมนตรีอีก ตามจำนวนดังต่อไปนี้ คือ เทศบาลตำบล ๒ คน เทศบาลเมือง ๒ คน เทศบาลนคร ๔ คน ทั้งนี้ ภายใต้ความเห็นชอบของสภาเทศบาล<sup>๒๕</sup> หรือผู้ง่าย ๆ ก็คือให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตัวนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากในหมู่สมาชิกด้วยกันเอง แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งนั่นเอง ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า<sup>๒๖</sup> แต่ในระยะหลังนี้ ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งคณะเทศมนตรีทั้งหมดหรือบางส่วนจากข้าราชการประจำ แต่ตัวนายกเทศมนตรีนั้นจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ<sup>๒๗</sup> เท่าที่ปรากฏก็มักจะได้แก่ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้กำกับการหรือผู้บังคับกองตำรวจ เป็นต้น

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง ๒ ส่วนนี้แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้เทศบาลมีพนักงานประจำ และให้จัดแบ่งการบริหารกิจการของเทศบาลออกเป็นส่วน ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน ทั้งนี้โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

<sup>๒๓</sup> สยามรัฐ, วันที่ ๑๔, ฉบับที่ ๓๓๙๐, ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๐๖, หน้า ๑ และ ๘

<sup>๒๔</sup> ลอง ลิจิต, "ถวิลหลัง", ประชาธิปไตย, ฉบับที่ ๕๑๓๑, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๐๖, หน้า ๓

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๔๙, ๕๒, ๕๕ และ ๓๗

<sup>๒๖</sup> Ibid., มาตรา ๓๙

<sup>๒๗</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือลับเฉพาะ—ด่วนมากที่ ๑๙๖๒๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๐๒ เรื่อง การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด กรมมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๒, เล่มที่ ๑๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, ๒๕๐๓), หน้า ๓

แต่ละแห่งนั้น แต่ตามข้อเท็จจริงนั้น แม้ว่าจะได้มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล ดังกล่าวไว้ก็ดี และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลเพิ่มเติมไว้อย่างชัดเจนอีกส่วนหนึ่งก็ดี ถ้าให้ปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ (1) ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ (2) รับผิดชอบในเรื่องทั้งหมดตามที่ได้มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับกำหนดไว้ ในฐานะหัวหน้าพนักงานประจำ (3) ประสานงานกับส่วนงานทั้งหมด (4) รับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนงานทั้งหมด (5) บริหารงานทั้งหมดในสำนักปลัดเทศบาล และ (6) รับผิดชอบงานของหัวหน้าส่วนงานภายใต้อำนาจของตน<sup>28</sup>

แต่ในทางปฏิบัตินั้น อำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลตามกฎหมายและตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยยังดับสั่นกันอยู่ ตามทางเป็นจริงนั้น ปลัดเทศบาลหาได้มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลโดยแท้จริงแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะพวกหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ มักจะถือตนว่าเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของปลัดเทศบาล ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายยังเน้นไว้ให้คณะกรรมการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลอยู่ เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ปลัดเทศบาลคงมีหน้าที่เสมือนหนึ่งหัวหน้าฝ่ายธุรการที่ทำงานเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมดในหน้าที่ของตน และเก็บรักษาเรื่องสำคัญ ๆ ทั้งหมดไว้เท่านั้น แต่ทว่าขณะอยู่กับความล่าช้า และบุคลิกภาพของปลัดเทศบาลแต่ละคนเหมือนกัน เพราะมีปลัดเทศบาลบางแห่งมีอิทธิพลมากพอที่จะควบคุมบังคับบัญชาพนักงานประจำของเทศบาลทั้งหมดได้ โดยเด็ดขาด<sup>29</sup>

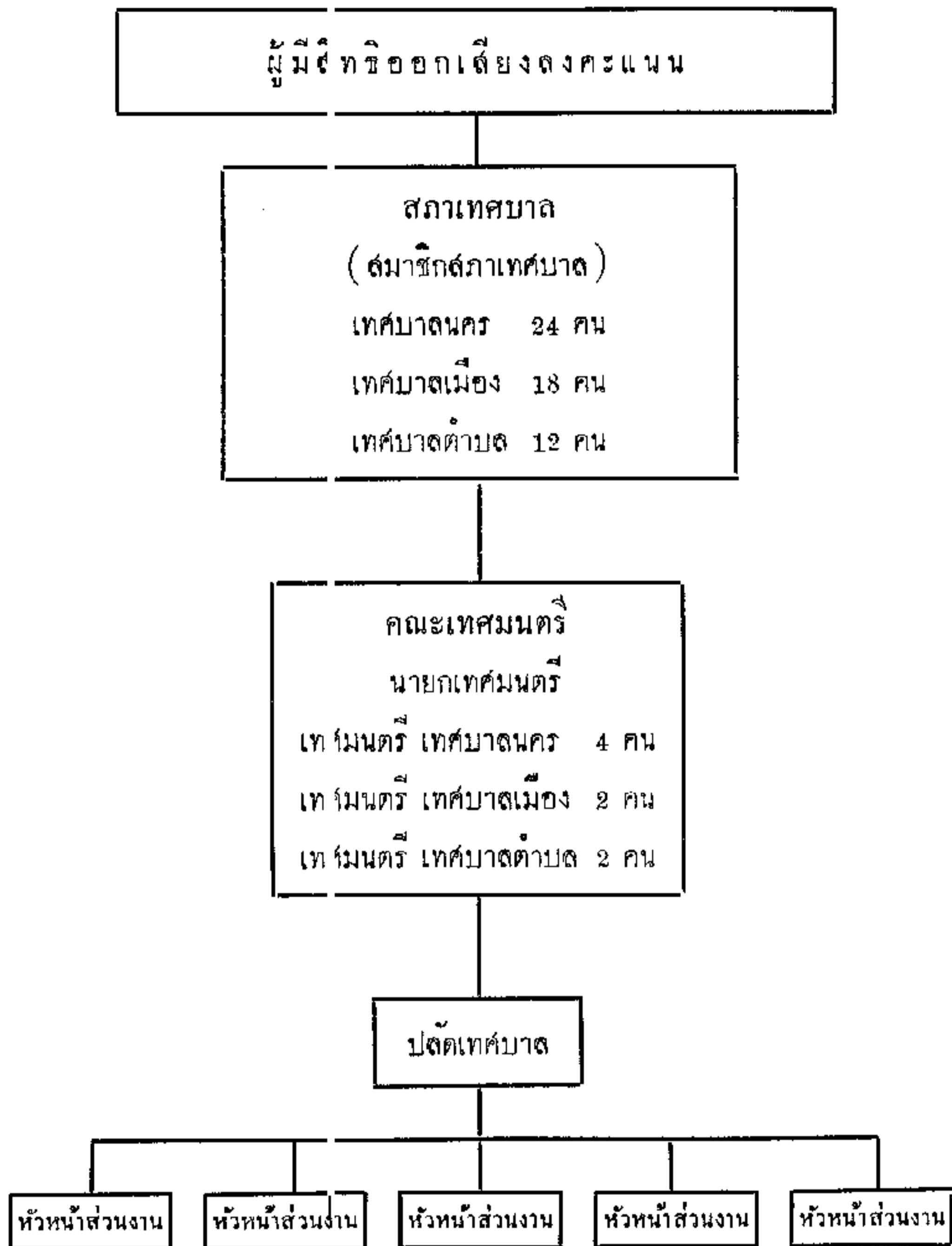
เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปจากความเป็นจริงแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งปลัดเทศบาลมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Line of Authority) เห็นไปกว่าหัวหน้าส่วนงานของเทศบาลแต่ประการใดเลย เพราะอำนาจในการบังคับบัญชาและควบคุมการบริหารงานทั้งหมดจะไปตกอยู่ที่คณะกรรมการ ดังนั้น ฐานะของปลัดเทศบาลจึงเป็นแต่เพียงหัวหน้าหน่วยงานในสำนักปลัดเทศบาล และเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น ดังแผนผังซึ่งแสดงไว้ข้างล่างนี้

<sup>28</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. 2490 (พระนคร : โรงพิมพ์อำนวยการพิมพ์, 2498), หน้า 574

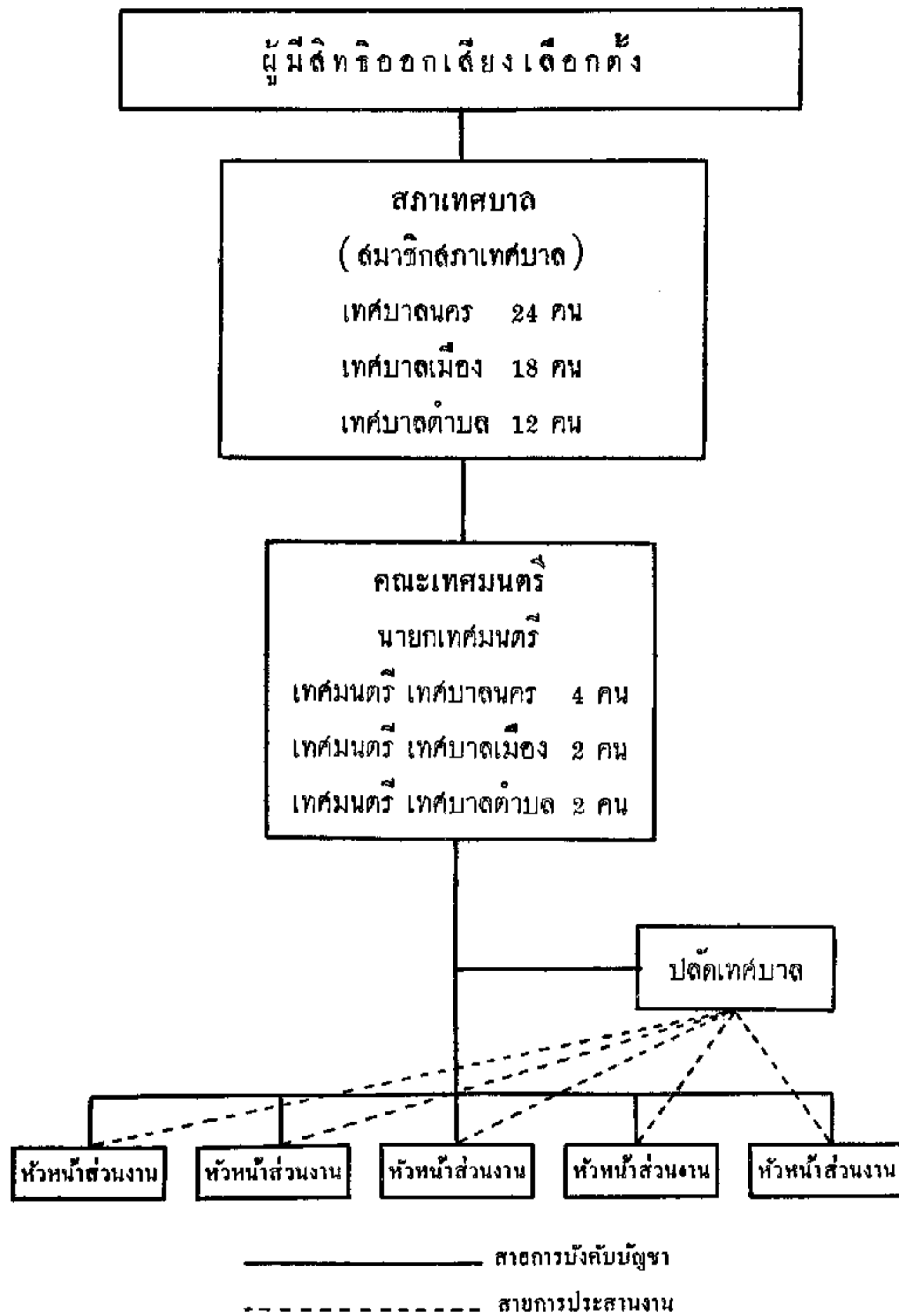
<sup>29</sup> สัมภาษณ์ นายสุทัศน์ สิริสวข ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รักษาการในตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.ต.ภ. เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2506



แผนผังที่ 1 การจัดระเบียบของเทศบาลไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496



แผนผังที่ 2 การจัดระเบียบของเทศบาลไทยตามความเป็นจริง



## 2. คุณประโยชน์

นักทฤษฎีของลัทธิประชาธิปไตยส่วนมากเชื่อกันว่า ถ้าหากได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลให้เหมาะสมแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างมหาศาลทีเดียว ทั้งนี้ ได้มีผู้รวบรวมคุณประโยชน์ของเทศบาลไว้หลายประการด้วยกัน คือ

(1) ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองท้องถิ่นของตนทั้งในด้านความรับผิดชอบและการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทั้งนี้ จะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันนั้นเองจะทำให้ระบบการปกครองที่ใช้อำนาจมีพระราชอำนาจหรือที่เรียกว่าระบบทรราช (Tyranny) ก็จะถูกขจัดออกไป

(2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อส่วนได้เสียของตน และการแก้ปัญหานั้น ๆ ก็ย่อมจะสัมฤทธิ์ผล เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะอยู่ใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น

(3) การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นไม่อาจจะเป็นในฐานะเจ้าหน้าที่หรือผู้ออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นการฝึกให้ประชาชนได้รู้จักวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและเข้าใจในหลักปฏิบัติราชการอันเป็นการขัดเกลาประชาชนให้ทำหน้าที่พลเมืองดี และสร้างความเป็นผู้นำได้อีกด้วย

(4) การปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลถือได้ว่าเป็นเสมือนห้องทดลองปฏิบัติการทางสังคมและการเมืองที่มีค่ายิ่ง ในการทดลองและหยั่งเสียงของประชาชนในการจัดรูปรัฐบาลและนโยบายของสังคมและการเมือง

(5) การปกครองตนเองในรูปลักษณะของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุดที่จะขัดขวางมิให้รัฐบาลกลางกุมอำนาจไว้แต่ฝ่ายเดียว

(6) เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางไปได้ส่วนหนึ่งโดยมอบงานที่รัฐบาลกลางไม่สมควรทำ ไปให้รัฐบาลท้องถิ่นทำเอง ทั้งนี้ เพราะปัญหาในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกัน การแก้ปัญหานั้นจึงต้องใช้วิธีที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นจำเพาะเป็นเรื่อง ๆ

ไปจึงจะได้ผลดีเพราะอาจฟังพาอาศัยความรู้ความชำนาญของคนในท้องถิ่นได้ อันจะเป็นการสะดวกและได้ผลดีกว่าที่รัฐบาลกลางจะทำเสียเอง<sup>30</sup>

( ๗ ) นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า ในกรณีของประเทศไทยก็มีผู้เสนอคุณประโยชน์ของเทศบาลไว้ จึงขอเสนอประมวลไว้ในเรื่องนี้ด้วย คือ เทศบาลตามรูปที่จัดขึ้นในประเทศไทยโดยอนุโตมตามรูปการปกครองของรัฐบาลกลางนั้น นับว่าต้องตามคติทางการเมืองที่ว่า การปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินตามแบบแผนแห่งการปกครองประเทศ โดยนัยนี้ย่อมจะช่วยให้ประชาชนได้ตระหนักในหน้าที่ของตนและมีความรู้ ความเข้าใจ เกิดความเต็มใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น<sup>31</sup>

### 3. อุปสรรค

ตั้งแต่ประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ก็นับว่าเป็นเวลานานพอควร แต่ว่าการเทศบาลของเราก็มิได้ดำเนินไปสัมพันธ์กับความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประมวลอุปสรรคที่ทำให้เป็นเช่นนั้นไว้เมื่อปี พ.ศ. 2480 ว่าเป็นเพราะ<sup>32</sup>

( ก ) สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และเลือกเพื่อกันคนดีจริง ๆ ของท้องถิ่นไม่ได้ เพราะคุณสมบัติที่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ และประกอบด้วยไม่ใคร่มีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่น โดยเข้ารับการเลือกตั้ง

( ข ) คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร มักจะแสดงประโยชน์ แสดงอำนาจ และสร้างสัมพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ติดต่อกับผู้ที่ขาดความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน ซ้ำยังกำกวมในงานประจำซึ่งเป็นส่วนของพนักงานประจำ ทำให้มีระเบียบแบบแผน และก่อความยุ่งเหยิงภายในเทศบาล

<sup>30</sup> Austin Ranney, *The Governing of Men: An Introduction to Political Science* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1958), pp. 483-85.

<sup>31</sup> ประสงค์ กาญจนกุล, "ระบอบการเทศบาล", หน้า 13 (พิมพ์โรเนียว)

<sup>32</sup> กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเรื่องการปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) พ.ศ. 2489", รายงานกิจการของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยประจำปี พ.ศ. 2490 (พระนคร: บริษัทสมเกียรติ, พ.ศ. 2490), หน้า 1025

(ค) พนักงานประจำ โดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะมนตรีจึงได้บำเพ็ญตนไปในทางเอาอกเอาใจคณะมนตรี ไม่รักษาระเบียบการทำงาน กลายเป็นการเดินพอกตามคณะมนตรีและสภาเทศบาลเพื่อความดีความชอบของตน งานของเทศบาลจึงเลอะเทอะไปหมด

(ง) การควบคุมเทศบาลห่างออกไปทุกที <sup>๕๕</sup> ทั้งนี้เพราะกฎหมายพยายามให้สิทธิเสรีแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตน แต่ผลที่ได้รับเสื่อมมาก เพราะคนของท้องถิ่นส่วนมากยังเจริญไม่ถึงขนาดที่จะปกครองตนเองได้ การทำนุบำรุงก็หย่อนลง การเงินที่เก็บได้ก็ใช้ไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์และเกิดความอดเจงภายใน มีการยกยอกข้อโกงทุจริตนานาประการในเทศบาลโดยมาก

(จ) ค่าใช้จ่ายของเทศบาลสูงมาก เพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก ความฟุ่มเฟือยมาก การจัดการไม่ดี ส่วนมากก็ใช้จ่ายเป็นเงินเดือน

ถ้าจะกล่าวกันไปแล้ว อุปสรรคทั้ง 5 ประการนี้ยังนับว่ามีความสำคัญรองลงไป ซึ่งอาจพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุงอยู่เป็นนิจ ดังที่รัฐบาลก็ได้พยายามกระทำอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่ควรจะนับว่ามีความสำคัญยิ่งหรือปัญหาหลักซึ่งทำลายระบอบเทศบาลอยู่ในขณะนี้ และเชื่อเหลือเกินว่ายากที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่ายก็คือ ปัญหาในเรื่องลักษณะของชุมชนต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลเพื่อปกครองตนเองนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยคนต่างด้าวซึ่งได้เสวยสิทธิในบริการสาธารณสุขของเทศบาลมากกว่าคนไทย <sup>๓๓</sup> เพราะคนไทยเราส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามชนบทนอกเขตเทศบาล <sup>๕๕</sup> จึงจะพิจารณาได้จากผลของการสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเห็นได้ว่า ในจำนวนพลเมืองไทยทั้งหมดรวม 26,257,916 คน <sup>๕</sup> มีผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลรวมทั้งสิ้นเพียง 3,273,865 คน หรือประมาณร้อยละ 12 ของประชาชนทั้งหมดเท่านั้นเอง <sup>๓๔</sup> <sup>๕</sup> <sup>๕๕</sup> ซึ่งทงจะนับว่าระบอบเทศบาลยังไม่เป็นประโยชน์ต่อคนไทยส่วนใหญ่ก็เห็นจะได้ แต่ครั้นจะพิจารณาหาทางจัดตั้งเทศบาลขึ้นโดย

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>34</sup> จำนวนจาก สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503*, ฉบับที่ ๖ ราชอาณาจักร (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 1 และ 4

ค่านึงประโยชน์สุขของคนไทยเป็นสำคัญแล้ว ก็จะไปติดขัดเรื่องรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของเทศบาลอีก เพราะลักษณะของสังคมคนไทยแท้ ๆ นั้นส่วนใหญ่มักจะกระจัดกระจายเป็นหย่อม ๆ อยู่ในชนบททั่ว ๆ ไป<sup>35</sup> ถ้าจะขึ้นตั้งเทศบาลขึ้นมาไม่ต้องสงสัยเลยว่า รายได้จะไม่พอเลี้ยงตัวแน่นอน ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนไทยผู้เป็นเจ้าของประเทศ จึงเป็นไปอย่างล่าช้ามาก กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2496 รวมเป็นเวลานานถึง 20 ปีนั้น เราสามารถยกทศกัณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้เพียง 207 ตำบล<sup>36</sup> ซึ่งเมื่อคิดเฉลี่ยแล้วในปีหนึ่ง ๆ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลได้ราว ๆ 10 ตำบลเท่านั้น

ปัญหาที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องรายได้ของเทศบาลซึ่งนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รายได้ของเทศบาลไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย ถึงแม้ว่ารายได้ของเทศบาลจะสูงขึ้นเป็นลำดับมาทุกปี แต่รายจ่ายก็ยังสูงกว่ารายได้เรื่อยมา<sup>37</sup> รายได้ของเทศบาลเพียงจะเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 จนถึงปี พ.ศ. 2498 และสูงกว่ารายจ่ายแทบทุกปี แต่ถึงแม้ว่ารายได้ของเทศบาลจะสูงกว่ารายจ่ายขึ้นบ้างก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงแบกภาระที่จะต้องอุดหนุนเทศบาลในด้านการเงินอยู่โดยตลอดมา เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. 2498 ซึ่งปรากฏว่าเทศบาลมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายถึง 22 ล้านบาทเศษนั้น รัฐบาลก็ยังคงต้องจ่ายเงินอุดหนุนอีกถึง 63.5 ล้าน<sup>38</sup> บรรดาเงินที่รัฐบาลจ่ายช่วยไปนั้น ผลสุดท้ายก็กลายเป็นเงินเพิ่มและเงินค่าจ้างชีพของพนักงานเสี้ยมรอยตะ 96 ฉะนั้น เทศบาลจึงขาดเงินที่จะทำนุบำรุงท้องที่ตามอำนาจของตนไป อันเป็นผลให้ประชาชนในท้องที่ไม่ได้รับการทำนุบำรุงส่งเสริม จึงพากันเห็นว่าเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นไร้ประโยชน์ เพราะมิได้ทำอะไรให้แก่ท้องที่เลย นอกจากนี้ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้สะดวกในการทำนุบำรุงท้องที่ของเทศบาลก็ไม่มี บรรดาข้อบังคับต่าง ๆ ของเทศบาลที่ตราออกมาก็ขาดการบังคับให้เป็นไปตามนั้น และเนื่องจากหน่วยการปกครองเดิม คือ อำเภอยังคงรวมอยู่ในเขตเทศบาล จึงเท่ากับมีหน่วยงานซ้อนกัน ซึ่งย่อมเป็น

<sup>35</sup> Wendell Blanchard, *Thailand: Its people, Its society, Its culture* (New Haven, Connecticut: Human Relations Area Files, Inc., 1958), p. 9.

<sup>36</sup> ชำนาญ ชวบูรณ์, *op. cit.*, p. 169.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>38</sup> กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, *op. cit.*, p. 206.

ผลให้รายจ่ายสาธารณประเภทเงินเดือนและค่าใช้สอยไปเพิ่มในด้านเทศบาล นับว่าเป็นการ  
 ด้นเปิดองโดยใช่เหตุ และเห็นว่าเป็นการสร้างหน่วยการปกครองขึ้นอีกแบบหนึ่งในเขตเดียวกัน  
 อันเป็นการเพิ่มภาระในการติดต่อให้แก่ราษฎรอย่างเห็นได้ชัด<sup>39</sup>

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของระบบเทศบาลไทยตั้งแต่ต้น ๆ มา ก็คือ คณะเทศมนตรีขาด  
 ความมั่นคง เพราะสมาชิกสภาเทศบาลมักบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร  
 และมักใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป จึงมีคณะเทศมนตรีจำนวนไม่น้อยถูกสภา  
 เทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจด้วยเหตุผลอันไม่สมควรอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่ง  
 และต้องมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่อยู่เสมอ ทั้งนี้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นไป  
 อย่างราบรื่น และไม่ดำเนินไปสู่ความเจริญเท่าที่ควร<sup>40</sup>

เมื่อได้ทราบลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองระบอบเทศบาลในประ  
 เทศไทยรวมทั้งอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ โดยสังเขปแล้ว จึงขอเสนอลักษณะทั่วไปของการจัด  
 รูปการปกครองท้องถิ่นแบบดังกล่าวกับผู้จัดการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

### ระบบผู้จัดการเทศบาล

#### 1. วิวัฒนาการ

การบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกที่  
 เมือง Staunton มณฑลเวอร์จิเนีย ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1908<sup>41</sup> หรือ พ.ศ. 2451 คือ  
 เมื่อประมาณ 50 ปีเศษนี้เอง จึงเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นต้นตำรับของการบริหารงานเทศบาล  
 ในระบบดังกล่าวนี้โดยแท้ ความจริงก่อนหน้าที่จะนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ ณ เมือง Staunton  
 นั้น ก็ได้มีการดำริที่จะใช้ระบบกรรมมาธิการ (Commission Plan) ในเมืองนี้อยู่เหมือนกัน หาก  
 แต่ตัดสินใจอยู่ตรงที่ว่า รัฐธรรมนูญของรัฐเวอร์จิเนียกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นมี 2 สภา  
 (Bicameral Council) ดังนั้นจึงไม่อาจนำเอาระบบกรรมมาธิการมาใช้ในการบริหารงานของ

<sup>39</sup> ชำนาญ ชวบูรณ์, *op. cit.*, pp. 169-70.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>41</sup> William Anderson & Edward W. Weidner, *American City Government* (New York: Henry Holt & Co., 1950), p. 360.

เทศบาลแห่งนั้นได้โดยนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จึงได้แต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปของเทศบาลขึ้นมาบริหารงานแทนการใช้ระบบคณะกรรมการ<sup>42</sup> ผู้จัดการเทศบาลคนแรกของสหรัฐหรือของโลกก็ได้ ที่ได้รับการแต่งตั้งในครั้งนั้นเป็นหัวหน้ากิจการของบริษัท Chasepeake and Ohio Railway Company ชื่อ Charles E. Ashburner โดยได้รับค่าจ้างปีละ 2,500 ดอลลาร์<sup>43</sup> ถ้าคิดเป็นเงินไทยในขณะนั้นคงตกราว ๆ 50,000 บาท หรือเดือนหนึ่งประมาณ 4,000 บาทเศษ ซึ่งถ้าคิดถึงค่าของเงินในยุคนั้นแล้วนับว่าอัตราค่าจ้างผู้จัดการเทศบาลคนแรกของสหรัฐสูงมากทีเดียว แต่อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของ Ashburner ที่เทศบาลมอบให้กอยู่ในขอบเขตอันจำกัดมาก คือมิได้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการตำรวจ และการดับเพลิง ยิ่งกว่านั้นตัวผู้จัดการเองตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรีอีกด้วย<sup>44</sup> หลังจากนั้นต่อมาอีก 3 ปี Richard S. Childs ชาวเมือง Lockport แห่ง New York ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น "บิดาแห่งระบบผู้จัดการเทศบาล"<sup>45</sup> ได้พยายามเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบผู้จัดการเทศบาลต่อฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐนิวยอร์กโดยผ่านทางสันนิบาตเทศบาลแห่งชาติ (National Municipal League) แต่ร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากสภาของมลรัฐนั้นลงมติไม่เห็นชอบด้วย แม้กระนั้นก็เป็นผลให้เทศบาลในเมืองต่าง ๆ รู้สึกเดือดร้อนในระบบผู้จัดการเทศบาลอย่างกว้างขวาง ต่อมาเทศบาลแห่งแรกที่ได้นำเอาแนวคิดของ Childs มาใช้ในการตรากฎหมายแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยสมบูรณ์แบบเมื่อปี ค.ศ. 1912 ก็คือเทศบาลเมือง Sumter ในมลรัฐเซาท์แคโรไลนา<sup>46</sup>

อย่างไรก็ดี ความสนใจในการบริหารงานเทศบาลรูปนี้เพิ่งปรากฏให้เห็นอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อเทศบาลเมือง Dayton แห่งมลรัฐโอไฮโอ ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่แห่งแรกที่มีพลเมืองถึง 125,000 คน ได้ยอมรับเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้อย่างจริงจังโดยการตรากฎหมายออก

<sup>42</sup> Bailey & others, *op. cit.*, p. 485.

<sup>43</sup> Charles M. Kncier, *City Government in the United States* (New York: Harber & Brothers, 1957), p. 261.

<sup>44</sup> Austin F. Macdonald, *American City Government and Administration* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1956), p. 206.

<sup>45</sup> Bailey & others, *op. cit.*, p. 485.

<sup>46</sup> Kncier, *op. cit.*, p. 261.



มาเป็นหลักฐานเมื่อปี ค.ศ. 1914 ทั้งนี้เนื่องจากเกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงจนเมื่อก่อนหน้านั้น 1 ปี  
 ทำความเสียหายอย่างหนักให้แก่ประชาชนเป็นมูลค่าถึง 128 ล้านดอลลาร์ และมีราษฎรเสียชีวิต  
 ไป 84 คน โดยที่ผู้บริหารงานเทศบาลในขณะนั้นคือสภาและนายกเทศมนตรีไม่มีความสามารถ  
 ที่จะแก้ปัญหาเดือดร้อนนั้นได้ ผู้ว่าราชการมรัฐโอไฮโอจึงได้แต่งตั้ง John M. Patterson ซึ่งเป็น  
 นักธุรกิจคนสำคัญของเมืองนี้ให้เป็นผู้มีอำนาจเต็มทุกประการเท่าที่จำเป็นจะต้องทำเพื่อบรรเทา  
 ทุกข์และภัยพิบัติในบริเวณนั้นทั้งหมดโดยรีบด่วน ซึ่งปรากฏว่าท่านผู้นี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตาม  
 ที่ได้รับมอบหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง<sup>47</sup> ผลสำเร็จครั้งนี้เป็นที่เลื่องลือกันอย่างกว้าง  
 ขวาง จึงทำให้ระบบผู้จัดการเทศบาลได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เห็นได้จากตัวเลขใน  
 ปี ค.ศ. 1920 ซึ่งมีเทศบาลต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกานำเอาระบบนี้ไปใช้รวม 162 แห่งด้วยกัน  
 แต่พอถึงเดือนธันวาคมของปี ค.ศ. 1940 ตัวเลขได้ขยับสูงขึ้นเป็น 517 แห่ง และชั่วระยะเวลา  
 เพียง 9 ปีต่อมา จำนวนเทศบาลที่ได้รับเอาระบบนี้ไปใช้ก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่า 900 แห่ง โดย  
 เฉพาะในปี 1948 ได้มีเทศบาลถึง 88 แห่ง ที่เปลี่ยนมาใช้ระบบนี้แทน<sup>48</sup> จากผลของการศึกษา  
 ปรากฏว่า ในบรรดาเทศบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีจำนวนประชาชนเกินกว่าห้าพันคนขึ้นไป รวม  
 2,562 แห่ง เมื่อปี 1959 นั้นนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้มากเป็นอันดับ 2 รองจากระบบ  
 นายกเทศมนตรีกับสภา (Mayor-Council Plan) คือมีเทศบาลที่นำเอาระบบผู้จัดการไปใช้นั้นอยู่  
 ถึงร้อยละ 38 ของยอดรวมทั้งสิ้น<sup>49</sup>

## 2. วัตถุประสงค์

โดยเหตุที่ผู้กล่าวอ้างว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลนี้มีรากฐานมาจากความเจริญเติบโตของ  
 การบริหารงานเทศบาลในแบบกรรมาธิการ (Commission Form)<sup>50</sup> อันเป็นระบบหนึ่งซึ่งมีคณะ  
 กรรมาธิการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวนอยู่ในระหว่าง 3-7 คน และมีนายกเทศมนตรี  
 ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็มี หรือคณะกรรมาการแต่งตั้งก็มี แต่ไม่มีอำนาจ ฝ่ายคณะ

<sup>47</sup> Macdonald, *op. cit.*, p. 207.

<sup>48</sup> William V. Holloway, *State and Local Government in the United States* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 343.

<sup>49</sup> *Municipal Year Book 1960*, pp. 81-82.

<sup>50</sup> Jame E. Pate, *Local Government and Administration* (New York: American Book Company, 1954), p. 207.

กรรมการจะทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมีขอบเขตตรงที่ขาดหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายวางนโยบายกับฝ่ายบริหารอยู่ในที่ ๆ เดียวกัน ผลเลื่อมจึงเกิดขึ้น และมีระบบผู้จัดการเทศบาลเข้ามาแทนที่มากเข้าทุกที<sup>51</sup>

ฉะนั้น จุดอุปสรรคอันแท้จริงของระบบผู้จัดการเทศบาลที่นำมาใช้นั้น จึงมุ่งตรงที่จะแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบกรรมการที่ใช้กันมาแต่เดิมนั่นเอง ขอบเขตของระบบกรรมการนอกจากที่ใดก็ตามมาแต่ฉนวนของมอกประการหนึ่งคือ การบริหารงานในแบบกรรมการนั้นขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริง<sup>52</sup> จึงเป็นการยากที่จะหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นอย่างสูง ๆ ปลาย ๆ ของกรรมการบางคนนั้นจะมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เจตจำนงของคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งผู้จัดการเทศบาลเมือง Staunton เพียงส่วนหนึ่งที่ได้นำมากล่าวไว้ข้างต้นนี้อาจช่วยให้เข้าใจเป้าหมายของระบบผู้จัดการเทศบาลได้ดียิ่งขึ้น คือ

... ให้การบริหารงานของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้จ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจโดยทั่ว ๆ ไปเต็มมือหนึ่งเป็นผู้จัดการในทางธุรกิจ... ผู้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล...<sup>53</sup>

นอกจากนี้แล้ว การนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ยังมุ่งที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยอิทธิพลในทางการเมืองหนนุหลังให้หมดไปจากวงการเทศบาล และขจัดการเดินพรรคเดินพวกให้หมดสิ้นไปด้วย<sup>54</sup> แต่จุดประสงค์โดยทั่วไปในการใช้ระบบนี้จะหนักอยู่ตรงที่มุ่งให้ท้องถิ่นดำเนินงานใหม่ประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง โดยให้สิ้นเปลืองเงินแต่น้อย และปราศจากการขัดแย้งกันในท้องถิ่นต่าง ๆ<sup>55</sup>

<sup>51</sup> See Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958), pp. 27-28.

<sup>52</sup> Holloway, *op. cit.*, p. 343.

<sup>53</sup> Pate, *op. cit.*, pp. 206-07.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>55</sup> Harold A. Stone and others, "The Council-Manager Plan" cited by Oliver P. Williams and Charles Press, *Democracy in Urban America : Reading on Government and Politics* (Chicago : Rand McNally & Company, 1961), p. 234.

### 3. ลักษณะทั่วไป

ในการบริหารงานของท้องถิ่นแบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะสำคัญ ๆ ที่น่าสนใจซึ่งพบจะรวบรวมมากล่าวตามหัวข้อต่อไป

(1) **เป็นการผสมผสานอำนาจ** คือทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจเหนือในการควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่น จะรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแต่ประการใด<sup>56</sup>

(2) **เป็นการแบ่งแยกภาระหน้าที่** หลักของระบบผู้จัดการเทศบาลที่สำคัญประการหนึ่ง คือการกำหนดให้มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนได้ โดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมให้การเป็นไปตามนโยบาย ส่วนภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มอบหมายให้บุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "ผู้จัดการเทศบาล" ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาเทศบาลให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยสภาจะยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยมิได้<sup>57</sup>

(3) **มีสภาขนาดเล็ก** ระบบนี้ไม่นิยมให้มีสภาใหญ่มากนัก โดยปกติแล้วสภาเทศบาลมักจะมีสมาชิกอยู่ในราว 5-9 คนเท่านั้น<sup>58</sup>

(4) **มีหัวหน้าบริหารงานเพียงคนเดียว** คือมีผู้จัดการเทศบาลดังกล่าวใน (2) ซึ่งได้รับการเลือกและแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล โดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ผู้จัดการมีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทั้งหมด และรับผิดชอบในการทำงานประมาณเงินของสภาเทศบาล รวมทั้งการควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งปวง เพื่อให้กิจการของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่สภาเทศบาลวางไว้ กล่าวคือ ผู้จัดการมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหาร

<sup>56</sup> Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 381.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Wit., *op. cit.*, p. 28.

- (๕) สภาควบคุมการบริหารงาน คือควบคุมผู้จัดการอีกชั้นหนึ่ง โดย
- (ก) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
  - (ข) อำนาจในการอนุมัติหรือขยับยั้งข้อเสนอด่าง ๆ ของผู้จัดการ
  - (ค) ควบคุมการเงิน
  - (ง) ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
  - (จ) ผู้จัดการต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภาและจะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล<sup>60</sup>

(๖) ไม่จำกัดเวลาดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การทำงานเป็นอาชีพของพนักงานเทศบาลเป็นไปอย่างถาวร โดยปกติการดำรงตำแหน่งของผู้จัดการเทศบาลและหัวหน้าแผนกการจึงไม่มีกำหนดเวลา แต่ทงนี้อยู่ในอำนาจของสภาที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาล และผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าแผนกการหรือพนักงานคนใดเสียเมื่อไรก็ได้<sup>61</sup>

จากลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดระเบียบการบริหารงานตามแบบผู้จัดการเทศบาลที่ได้นำมากล่าวไว้ทั้ง 6 ประการนี้ ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า การนำเอาระบบนี้มาใช้ นับเป็นความคิดที่ก้าวหน้าอย่างมาก เพราะเป็นการวางระเบียบกำหนดจัดตั้งขึ้นให้เกิดความคล่องตัวของกันระหว่งสภาภิงาน ในหน้าที่ฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสมเจาะมาก

#### 4. ส่วนประกอบ

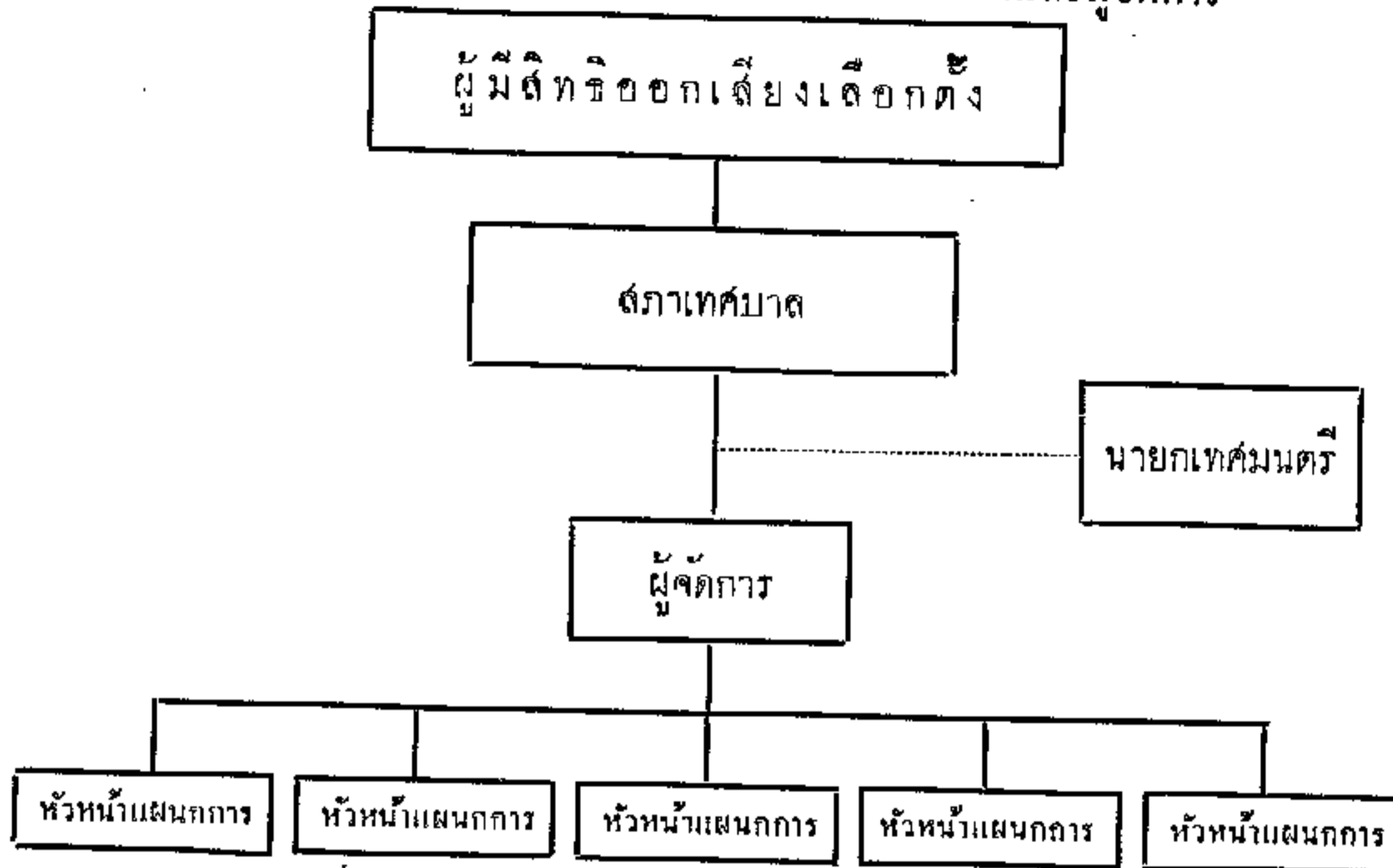
ก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับส่วนประกอบของการบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาล<sup>๕</sup> ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแผนผังของระบบนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจให้ง่ายยิ่งขึ้น

<sup>59</sup> Claudius O. Johnson, *American State and Local Government* (New York: Thomas Y. Crowel Company, 1956), p. 257.

<sup>60</sup> Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 319.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 382.

แผนผังที่ 3 การจัดระเบียบของเทศบาลแบบสภาและผู้จัดการ



จากโครงสร้างที่ได้นำมาแสดงจะเห็นว่า ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา เริ่มแต่ตัวผู้จัดการลงไปจนถึงหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีเส้นอื่นมาเกี่ยวพันด้วย ท่านศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ได้วิจารณ์ว่า "ถ้าจะพูดกันตามหลักวิชาแล้ว รัฐบาลแบบนี่ย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพอย่างสูง" <sup>62</sup> ทั้งนี้จะได้ขยายถึงส่วนต่าง ๆ โดยละเอียดต่อไป

(1) *สภา (Council)* เป็นองค์การนิติบัญญัติ โดยปกติก็มีขนาดย่อม ๆ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งและรับผิดชอบต่อราษฎรโดยตรง จำนวน 5-9 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น <sup>63</sup> ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อเสนอของ Childs ที่ว่า "ผู้จัดการเทศบาลจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นปกครองโดยสภาขนาดย่อม ๆ เท่านั้น" <sup>63</sup>

อนึ่ง จากผลของการศึกษาปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกาภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ ส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 61) กระทำกันไปโดยมิได้นำเอาเรื่องการเมืองเข้ามาพัวพันด้วย กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพิจารณา

<sup>62</sup> มาลัย หุวะนันทน์, การเทศบาลและการเลือกตั้ง (พระนคร : บริษัทสมเกียรติ, 2492), หน้า 38

<sup>63</sup> John C. Bollens, *Appointed Executive Local Government* (Los Angeles : Haynes Foundation, 1954),

จากคุณสมบัติเป็นใหญ่ หาได้คำนึงถึงว่าจะสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่<sup>64</sup>

หน้าที่สำคัญของสภามีอยู่ 2 ประการ คือ

- (1) ตราเทศบัญญัติ
- (2) แต่งตั้งและควบคุมผู้จัดการเทศบาล<sup>65</sup>

นอกจากนี้ สภาเทศบาลยังทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และรวมอำนาจทั้งหมดไว้อย่าง  
แข็งขัน ฉะนั้น ไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาคนใด จะมีความรอบรู้และความสามารถ  
เลิศเลิศเพียงไหน ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนขึ้นมาไม่ได้เป็นอันขาด อำนาจ  
หน้าที่ของสภานอกจากที่ใดกล่าวมาแล้วนั้น ยังมีหน้าที่ปลีกย่อยออกไปอีก คือ ทำหน้าที่  
กำหนดงบประมาณประจำปีของเทศบาล และกำหนดอัตราภาษีภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
ของมลรัฐและของท้องถิ่นเองอีกด้วย<sup>66</sup>

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินี้ สภาเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจตามกฎหมาย  
นอกเหนือจากนี้บ้าง โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการสำหรับให้  
ทำหน้าที่บางอย่าง ดังเช่นที่สภาเทศบาลเมือง Fort Worth มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ  
เพื่อให้บริการซ่อมในการดำเนินกิจการบางอย่างได้หลาย ๆ คณะ ทั้งนี้ ย่อมทำให้ความสำคัญ  
ของผู้จัดการเทศบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารลดน้อยลงไปบ้างเป็นธรรมดา แต่กฎหมายซึ่ง  
ให้อำนาจแก่สภาเป็นพิเศษเช่นนี้มีอยู่เพียงแห่งเดียวเท่านั้นคือที่เมือง Fort Worth นี้เอง<sup>67</sup>

(๒) นายกเทศมนตรี (Mayor) ได้มีผู้กล่าวว่า ในตอนแรก ๆ ชาวอเมริกันวิตกกัง  
เหตอกันว่า จะเกิดปัญหายุ่งยากขึ้นในเมื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรียังคงมีอยู่ในระบบผู้จัดการ  
ส่วนมากมักสงสัยว่า เป็นเพราะเหตุใดเมื่อมีผู้จัดการเทศบาลแล้วยังจำเป็นต้องมีตำแหน่งนายก  
เทศมนตรีเหลืออยู่อีกให้เกิดความยุ่งเหยิงในการบริหารงานไม่มีที่สิ้นสุด<sup>68</sup> แต่ปัจจุบันนี้ ข้อ  
สงสัยดังกล่าวน่าจะหมดไปในเมื่อปรากฏว่าจริงอยู่แม้ภายใต้ระบอบผู้จัดการจะยังยอมให้มีตำแหน่ง  
นายกเทศมนตรีไว้เช่นเดียวและให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนอื่น ๆ ก็ตาม

<sup>64</sup> Richard S. Childs, "500 Non-Blitical Elections," *Civic Victories* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1952), p. 299.

<sup>65</sup> Marguerite J. Fisher & Donald G. Bishop, *Municipal and Other Local Government* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1950), p. 58.

<sup>66</sup> Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1950), p. 362-63.

<sup>67</sup> Macdonald, *op. cit.*, pp. 211-12.

<sup>68</sup> Bromage, *op. cit.*, p. 361.

แต่ก็มีอำนาจน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเอาเสียเลย เพราะนายกเทศมนตรีคงทำหน้าที่เป็นแต่เพียงในฐานะประธานที่ประชุมสภาเทศบาล และเป็นประมุขในการประกอบพิธีการต่าง ๆ เท่านั้นเอง<sup>69</sup>

การคัดเลือกตัวผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยปกติเป็นเรื่องของสภาที่จะคัดเลือกเอาตัวคนหนึ่งคนใดเข้ารับตำแหน่งนี้ และก็มีบางแห่งที่ใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่ที่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นวิธีแรกเป็นที่นิยมมากกว่า<sup>70</sup>

(๓) **ผู้จัดการ (Manager)** นับเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองท้องถิ่นแบบนี ตัวผู้จัดการเองจะอยู่ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกหน่วยและพนักงานเทศบาลทุกคนตั้งแต่ชั้นหัวหน้าลงไปจนถึงพนักงานชั้นต่ำสุด ภาระหน้าที่ทั้งหมดของผู้จัดการเทศบาลจะเกี่ยวข้องกับการจัดการ การควบคุมและการประสานงาน ซึ่งจำต้องใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดวันตั้งแต่เช้าจรดเย็นเป็นประจำ (Full-time job) อีกทั้งจะต้องเป็นผู้ควบคุมให้กิจการต่าง ๆ ของเทศบาลทั้งในด้านการศึกษา การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การตำรวจ การดับเพลิง การสาธารณสุข การโยธา และการจัดบริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ให้มีลักษณะเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายที่สภาได้กำหนดขึ้นมาอีกด้วย<sup>71</sup>

(ก) **การแต่งตั้ง** ในการบริหารงานของเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการนี้ กำหนดให้สภาเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเลือกตั้งและแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งพิจารณาเห็นสมควร ให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลโดยถือหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกว่าต้องพยายามเลือกแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด มีความสามารถมากที่สุด ทั้งนี้เทศบาลหลายแห่งด้วยกันกำหนดแนวทางในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ในรูปตัวบทกฎหมาย และมักจะระบุไว้ในตอนต้น ๆ เสียด้วย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลเมือง ซาน บรูโน (San Bruno) ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้ระบุว่า “ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ... โดยสภาเทศบาล... โดยพิจารณาจากคุณสมบัติหรือความสามารถในการบริหารงานเป็นสำคัญ” และนอกจากจะได้วางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ใน

<sup>69</sup> Kncier, *op. cit.*, p. 265. (อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “นายกเทศมนตรี” อาจจะไม่เหมาะสมที่จะใช้ในกรณีเช่นนี้ต่อไปแล้ว เพราะไม่มีลักษณะเทศมนตรี แต่ขอใช้คำนี้ไปก่อนเนื่องจากความเคยชินของการใช้คำว่า “Mayor” ที่คือ “นายกเทศมนตรี” และยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าในโอกาสต่อไปนายกเทศมนตรีในเมืองไทยอาจจะเปลี่ยนเรียกเสียใหม่ว่า “นายกสภาเทศบาล” ก็อาจเป็นได้)

<sup>70</sup> Bromage, *op. cit.*, p. 361.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 365.

รูปของกฎหมายดังกล่าวแล้ว<sup>๕๖</sup> ในเทศบาลบางแห่งยังกำหนดมิให้สภาเทศบาลแต่งตั้งสมาชิก  
สภาเทศบาลด้วยตนเอง หรือหัวหน้างานของเทศบาลนั้น ๆ เขาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล  
เป็นการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งนับแต่พ้นจากตำแหน่งเดิมไป แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป  
ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลที่ปฏิบัติกันอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ก็คือ ในการคัดเลือก  
ผู้ใดก็ตามเพื่อให้เขาดำรงตำแหน่งอันสำคัญนี้ให้จากเรื่องราวภูมิฐานะ ค่าดีนา และความเลื่อมใส  
ในทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองของผู้นั้นเป็นข้อเข็ดขลิตแต่อย่างใดทั้งนี้<sup>๕๗</sup> 72

ตามปกติในการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลนั้นมิได้มีการกำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนาน  
เท่าใด คือเมื่อแต่งตั้งขึ้นมาแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพึงพอใจในผล  
งานอยู่ และยังมีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้มีการถอดถอนผู้จัดการ  
เทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายใน 6 เดือนแรก ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้  
ปฏิบัติงานมีความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่เสียก่อนนั่นเอง<sup>๕๘</sup> 73 อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าระยะเวลาที่  
ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาดำรงตำแหน่งนานนับวันมีแต่จะนานยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยการศึกษา  
ระยะเวลาที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติหน้าที่มาแต่ต้นจนถึงปี ค.ศ. 1920 ใช้นานเพียง 2 ปี 1 เดือนเท่านั้น  
พอถึงปี ค.ศ. 1930 อัตราเฉลี่ยดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น 4 ปี 11 เดือน และในที่สุดสูงขึ้นเป็น  
7 ปี เมื่อ ค.ศ. 1945 โดยที่ในตอนที่ปลายปี ค.ศ. 1942 นั้น ได้มีผู้สำรวจพบว่าผู้จัดการเทศบาล  
ถึงร้อยละ 49 ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานเกินกว่า 5 ปีขึ้นไป<sup>๕๙</sup> 74 ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็น  
ให้เห็นว่า การเป็นผู้จัดการเทศบาลนั้นได้กลายเป็นอาชีพอย่างหนึ่งไปแล้ว และผู้ดำรงตำแหน่ง  
นาน ๆ เช่นนี้ก็ย่อมมีความชำนาญงานมากจนตามระยะเวลานั้น ๆ ด้วยอย่างไม่ต้องสงสัย  
แต่อนึ่งจริงผู้จัดการเทศบาลส่วนมากก็มีความชำนาญงานมาก่อนแล้ว เนื่องจากเคยเป็น  
เจ้าหน้าที่อยู่ในเทศบาลแห่งนั้น ๆ หรือก่อนมาก่อนแล้ว เช่น เคยเป็นผู้ช่วยผู้จัดการหรือหัวหน้า  
หน่วยงานมานานพอสมควรแล้ว ต่อมาจึงได้รับการสนับสนุนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอันสำคัญ  
ยิ่งนี้ ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มต้นอาชีพของตนแบบนับเกินกว่าร้อยละ 50 ของยอด  
รวมทั้งหมด<sup>๕๖</sup> 75

72 Bollens, *op. cit.*, pp. 103-05.

73 Macdonald, *op. cit.*, p. 212.

74 Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 73.

75 Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 442.



ตารางที่ 1 แสดงอาชีพเดิมของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการเทศบาล

ประเภท	ระยะ 10 ปี ค.ศ. 1940-1949		ค.ศ. 1954		ค.ศ. 1955	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>บุคคลในวงการบริหาร</b>						
แต่งตั้งจากเทศบาลแห่งอื่น	227	18	75	34	76	29
อดีตผู้จัดการ	117	11	20	9	23	9
ผู้ช่วยฝ่ายบริหารและผู้ช่วยผู้จัดการ	69	4	28	13	42	16
นักบริหาร	13	1	8	4	13	5
พนักงาน-เต็มย่นฝ่ายการเงิน	109	7	8	4	15	6
วิศวกร	168	11	14	6	3	1
หัวหน้าสำนักงานจากเทศบาลอื่น	86	5	23	10	24	9
ข้าราชการของรัฐบาลกลาง มตรัฐและท้องถิ่นภาค	171	11	8	4	15	6
อื่น ๆ	71	5	4	2	14	5
<b>ยอดรวม</b>	<b>1,031</b>		<b>188</b>		<b>224</b>	
<b>บุคคลนอกวงการบริหาร</b>						
นักธุรกิจและอุตสาหกรรม	152	10	16	7	7	3
วิศวกร	51	3	2	1	5	2
อื่น ๆ	34	2	4	2	3	1
<b>ยอดรวม</b>	<b>237</b>		<b>22</b>		<b>15</b>	
<b>ไม่ทราบประเภทแน่นอน</b>	<b>186</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>8</b>
<b>ยอดรวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,564</b>	<b>100</b>	<b>220</b>	<b>100</b>	<b>259</b>	<b>100</b>
แต่งตั้งจากคนในเขตเทศบาล	803		156		187	

ที่มา: Clarence E. Ridley & Orin F. Nolting, *The Municipal Year Book 1956* (Chicago: The International City Managers' Association, 1956), p. 496.

(ข) คุณสมบัติ ตามหลักแล้ว ถ้าจะเลือกเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เชี่ยวชาญและเจตนาเข้ามาบริหารงานในฐานะผู้จัดการเทศบาลโดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองนั้นหรือไม่ มีอยู่เหมือนกันที่กฎหมายเทศบาลบางแห่งบ่งไว้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งได้จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองนั้นด้วย แต่ตามธรรมดาแล้วกฎหมายของเทศบาลส่วนมากมักไม่วางกฎเกณฑ์เช่นนั้นไว้<sup>76</sup>

จริงอยู่ แม้กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ของระบบนี้จะพยายามหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นต้นว่า “ผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงาน” บ้าง “มีลักษณะและความสามารถในทางธุรกิจอันสูงส่ง” บ้าง “เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรม” บ้าง หรือ “ได้รับการฝึกฝนในทางวิศวกรรม” บ้าง เหล่านี้ ซึ่งถือกันว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญนัก แต่กระนั้นก็ปรากฏว่า ทัศนคติของผู้จัดการก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจไม่น้อย จากผลของการศึกษาพบว่า ทัศนคติของผู้จัดการเทศบาลต่าง ๆ รวม 562 แห่ง เมื่อปี ค.ศ. 1944 นั้น จำแนกได้ดังต่อไปนี้ คือ

ทัศนคติของผู้จัดการเทศบาล	ร้อยละ
สูงกว่าชั้นปริญญาตรี	3.4
ปริญญาตรีทางวิศวกรรมศาสตร์	18.3
ปริญญาตรีแขนงอื่น	12.8
เคยศึกษาในมหาวิทยาลัยแต่ไม่สำเร็จ	23.5
เคยศึกษาด้วยตนเองทางไปรษณีย์	9.1
ไม่เคยศึกษาในมหาวิทยาลัยมาก่อนเลย	21.5
อื่น ๆ	11.4

ที่มา : Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 72.

ตามตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ว่า หนึ่งในสามของจำนวนผู้จัดการเทศบาลทั้งหมดได้รับปริญญามาแล้ว โดยเฉพาะปริญญาวิศวกรรมศาสตร์บัณฑิตนี้มีจำนวนมากกว่าบัณฑิต

<sup>76</sup> Kneier, *op. cit.*, p. 265.

ประเภทอื่น ๆ และอีกหนึ่งในสามนักเคยได้รับการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยมาแล้ว แต่ทำไมไม่สำเร็จ ต่อมาในระยะหลัง ๆ นี้ ความต้องการผู้จัดการเทศบาลที่เคยได้รับการศึกษาอบรมในทางรัฐประศาสนศาสตร์มาแต่ก่อนมีมากขึ้นทุกขณะ<sup>77</sup> และจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำในสหรัฐอเมริกาตามเทศบาลต่าง ๆ รวม 100 แห่ง ทำให้ทราบว่า วิชาความรู้ที่นับว่าจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนี้ซึ่งจำเป็นต้องใช้อยู่เสมอ ๆ มากน้อยตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ ภาษาอังกฤษ รัฐประศาสนศาสตร์ ศิลปะในการพูด การคลัง รัฐศาสตร์ การบริหารงานบุคคล ตรวิวิทยา บัญชี กฎหมาย และจิตวิทยา<sup>78</sup>

(ค) อำนาจหน้าที่ ได้เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า ผู้จัดการเทศบาลนั้นมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นแบบนอกลีขัง แต่ถึงกระนั้น อำนาจและหน้าที่ของผู้จัดการจะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็สุดแล้วแต่สภาจะมอบให้<sup>79</sup> ซึ่งถึงอย่างไรผู้จัดการเทศบาลก็คงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อสภาในการบริหารงานตามนโยบายที่สภาได้มอบหมายทุกประการแต่ผู้เดียว และมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคนโดยที่สภาจะไม่สอดมือเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย จึงเห็นได้ว่า ผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างอิสระที่สุด<sup>80</sup>

โดยมีผู้จาแนกแยกแยะหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลออกไปหลายอย่างหลายประการ ซึ่งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปบ้างสุดแต่ใครจะมุ่งสนใจที่จุดไหนมากกว่ากัน แต่เมื่อนำมาเรียบเรียงเข้าเป็นหัวข้อแล้ว จะพบว่า โดยทั่วไปผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ดูแลให้มีการปฏิบัติไปตามตติงบทกฎหมายที่เทศบาลประกาศไว้
- (2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหมด และแต่งตั้งบังคับบัญชา โยกย้ายหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลในระดับรองลงไปภายใต้ระเบียบบริหารงานบุคคลทั้งหลาย

<sup>77</sup> Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 71-72.

<sup>78</sup> Robert White & H.L. Imel, *American Government: Democracy at Work* (Princeton: D. Van Nostrand Company, Inc., 1961), p. 396.

<sup>79</sup> Holloway, *op. cit.*, p. 347.

<sup>80</sup> Robert S. Babcock, *State and Local Government and Politics* (New York: Random House, 1956), p. 122.

- (3) เสนอแนะต่อสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาล ซึ่งตนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องกระทำ
- (4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะในทางการคลัง และความต้อการในอนาคตของบ้านเมืองให้สภาทราบ
- (5) เตรียมและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภา
- (6) เตรียมและเสนอรายงานต่อสภาในเรื่องที่สภาต้องการ
- (7) รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบอยู่เสมอ โดยผ่านทางสภา<sup>81</sup>
- (8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่สภามีบัญชาในกรณีที่มีเรื่องนั้น ๆ มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย<sup>82</sup>

(จ) *คติและมารยาทของผู้จัดการเทศบาล (Professional Code of Ethics)* เนื่องจากผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล จึงได้มีผู้สมัครรับจ้างเข้าดำรงตำแหน่งนี้มาเรื่อยๆ จนเดี๋ยวนี้ตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลได้กลายเป็นอาชีพสำคัญทำนองเดียวกับทนายความหรือแพทย์ ดังนั้นสมาคมผู้จัดการเทศบาลสากล (The International City Managers' Association) จึงได้วางหลักเกี่ยวกับคติและมารยาทของผู้จัดการเทศบาลไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้จัดการนั้น ควรเข้าใจระบบเทศบาลแบบผู้จัดการเป็นอย่างดี และควรแน่ใจว่าจะทำงานในหน้าที่ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้
- (2) ผู้จัดการต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้รับใช้ที่ไว้วางใจของประชาชน
- (3) ต้องถือเกียรติและความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารงาน
- (4) ไม่นำเอาความลับของวงงานเทศบาลมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อความยิ่งใหญ่ของตนเอง หรือใช้เวลาดำเนินการโดยมิชอบ อันเป็นการทุจริต
- (5) ผู้จัดการหาใช่ผู้นำฝ่ายการเมือง (Political Leader) ไม่

<sup>81</sup> Clyde F. Snider, *American State and Local Government* (New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1950), p. 337.

<sup>82</sup> Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 443.

- (6) ต้องตระหนักเสมอว่า สภาพเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรนั้น เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในนโยบายของเทศบาล
- (7) ต้องชี้แจงความเคลื่อนไหวในวงงานเทศบาลให้ราษฎรทราบเสมอไป แต่ต้องเน้นในทางข้อเท็จจริงไม่ใช่ทางนโยบาย
- (8) เพื่อรักษาประสิทธิภาพของงาน ต้องไม่ยอมให้ผู้ใดมายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานและการบังคับบัญชาชั้นผู้น้อย และในการติดต่อกับสภาก็ต้องทำอย่างตรงไปตรงมา
- (9) การบรรจุ เลื่อน ปลด หรือได้ออกเป็นอำนาจของผู้จัดการเทศบาล แต่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการนั้น
- (10) ต้องดำเนินนโยบายโดยปราศจากอคติ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง<sup>83</sup>

(จ) รายได้ (Salaries) ในเมื่อผู้จัดการเทศบาลต้องผ่านการฝึกอบรมมาจนชำนาญชำนาญงาน ซึ่งต้องใช้เวลาไปไม่น้อย ดังนั้น อัตราค่าจ้างที่ได้รับจึงสูงกว่าของพนักงานเทศบาลคนอื่น ๆ ทั้งหมด รวมทั้งนายกเทศมนตรี แต่ถึงกระนั้นเมื่อนำไปเทียบกับรายได้ของผู้จัดการบางคนควรจะรับหากไปทำงานในเชิงธุรกิจแล้ว ก็ยังนับว่าต่ำอยู่นั่นเอง<sup>84</sup> จึงเป็นธรรมดาที่บางคนก็ไม่อยากจะเป็นผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน เพราะรายได้ในทางธุรกิจที่ตนได้รับอยู่นั้นสูงกว่า บางคนที่เป็นอยู่แต่ก็ลาออกไปเสียก็มี เนื่องจากรายได้ที่บริษัท ห้างร้านหรือโรงงานอุตสาหกรรมเสนอให้ตนนั้นสูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม Kneier กล่าวว่า การที่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะน้อยหรือไม่ก็นับว่าเป็นปัญหาเหมือนของนายกเทศมนตรี เพราะถึงอย่างไรรายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็ยังสูงกว่าและที่สำคัญก็คือ ผู้จัดการเทศบาลไม่ต้องทุ่มเทเงินทองไปในการหาเลี้ยงทางการเมืองเพื่อรักษาเก้าอี้ของตนไว้เหมือนนายกเทศมนตรี<sup>85</sup>

ผู้เขียนมีความเชื่อว่า การกำหนดรายได้ของผู้จัดการเทศบาลนั้นน่าจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมือง ถ้าเทศบาลใดมีพลเมืองมาก รายได้ของผู้จัดการก็ควรจะสูงกว่าในเทศบาลที่มีพลเมือง

<sup>83</sup> Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Company, 1961), pp. 461-62.

<sup>84</sup> Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 73.

<sup>85</sup> Kneier, *op. cit.*, p. 269.

น้อย นอกจากนึ่งพบอีกด้วยว่า รายได้ของผู้จัดการเทศบาลยังขึ้นอยู่กับประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว การศึกษา อายุ จำนวนผู้ได้บังคับบัญชา และ รายได้ของหัวหน้าหน่วยงาน เหล่านี้<sup>86</sup>

ตารางที่ 2 แสดงส่วนสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของผู้จัดการเทศบาล กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลของสหรัฐอเมริกา

จำนวนพลเมือง	รายได้ของผู้จัดการ (เป็นดอลลาร์สหรัฐ) ต่อปี		
	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
250,000 - 500,000	21,576	15,000	27,500
100,000 - 250,000	19,144	13,000	25,000
50,000 - 100,000	14,176	7,200	22,500
25,000 - 50,000	11,629	7,200	20,532
10,000 - 25,000	9,325	4,200	18,927

ที่มา : Charles M. Kneier, *City Manager in the United States* (New York : Harper & Brothers, 1957), p. 269.

(จ) การถอดถอน (Removal) ขอบเขตหนึ่งว่า ผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาล แต่ก็มีเทศบาลบางเมืองยอมให้ประชาชนลงคะแนนเสียง ให้ผู้จัดการเทศบาลออกจากตำแหน่งได้ การที่ผู้บังคับขบใน การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ จัดการเทศบาลเช่นนี้ยอมช่วยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวรอดพ้นจากการถูกรบถอนในทางการ เมืองไปได้ แต่ในกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้จัดการนั้น ก็เท่ากับ ทำให้การปฏิบัติงานของตนถูกกระทบกระเทือนจากอิทธิพลทางการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย ดัง นั้น ผู้จัดการย่อมจะต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะหาทางรักษาตำแหน่งของตนไว้ให้ได้โดยไม่พยายาม ดำรงศัตรูขึ้นมา และบางครั้งอาจต้องทำอะไรต่ออะไรลงไปอันเป็นผลเสียแก่เทศบาลเพื่อที่จะ

<sup>86</sup> The International City Managers' Association, *Trend in Salaries of City Managers* (Chicago : The International City Managers' Association, 1957), pp. 8-19.

ให้ตนได้ดำรงตำแหน่งต่อไปเท่านั้น ซึ่งเป็นกรจกกับหลักในการบริหารงานเทศบาลในระบบ  
 นอย่างยง แต่กคควาโชคยงคคอยูทศูรวงกฏหมายฉบับนั้น ๆ ไมเห็นคคยกับการทศจะใหประชาชน  
 ดงคณนเดียงเดอกลงผู้จตุการเทศบาลอศตุย คงเพียงแต่ยอมใหใช้สิทธิเช่นฉานนเฉพาะใน  
 การถอดถอนแต่อยางเดียง<sup>87</sup>

### 5. ความสัมพันธ์ระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาล

ลักษณะที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของระบบผู้จัดการเทศบาลซึ่งมีได้กล่าวไว้ในตอน  
 ก่อนก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการเทศบาลกับสภาเทศบาลซึ่งจะขาดเสียมิได้เป็นอันขาด  
 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบทั้งสองของระบบนี้ จะเห็น ได้ตั้งแต่สภาซึ่งเป็นองค์การนิติ  
 บัญญัติจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ฝ่าย  
 ผู้จัดการก็จะรับเอานโยบายนั้นมาเป็นหลักปฏิบัติและบริหารงานตามเทศบัญญัติที่สภาได้ตราขึ้น  
 สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการบริหารงานของเทศบาลโดยเด็ดขาด และผู้จัดการก็จะไม่  
 ยอแยงอำนาจของสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าผู้จัดการเทศบาลเป็นเพียงลูกจ้าง  
 ของสภา ไม่ใช่ นาย จึงอยู่บัญหาในการบริหารงานจะต้องเกยโยงอยู่กับส่วนทั้งสองนเดียง  
 ไป แต่ทว่าจะมีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละส่วนลงไปให้เห็นอย่างชัดแจ้ง เป็นต้นว่า ผู้จัดการ  
 จะเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ฝ่ายสภาจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติ หรือเมื่อสภา  
 เทศบาลได้ตราเทศบัญญัติออกมา ก็เป็นหน้าที่ของผู้จัดการที่จะต้องรับผิดชอบบังคับให้มีการ  
 ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้จัดการเทศบาลเสมอไป<sup>88</sup>

การบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียง  
 ไตนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันเหมาะสมพอดีระหว่างสภากับผู้จัดการ กล่าวคือสภาไม่  
 ควรจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องปดกยอยของการบริหารงานของผู้จัดการ และทางฝ่ายผู้จัดการ  
 ก็หาควรที่จะเข้าไปดงดาอำนาจหน้าที่ของสภาไม่<sup>89</sup> และถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จะ  
 มีการแบ่งแยกหน้าที่กันทศระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาลก็ตาม แต่กมได้ทำให้มีการแบ่งแยก  
 อำนาจ (Separation of Powers) ตามไปด้วย คืออำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหารก็ยง

<sup>87</sup> Macdonald, *op. cit.*, p. 212.

<sup>88</sup> Fisher & Bishop, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>89</sup> Holloway, *op. cit.*, p. 347.

คงตกอยู่กับสภาท้องถิ่น<sup>๕๕ 90</sup> เพียงแต่ว่าสภาจะมอบหมายงานในด้านการบริหารทั้งหมดให้ผู้จัดการรับไป  
 ทำแต่ผู้เดียว โดยที่สภายังจะต้องคอยสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา<sup>91</sup> เคยมีเหมือนกันที่สมาชิก  
 สภาเทศบาลเข้าไปพัวพันในเรื่องการบริหารงานอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอให้  
 บรรจุพรรคพวกของตน ด้วยเหตุนี้ เทศบาลบางแห่งจึงได้กำหนดโทษไว้ว่า หากพิชัญญ์ได้ความ  
 จริงว่า สมาชิกคนใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพไป<sup>92</sup> และถ้าจะ  
 ได้ผู้จัดการออก เทศบาลบางแห่งกำหนดว่าจะต้องมีการพิจารณาโดยเปิดเผย (Public Hearing)  
 ให้คนเข้าฟังได้เพื่อจะได้บ่งชี้การกดบัง

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภาและคอยให้คำแนะนำ  
 แล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังจะต้องเข้าร่วมประชุมและจัดทำรายงานต่าง ๆ เสนอต่อสภาอีกทั้งร่วม  
 อภิปรายด้วย แต่ทว่าไม่มีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงแต่อย่างใดทั้งสิ้น<sup>๕๕ 93</sup>

อย่างไรก็ดี ถ้ามีพันธภาพระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาลจะดีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้น  
 อยู่กับบุคลิกภาพของตัวผู้จัดการเองเหมือนกัน ทั้งนี้ Pate ได้กล่าวโดยย่อของผู้จัดการเทศบาลไว้  
 หลายคนซึ่งล้วนแต่แสดงให้เห็นว่า ความเป็นผู้มีบุคลิกดีทั้งในด้านการพูด การแสดงความคิดเห็น  
 และการประพฤติปฏิบัติตนอื่น ๆ อีกนั้นจะช่วยก่อให้เกิดสัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายได้  
 เป็นอย่างดี และจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานในระบบนอกด้วย ดังที่ Ossian E. Carr ซึ่งเป็นผู้จั  
 การเทศบาลคนหนึ่งในสหรัฐได้เคยกล่าวเปรยไว้ว่า

...ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นมีความกว้างขวางยิ่งกว่ากฎหมายฉบับใดทั้งสิ้น และ  
 กว้างยิ่งกว่าที่กฎหมายฉบับอื่นจะบัญญัติออกมาได้ มันอาจง่ายแต่ง่ายหรือว่ายุงแค้น  
 ยุงสุดแต่บุคลิกภาพ และความสามารถของผู้ที่นำเอากฎหมายไปปฏิบัติจะมีเพียงไร<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Snider, *op. cit.*, p. 337.

<sup>91</sup> International City Managers' Association, "City Management-Growing Profession", *Report of the Committee on Professional Training of the International City Managers' Association* (Chicago: The International City Managers' Association, 1957), p. 32.

<sup>92</sup> มัลย์ หุระนันท์, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>93</sup> Orin F. Nalting, *Management Methods in City Government* (Chicago: The International City Managers' Association, 1942), pp. 43-45.

<sup>94</sup> Pate, *op. cit.*, p. 219-21. (แปลโดยผู้เขียน)



## 6. คุณประโยชน์

จากผลของการศึกษาได้พบว่า มีผู้กล่าวและอธิบายถึงคุณประโยชน์ที่จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการ<sup>๕๕</sup>ใจต่างๆ กัน และส่วนมากแต่ที่ท่านมักจะเห็นว่า คุณประโยชน์ของระบบ<sup>๕๖</sup>ตามความเห็นของตนมีความสำคัญที่สุด แต่ผู้เขียนเห็นว่า ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์<sup>๕๗</sup>นี้ เรามีได้กำหนดลงไปเด็ดขาดว่า เรืองนนเรืองน วรนนวรน ตทตต<sup>๕๘</sup>แล้ว แต่เราจะศึกษาพิจารณาเพื่อหาว่าในบรรดาทางที่จะพึงปฏิบัติได้ด้วยวิธีต่างๆ เหล่า<sup>๕๙</sup>นี้มีวิธีใดบ้างในสภาพการณ์หนึ่ง<sup>๖๐</sup>ๆ นั้นที่พอจะถือได้ว่าดีที่สุด (one best way) ในแง่คุณประโยชน์<sup>๖๑</sup>ทั้งหลายของระบบ<sup>๖๒</sup>นักเช่นกัน ผู้เขียนก็จะขออาศัยหลักดังกล่าวรวบรวมเอาคำกล่าวหรือความคิด<sup>๖๓</sup>เห็นมาไว้ให้ได้มากที่สุด ส่วนปัญหาที่ว่า คุณประโยชน์ข้อไหน คอนใด จะดีที่สุดนั้น<sup>๖๔</sup> ขอให้<sup>๖๕</sup>ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของท่านผู้อ่านเอง

คุณประโยชน์อย่างหนึ่งซึ่งกล่าวกันว่ามีส่วนช่วยให้ระบบผู้จัดการเทศบาล<sup>๖๖</sup>ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางก็คือ การใช้ระบบ<sup>๖๗</sup>ที่สะดวกและง่ายมาก (simplicity) ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนระบบ<sup>๖๘</sup>อื่น ทั้งนี้ยอมจะลดภาระของประชาชนในการออกเสียงลงคะแนนให้น้อยลง คือไม่ยุ่งยาก<sup>๖๙</sup>ลำบากใจในการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหลาย ๆ ตำแหน่ง เพราะการแต่งตั้ง<sup>๗๐</sup>ฝ่ายบริหาร (ผู้จัดการเทศบาล) ตกไปเป็นอำนาจของสภาเดี่ยวแล้ว ประชาชนเพียงแต่เลือกตั้ง<sup>๗๑</sup>สมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น นอกจากนั้นการจัดระเบียบบริหารภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาล<sup>๗๒</sup>ยังช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งมีการประสานงานระหว่างส่วนต่าง ๆ ของเทศ<sup>๗๓</sup>บาลเป็นอย่างดี และในเมื่อผู้จัดการรับมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดในการบริหารงานไปแล้วเช่นนั้น<sup>๗๔</sup>สมาชิกสภาที่ย่อมมีเวลาว่างพอที่จะปลัดคนไปบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ชุมชนในด้านต่างๆ โดยไม่<sup>๗๕</sup>จำเป็นต้องได้รับค่าตอบแทนแต่อย่างใดเลยได้อีกด้วย<sup>๙๕</sup>

บางท่านก็กล่าวว่าการที่รูปลักษณะของการบริหารงานเทศบาลในแบบนี้<sup>๗๖</sup>นี้ได้ผิดแผกไปจากการประกอบธุรกิจแต่อย่างใดนั้นนับเป็นคุณประโยชน์อย่างหนึ่ง คือถือเสียว่าผู้ออกเสียงลง<sup>๗๗</sup>คะแนนก็คล้ายกับผู้ออกหุ้น สภา<sup>๗๘</sup>ก็เป็นเสมือนกรรมการอำนาจการ ส่วนตัวผู้จัดการเทศบาล<sup>๗๙</sup>ก็น่า

<sup>95</sup> John M. Swarthout & Earnest R. Bartley, *Principles and Problems of State and Local Government* (New York: Oxford University Press, 1958), p. 198.

จะเป็นผู้จัดการทั่วไปที่รับจ้างเข้ามาดำเนินธุรกิจนั้น<sup>96</sup> ซึ่งแม้เจ้าของความเห็นจะไม่ได้อธิบายให้ละเอียดลงไปว่า การที่ระบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะไม่ต่างกับการดำเนินงานในทางธุรกิจนั้นมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ คือพยายามที่จะลงทุนแต่เพียงแต่ให้ได้ผลกำไรมากเข้าไว้ จึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญ ฉะนั้น เท่าที่ผู้กล่าวว่าการที่ระบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานทางธุรกิจนับเป็นคุณประโยชน์อย่างหนึ่ง อาจเนื่องมาจากผู้พูดได้มองในแง่ดังกล่าวนั้นก็เป็นที่

Jewell C. Phillips ศาสตราจารย์ในวิชารัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย ได้กล่าวถึงคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการเทศบาลไว้ว่า ในประการแรกนั้น เมื่อมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบทั้งหมดไว้กับสภาแต่เพียงเดียว ก็ย่อมทำให้ผู้จัดการเทศบาลซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถขยัน มีฉันทะ อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไป วิธีการเช่นนี้จะไม่มีการที่ฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งแม้ว่าฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประชาชนก็จะต้องเก็บความไม่พอใจนั้นไว้จนกว่าจะถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้ คุณสมบัติของผู้จัดการยังเป็นหลักประกันความผิดพลาดในการบริหารงานได้เป็นอย่างดี คุณประโยชน์อีกประการหนึ่งในทัศนะของ Phillips ก็คือการแยกเอาการเมืองกับการบริหาร ออกจากกัน โดยเด็ดขาด คือต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนไปดังที่ผู้เขียนได้เคยอธิบายมาแต่ต้นในตอนที่ว่าด้วยลักษณะทั่วไปของระบบนี้ ซึ่งเป็นการจัดข้อขัดแย้งและการต่อสู้ในทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ออกไปได้อย่างชัด<sup>97</sup> และโดยที่กฎหมายได้บัญญัติให้สภาเอนกการบริหารงานทั้งปวงของเทศบาลไปให้ผู้จัดการทำโดยสิ้นเชิงแล้วย่อมเป็นการป้องกันการแทรกแซงในทางการเมืองเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และกิจการอื่น ๆ ของเทศบาล โดยที่ผู้จัดการไม่ต้องห่วงวิตถถึงความมั่นคงในตำแหน่งของตนแต่ประการใดเลย เพราะการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลนั้นกระทำกันโดยมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ผู้จัดการจึงคงดำรงตำแหน่งต่อไปเท่าที่สภาเทศบาลยังพอใจในผลงานของตนอยู่

96 Fisher & Bishop, *op. cit.*, pp. 62-63.

97 Earnest W. Steel, *Municipal Affairs* (Scranton: International Textbook Company, 1950), p. 42.

อย่างไรก็ดี คุณสมบัติหรือผลดีของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นอาจนำมาถ่วงดุลรูป  
ให้เห็นเป็นรายชื่อไปได้ดังต่อไปนี้ คือ<sup>98</sup>

(1) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (*Unity of Command*) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและ  
ทางปฏิบัติโดยทั่วไปนั้นถือว่า ตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาลจะได้แก่ผู้จัดการเทศ  
บาลแต่ตำแหน่งผู้เดียวเท่านั้น

(2) มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (*Line of Responsibility*) คือหัวหน้าหน่วยงานทุก  
คนจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้จัดการ เว้นแต่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภา ตัว  
ผู้จัดการเองก็ต้องรับผิดชอบต่อสภา และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน  
อีกต่อหนึ่งเป็นทอด ๆ ไปดังนี้

(3) มีการมอบหมายหน้าที่ (*Delegation of Authority*) อันเกิดจากการแบ่งความรั  
บรับผิดชอบในแต่ละระดับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ (2)

(4) มีการประสานงาน (*Co-ordination*) ซึ่งอาจทำได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้รั  
บรับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียว คือผู้จัดการซึ่งเป็นจุดรวมขององค์การ

(5) มีการรวมอำนาจ (*Integration*) อย่างเข้มแข็งเท่าที่ธรรมเนียมของมตรัฐจะเปิด  
ช่องให้

และในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณสมบัติของระบบผู้จัดการที่ใช้อยู่ใน  
เทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา 50 แห่งด้วยกันแล้ว สรุปผลได้ว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นมีข้อ  
ดีดังต่อไปนี้

- (1) ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายใน องค์การ บริหารงานของเทศบาล  
น้อยลง
- (2) ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
- (3) การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
- (4) สร้างความเป็นผู้นำได้ดีกว่าแบบอื่น
- (5) เกียรติภูมิของสภาสูงขึ้น

<sup>98</sup> Pate, *op. cit.*, p. 215.

- (6) การบริหารงานเต็มไปด้อยความชำนาญงานกว่าเดิม
- (7) บทบาทของเทศบาลกว้างขวางและมีความสำคัญค่าเท่า
- (8) ประหยัดรายจ่าย<sup>99</sup>

จากผลของการสำรวจในข้อที่ (1) นั้น จะได้ข้อสังเกตอย่างหนึ่งว่า อันที่จริงการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้นั้นเพียงแต่ทำให้อิทธิพลในทางการเมืองตตอดจนความแตกแยกต่างๆ ภายในองการเทศบาลน้อยลงเท่านั้น มิได้ถึงกับหมดสิ้นไปเสียทีเดียวดังที่ Phillips ได้กล่าวไว้ ฉะนั้น การที่ระบอบเทศบาลซึ่งใช้อยู่ในประเทศไทยต้องประสบกับอุปสรรคอย่างหนัก เพราะการบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองของคณะเทศมนตรีที่มีลักษณะเป็นปัญหาทั่วไปในองการเทศบาลนานาประเทศ เพราะจากการสำรวจดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้แต่ในระบบผู้จัดการที่สหรัฐอเมริกาคิดนำมาใช้ โดยเชื่อกันว่าจะจัดการต่อสู้ในทางการเมืองได้อย่างศักดิ์สิทธิ์ก็ยังไม่เป็นไปดังที่คาดหวังเอาไว้

## 7. ข้อเสียของระบบผู้จัดการ

แม้ว่าการบริหารงานของเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลจะมีคุณประโยชน์อยู่มากมายหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันข้อเสียหรือจุดอ่อนของระบบนี้ก็มิใช่น้อยเช่นกัน และมีข้อเสียบางประการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเฉยเมย ความไม่ซบซึ้งและความไม่ชัดเจนของประชาชนซึ่งทำให้ผลงานของเทศบาลไม่เป็นไป โดยเต็มภาคภูมิ<sup>100</sup> บรรดาข้อเสียต่างๆ ของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น ประมวลได้ดังต่อไปนี้

(1) ขาดความเป็นผู้นำทางการเมือง ข้อเสียประการแรกนี้เป็นจุดสำคัญที่คนอเมริกันพากันโจมตีระบบผู้จัดการเทศบาลตลอดมา ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะชีวิตของคนอเมริกันผูกพันอยู่กับการเมืองเป็นประจำ เมื่อผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นแต่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งขาดลักษณะทางการเมืองเจือปนอยู่ด้วยเช่นนี้ ชาวเมืองก็ย่อมจะอดอดใจในเมื่อไม่มีผู้นำทางการเมืองให้ตนสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของสภาและการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>101</sup> ฝ่ายสภาเองก็ไม่เคยชินกับความรับผิดชอบในการเป็นผู้นำ เพราะที่เคยเป็นมา สภาก็มักจะถือว่า

<sup>99</sup> Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 386.

<sup>100</sup> Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 68.

<sup>101</sup> Bailey & others, *op. cit.*, pp. 488-89.

นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นแต่ไหนแต่ไรมาแล้ว ดังนั้นประชาชนจะหวังพึ่ง  
 ด้ภาคักงไม่ได้โดยดี แต่ครั้นจะยอมรับว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำในทางการเมืองก็จะกลายเป็น  
 การแต่งตั้งคู่แข่งกับผู้จัดการเทศบาลขึ้นมาโดยปริยาย และอาจเปิดช่องให้นายกเทศมนตรี  
 ถือโอกาสใช้อิทธิพลครอบงำการบริหารงานของเทศบาลได้ ผลเสียก็จะไปตกอยู่กับประชาชน  
 ในบั้นปลายอีก<sup>102</sup>

(2) *ความเป็นประชาธิปไตยน้อย* ได้มีผู้วิจารณ์ว่า ในเมื่อการบริหารงานทั้งหมด  
 ตกอยู่ในความรับผิดชอบของคน ๆ เดียวคือผู้จัดการเช่นนี้ ก็ย่อมทำให้ความเป็นประชาธิปไตย  
 ในการปกครองท้องถิ่นด้อยไป เพราะผู้จัดการมิได้เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดย  
 ตรง แต่เป็นผู้ที่สภาแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งนับว่าเป็นการผิดหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย  
 ในข้อที่ว่า จะต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ข้อโต้แย้งเช่น  
 วนทำให้ความคิดของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาหลายแห่งที่จะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้  
 ต้องเลิกกันไป<sup>103</sup>

อันที่จริงข้อเสียในประการที่ (2) นี้ อาจแย้งได้ว่า การนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาล  
 มาใช้ไม่ได้ขัดต่อหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้ถ้าจะย้อนไปพิจารณาในตอนต้น ๆ จะ  
 เห็นว่าจากการเลือกตั้งแต่งตั้งที่ทำการเป็นทอด ๆ ไปโดยราษฎรจะเลือกตั้งมาซึ่งสภาเทศบาลก่อน  
 ต่อจากนั้นสภาจะไปเลือกตั้งว่าจ้างผู้จัดการเทศบาลเพื่อรับหน้าที่ในการบริหารงานแต่เพียง  
 อย่างเดียว ดังนั้นแต่เดี๋ยวก่อนก็ต้องรับผิดชอบไปตามขอบอำนาจหน้าที่ของตน คือ ถ้าเป็นกรณี  
 ที่ผู้จัดการปฏิบัติงานขาดตกบกพร่อง หรือสภาเห็นว่าทำงานได้ผลไม่คุ้มกับค่าจ้าง สภาจะถอด  
 ถอนออกไปเสีย และในขณะเดียวกัน ถ้าสภาซึ่งสภาเทศบาลคนใดไม่รักษาดำเนินการของราษฎร  
 หรือละเลยต่อหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของราษฎร ถ้าเป็นเช่นนี้ในสหรัฐอเมริกาก็คง  
 ไม่มีใครเลือกผู้หนึ่งเป็นอีก แต่ถ้าเป็นเมืองไทยอาจไม่แน่ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การบริหารงาน  
 เทศบาลแบบนมการควบคุมกันเป็นทอด ๆ ไป แต่ในที่สุดอำนาจทั้งหมดจะตกอยู่ในกำมือของ  
 ราษฎรโดยเด็ดขาด จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้คิดว่า เหตุผลที่ว่า การปกครองท้องถิ่นในระบบ  
 นี้ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้นน่าจะอ่อนไปสักหน่อย

102 Macdonald, *op. cit.*, p. 221.

103 Kneier, *op. cit.*, p. 247.

(3) *สภาพอ่อนความสามารถ* โดยที่แต่ก่อนแต่ไรมาสภาพก็ถือว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้  
 ด้เด่นในทางการเมืองของแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้น เมื่อนายกเทศมนตรียื่นข้อเสนองะไรก็ตามต่อสภา  
 สภาที่เพียงแต่ยอมรับข้อเสนอนั้นหรือมีฉันทกบอดไป ความจำเจเช่นนี้ทำให้สภาพความ  
 วิเริ่มไม่รู้ว่าอะไรบ้างเป็นดังจำเป็นในอนาคต ไม่รู้ว่าอนาคตของเทศบาลจะเป็นอย่างไรกัน และ  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือความเป็นผู้นำมักไม่มีในหมู่สมาชิกสภา เพราะทุกคนยอมรับกันเสียแล้ว  
 ว่านายกเทศมนตรีแต่เพียงคนเดียวเท่านั้นที่สมควรได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำในทางการเมือง  
 ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปของการบริหารงานเทศบาลมาเป็นแบบผู้จัดการ ก็อาจมีสมาชิก  
 สภาจำนวนมากที่มีลักษณะดังกล่าวติดรอมกลุ่มมาด้วย ความเคยชินแต่เดิมก็พลอยติดตัวมาอีก  
 พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่าเดิม เพราะคน  
 ที่ดีจริง ๆ มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ก็ไม่ยอมเป็นสมาชิกด้วย ทั่วไปประกอบอาชีพในทาง  
 ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมซึ่งมีรายได้สูงกว่าไม่ได้ ทั้งหมดนี้นับเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งในด้าน  
 สภาเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการ<sup>104</sup>

(4) *ขาดตัวผู้จัดการที่มีคุณสมบัติตามต้องการ* เนื่องจากการบริหารงานทั้งหมดตกอยู่  
 ในความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลโดยลำพังผู้เดียว ฉะนั้น ผู้จัดการจึงต้องมีคุณสมบัติพอ  
 ซึ่งมักจะหาไม่ค่อยได้ ด้วยเหตุนี้ ในเทศบาลบางแห่งจึงต้องเปลี่ยนตัวผู้จัดการกันบ่อย ๆ เพื่อ  
 หาตัวผู้จัดการที่มีความสามารถสูง ๆ มาใช้งานให้ได้<sup>105</sup>

(5) *ไม่เหมาะสมกับเทศบาลบางแห่ง* ข้อโต้แย้งในประการนี้ยังสืบเนื่องอยู่ คือมีบาง  
 ท่านกล่าวว่าระบบผู้จัดการนี้ไม่สามารถนำไปใช้ในเมืองใหญ่ ๆ ได้ เนื่องจากความเป็นผู้นำ  
 ของนายกเทศมนตรีถูกบั่นทอนลง ทำให้ราษฎรในเขตเทศบาลขาดผู้นำทางการเมืองไป แต่ก็มี  
 บางท่านกลับกล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ไม่เหมาะที่จะนำไปใช้ในเมืองเล็ก ๆ เพราะ  
 จะหาตัวผู้จัดการเทศบาลทำได้ไม่เต็มที่<sup>106</sup> อย่างไรก็ตาม Holloway ได้บ่งลงไปเลยว่า ระบบ  
 ผู้จัดการเทศบาลเหมาะที่จะนำไปใช้ในเมืองขนาดเล็ก และขนาดกลางที่มีพลเมืองอยู่ในระหว่าง  
 10,000 ถึง 100,000 คน แต่ก็กล่าวอีกว่า มีเทศบาลขนาดย่อม ๆ หลายแห่งที่มีพลเมือง  
 น้อยกว่า 10,000 คน นำเอาการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนี้ไปใช้ได้ผลดีมาแล้วเหมือนกัน<sup>107</sup>

104 Macdonald, *op. cit.*, p. 220.

105 Steel, *op. cit.*, p. 43.

106 *Ibid.*, p. 44.

107 Holloway, *op. cit.*, p. 349.

## 8. เปรียบเทียบผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกากับปลัดเทศบาลของไทย

ถ้าหากจะพิจารณากันอย่างเฝื่อน ๆ ตามคําคำกฎหมายที่ว่า “ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล” จะรู้สึกคล้ายกับว่า ฐานะและอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลไทยนั้นเป็นอย่างเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับผู้จัดการเทศบาล (city manager) ของสหรัฐอเมริกาเป็นที่สุด แต่ถ้าหากได้พิจารณาให้ลึกซึ้งโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ

(1) *อำนาจหน้าที่* อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลนั้นคลุมไปทุกแง่ทุกมุมเท่าที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล คือนับแต่อำนาจแต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานเทศบาลโดยพลการซึ่งปลัดเทศบาลของเราย่อมทำเช่นนั้นไม่ได้ ไปจนถึงการปฏิบัติงานของผู้จัดการเทศบาลซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตนเองว่าจะทำประการใด โดยสภาจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับขอ แต่เพียงให้กิจการนั้น ๆ เป็นไปตามนโยบายและความประสงค์ของสภาเทศบาลเป็นใช้ได้ แต่สำหรับปลัดเทศบาลของไทยมิได้มีบทบาทมากถึงเพียงนี้ เพราะการบริหารงานของเทศบาลยังอยู่ในความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีอยู่โดยสิ้นเชิง

(2) *ความรู้ความสามารถ* ได้เคยกล่าวไว้ในตอนต้น ๆ แล้วว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาต้องมีความรู้ความฉลาด ความจัดเจนงานสูง ซึ่งหาได้ยากเต็มทนในหมู่ปลัดเทศบาลของไทยเพราะคนที่มีความรู้ก็มักจะนิยมเข้ารับราชการมากกว่าเป็นปลัดเทศบาล จากการศึกษาได้ความว่าเมื่อปี พ.ศ. 2503 ได้มีผู้สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีรวมดีกว่าคนสมัครเข้าเป็นปลัดเทศบาล แต่ต่อมาได้ลาออกไปรับราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอตรี ดังกติกกรมการปกครองหรือกรมมหาดไทยสมัยนั้นบ้าง กรมอื่น ๆ บ้าง จนกระทั่งมีปลัดเทศบาลรุ่นนั้นเหลืออยู่เพียง 5 คน ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่า (1) ความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลมีมากไม่สัมพันธ์รายได้ (2) ไม่ก้าวหน้าเพราะไม่มีตำแหน่งที่จะเลื่อนได้สูงกว่านี้อีกแล้ว และ (3) เกียรติภูมิต่ำ<sup>108</sup>

(3) *การแต่งตั้งถอดถอน* สภาเทศบาลเท่านั้นที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้จัดการ

<sup>108</sup> จากการศึกษา นายตำรวจ วัฒนะสิงหะ, ปลัดอำเภอตรี อำเภอชุมแสง จังหวัดพิจิตร, อธิบดีปลัดเทศบาลเมืองตราด, 30 สิงหาคม 2506

เทศบาล แต่ในกรณีปลดเทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานสามัญของเทศบาลนั้น ได้มีพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2486 วางหลักให้อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด หรือ อ.ก.ท. จังหวัดแต่ละคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. มีอำนาจในการควบคุมหรือพิจารณาอนุมัติการแต่งตั้ง โดยเฉพาะในกรณีที่จะให้ปลดเทศบาลพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ได้นั้นจะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ท. เสียก่อนจึงจะสั่งได้ ทั้งนี้ ย่อมเห็นแล้วว่า คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนปลดเทศบาลโดยพลการ<sup>109</sup> ซึ่งทำให้ยากแก่การควบคุมบังคับบัญชาอยู่เหมือนกัน ทั้งนี้ ย่อมจะเป็นผลให้ปลดเทศบาลขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับตัวให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นเพื่อให้โรงงานที่เทศบาลจะได้รับมีประสิทธิภาพเพิ่มตามไปด้วย ทั้งนี้ เพราะเชื่อว่า คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจอันใดที่จะมาบรรเทาผลดีหรือผลร้ายให้แก่ตนได้ ในเมื่อการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษก็ การ โอนกดี เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ท. หรือ อ.ก.ท. จังหวัดเสียก่อนแล้วแต่กรณี<sup>110</sup>

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วย่อมพอจะทราบได้ว่า ความจริงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีลักษณะที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกับตำแหน่งปลัดเทศบาลของไทยเลยแม้แต่น้อย และหากจะนำเอาตำแหน่งทั้งสองมาเปรียบเทียบหาความคล้ายคลึงหรือความแตกต่างกันแล้วก็ไม่ผิดอะไรก็เอาตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งนอกจากจะเป็นประมุขของประเทศแล้วยังมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มขั้นไปเปรียบเทียบกับตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศเยอรมันตะวันตกซึ่งมีฐานะเป็นแต่เพียงประมุขของประเทศแต่อย่างเดียวก่อนนั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่แท้จริงจะตกอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี

### ข้อสรุปและเสนอแนะ

อันที่จริงความคิดที่จะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลของประเทศไทยมิใช่จะเพิ่งมีขึ้นเมื่อไม่ช้าไม่นานมานี้ก็หาไม่ ความจริงได้ค้นต่อกันมานานแล้ว

<sup>109</sup> ดู พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 60, ตอนที่ 40, 27 กรกฎาคม 2486

<sup>110</sup> *Ibid.*, มาตรา 31 วรรค 2, มาตรา 34 (1) และ (2) และมาตรา 35



เป็นต้นว่า เมื่อปี พ.ศ. 2493 กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงระบบเทศบาลเดี่ยวใหม่ โดยพยายามที่จะจัดรูปงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพนักงานประจำทำหน้าที่ปฏิบัติและควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาเทศบาลกำหนดไว้เช่นเดียวกับผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน<sup>111</sup> แต่ไม่ทราบว่าเป็นเพราะเหตุใดแนวความคิดดังกล่าวจึงแทบจะไม่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เอาเสียเลย การที่มีบางท่านเชื่อว่าหากนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นจะทำให้การเทศบาลของเราเจริญขึ้น ได้รับความนิยมนอกวางขวางมากขึ้น เพราะว่าสภาพของเทศบาลในประเทศไทยกับ city manager ของสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะกลมกลืนกันอย่างยิ่ง คือ (1) ระบบผู้จัดการเทศบาลช่วยให้การบริหารงานมีลักษณะประหยัด และมีประสิทธิภาพสูง ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของการแก้ไขระบบเทศบาลของไทย และ (2) เหมาะสำหรับเทศบาลเล็ก ๆ ที่มีรายได้จำกัดและมีผู้นับไม่มากนัก นับว่าเหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเทศบาลขนาดเล็ก ๆ และมีรายได้น้อยอยู่แล้ว<sup>112</sup> แต่ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เราไม่ควรจะหวังกันจนเกินไปนักว่า ถ้าหากนำเอาระบบนี้มาใช้กับเทศบาลในเมืองเราแล้วจะมีประโยชน์ได้ผลเต็มที่เต็มเปี่ยมเสมอไป เพราะแม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งนับว่าเป็นต้นตำรับของระบบนี้เองก็ยังประสบความล้มเหลวในการนำเอามาใช้ในเทศบาลบางแห่งด้วยเหตุผลบางประการ<sup>113</sup>

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากการให้สัมภาษณ์ของ ฯพณ ฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยดังที่ได้กล่าวไว้ในหน้าแรกของบทความเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การบริหารงานของเทศบาลในประเทศไทยในอนาคตอันใกล้จะต้องใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลอย่างไม่ต้องสงสัย

แต่ก่อนที่เราจะก้าวไปวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของระบบผู้จัดการที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าจากรายละเอียดที่ได้เสนอไว้ในตอนต้นด้วยระบบเทศบาลของประเทศไทยย่อมจะช่วยให้ท่านผู้อ่านเห็นได้ชัดว่า บรรดาปัญหา นานาประการที่เกิดขึ้นใน

111 Choop Karnjanaprakorn, *op. cit.*, p. 183.

112 ดำรง สุนทรสารทูล, "เทศบาลระบบสภาและผู้จัดการ ประสบความสำเร็จเสมอไปหรือไม่", *นิตยสารเทศบาล*, ปีที่ 7, เล่ม 7, กรกฎาคม 2500, หน้า 28

113 See Harold Ziuk, *Government of Cities in the United States* (New York : The Macmillan Company, 1939), pp. 317-20.

องการเทศบาลนั้นมีมูลเหตุมาจาก “คน” โดยแท้ ส่วนความบกพร่องอันเนื่องมาจาก “แบบ” ก็มีอยู่บ้าง ความบกพร่องหรืออุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลจะเป็นผลอันเนื่องมาจาก “คน” คือนับตั้งแต่ประชาชนที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลตลอดไปจนถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี รวมทั้งพนักงานประจำทั้งหลาย ส่วน “แบบ” ก็น่าจะมีส่วนช่วยแก้ไขความบกพร่องในองการเทศบาลได้อยู่มาก เพราะถ้าแบบรัดกุมดี โอกาสหรือช่องทางที่ “คน” จะกระทำไปในทางชั่วก็ย่อมจะไม่มีหรือถ้ามีก็คงไม่มากมายดังที่เป็นอยู่แล้ว ๆ มา ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว การพิจารณาเอาแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นมาใช้เพื่อแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไปดังที่รัฐบาลดำริไว้ก็นับว่าเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างยิ่ง เพราะถึงอย่างไรก็จะดีกว่าที่จะปล่อยให้ความเสื่อมโทรมในองการเทศบาลมีอยู่เช่นนั้นเรื่อยไปโดยไม่นำพาหาทางแก้ไขซึ่งในที่สุดผลร้ายก็จะไปตกอยู่กับประชาชน แต่การแก้ไขด้วยวิธีนำเอาแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ก็นับมีปัญหาที่จะต้องขบคิดอยู่หลายประการเหมือนกัน ทั้งนี้ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวตามลำดับดังนี้

ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า เทศบาลในบ้านเรานั้นส่วนมากมีขนาดเล็กและขนาดกลาง รายได้ยังไม่ค่อยจะพอเพียงตัว ประชาชนก็ไม่ค่อยจะมีความสนใจมากนักดังที่ได้เห็นแล้วว่า ความคิดริเริ่มให้มีการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลก็คิด ความคิดที่จะนำเอาแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ก็คิด ล้วนแต่เป็นความคิดของผู้ปกครองบ้านเมืองแทบทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ราษฎรจึงไม่ค่อยจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตามความหมายที่แท้จริงของการปกครองตนเองในระบอบเทศบาล เมื่อประชาชนขาดความสนใจเช่นนี้ การควบคุมการบริหารงานของเทศบาลจึงหะหลวมเป็นช่องทางให้ผู้เข้ามาบริหารงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในทางที่มิชอบไม่ควร บรรดาพนักงานเทศบาลก็มักจะคิดว่าตนนั้นมีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ราษฎรในท้องถิ่น หรือในเขตเทศบาล จึงทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายของราษฎร ดังคำกล่าวตอนหนึ่งของ ฯพณ ฯ นายกรัฐมนตรีที่ว่า “... ทุกวันนี้ ราษฎรไม่กล้ามาติดต่อกับเทศบาล ก็เพราะยังมีพนักงานเทศบาลทำตนอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นภัยต่อระบอบเทศบาลที่ให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองด้วยเป็นอย่างยิ่ง”<sup>114</sup> เมื่อท่าทีของราษฎรที่มีต่อการปกครองยังคงเป็นอยู่

<sup>114</sup> บทบรรณาธิการ เรื่อง “ข้อคิดเกี่ยวกับปรับปรุงเทศบาล,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 147-48

เช่นนิยมเป็นการยากที่จะหวังได้ว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลที่รัฐบาลตัวจริงให้นำมาใช้นั้นจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายของรัฐบาลเอง ไม่ใช่ของประชาชน เพราะบรรดาประชาชนมิได้เป็นผู้ริเริ่ม ฉะนั้น เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างหนึ่ง และเพื่อหยั่งเสียงของประชาชนว่ามีความสนใจต่อระบบนี้มากน้อยเพียงใดอีกอย่างหนึ่ง ในขั้นต้นรัฐบาลควรทดลองนำเอาระบบนี้มาใช้ในเทศบาลบางแห่งดูก่อนว่าจะได้ผลประการใด ทั้งนี้โดยถือเสียว่า ถ้าผลที่ได้รับตรงตามความมุ่งหวังไว้ก็เท่ากับเป็นการ โฆษณาและชักจูงใจประชาชน ในท้องถิ่นอื่น ให้เกิดความสนใจในการบริหารงานเทศบาลรูปนี้ได้อีกหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นอื่นเกิดความเลื่อมใสและปรารถนาที่จะให้เทศบาลของตนมีการบริหารงานแบบนี้บ้าง ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ราษฎรเกิดความสนใจและความรู้สึกกับผิดชอบที่จะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นแบบนกลายๆ นั้นเอง แต่ถ้าหากผลที่ได้รับเป็นไปในทางตรงข้าม คือ ปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้นแล้ว ก็อาจถือเอาระยะแรกของการใช้ระบบผู้จัดการนี้ในเทศบาลบางแห่งเป็น “โครงการทดลอง” หรือ Pilot Project ที่จะช่วยให้พบอุปสรรคหรือข้อบกพร่องต่างๆ แล้วพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในเขตเทศบาลแห่งอื่นต่อไป

ถึงแม้เราจะได้จัดแบ่งประเภทของเทศบาลออกไปเป็นประเภทๆ ก็ตาม แต่ในการวางแผนทดลองใช้ระบบเทศบาลแบบใหม่นี้จึงควร พิจารณาเลือกเฉพาะเทศบาลที่มีความหนาแน่นของราษฎร ในระดับต่างๆ กันเป็นพวกๆ ไป เพื่อที่จะหาดูว่า การใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลในประเทศไทยนั้นได้ผลดีในเทศบาลที่มีจำนวนราษฎรหนาแน่นขนาดไหนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ควรทดลองใช้ให้กระจายไปตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ในจำนวนที่พอจะนำเอาผลที่ได้ขึ้นมาเปรียบเทียบได้ คือไม่ควรจะทดลองใช้น้อยแห่งจนเกินไปจนถึงกับผลของการเปรียบเทียบไม่เป็นที่เชื่อถือได้พอ หรือมากเกินไปจนกลายเป็นการเสียต่อความล้มเหลวในการสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนในระยะเริ่มแรก ซึ่งจะเป็นผลให้การบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนนำพาจากประชาชน ในวันหน้าเท่าที่ควร

สมมติว่าเราตกลงใจแน่นอนว่าจะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลนี้มาใช้แน่นอนในที่ใดบ้างแล้ว ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ ในเมื่อสภาพของสังคมไทยก็ดี ระดับการศึกษาของประชาชนก็ดี และท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเท่าที่เป็นอยู่

ทุกวันนี้จะเหมาะสมหรือไม่ถ้าเราจะลอกเอาแบบดังกล่าวมาใช้ทั้งหมด โดยไม่ดัดแปลงให้เข้ากับ  
 สิ่งแวดล้อมดังกล่าวนั้นเสียเลย เรื่องนี้จำต้องอธิบายให้ทราบเสียก่อนว่า แท้ที่การบริหารงาน  
 เทศบาลในแบบผู้จัดการเจริญงอกงามในสหรัฐอเมริกาเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยอัน  
 เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นเจริญมากกว่าในประเทศไทยอยู่แล้ว ฉะนั้น  
 ถ้าเราจะลอกแบบของเขาทั้งหมดมาใช้ในสภาพทางสังคมและการเมืองอย่างเรานั้น ผู้เขียนกล้า  
 พูดยุติอย่างเต็มปากว่าผลที่จะได้รับจะต้องต่างกับของประเทศต้นตำรับอย่างไม่มีปัญหา กล่าว  
 คือ ในเมื่อราษฎรของเรายังมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปของ  
 เทศบาลน้อยอยู่คราบใด การควบคุมเทศบาลโดยประชาชนด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็น  
 สมาชิกสภาเทศบาลก็ย่อมจะไม่ได้ผลดีตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตย  
 เป็นของประชาชน คือ แทนที่ราษฎรจะเลือกเฟ้นเอาคนดีมีความรู้ และมีความตั้งใจที่จะ  
 บำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริงก็อาจเลือกเอาแต่พวกพ้องของตน หรือใครก็  
 ตามที่มีได้มีคุณสมบัติเหมาะสมเท่าที่ควรด้วยความฉันทชดชอบกันเป็นส่วนตัวบ้าง ด้วยความ  
 เกรงใจบ้าง หลงเชื่อในคำโฆษณาบ้าง โดยมีได้คำนึงถึงผลได้ผลเสียของท้องถิ่นในสังคมนั้น  
 เป็นสำคัญ ทั้งนี้ อาจทำให้สภาเทศบาลมีแต่สมาชิกที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ได้ตนและพวกพ้อง  
 มากกว่าประโยชน์ของสังคมนั้น ผลที่เกิดตามมาก็คือ สภาซึ่งอาจประกอบไปด้วยสมาชิกเช่นว่านั้น  
 จะไปแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลจากพวกพ้องของตนขึ้นมา โดยมีได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถ  
 เท่าที่บุคคลในตำแหน่งนั้นจำต้องมี ต่อจากนั้นผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาด้วยวิธีดังกล่าว  
 ก็อาจไปเลือกเอาสมัครพรรคพวกของตนเข้ามาเป็นพนักงานประจำ ซึ่งในกรณีดังที่ได้กล่าว  
 มาแล้วทั้งหมดนี้ ย่อมจะทำให้ความเสื่อมโทรมของระบบผู้จัดการเทศบาล อันเนื่องมาจากการ  
 ทุกจริต การเล่นพรรคเล่นพวกตามมาอย่างแน่นนอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามหลักการนี้ สภา  
 เทศบาลตามระบบนี้จะมีสมาชิกไม่มากนัก ดังนั้นถ้าราษฎรเลือกตั้งเอาบุคคลที่ไม่สมควรเข้าเป็น  
 สมาชิกสภาเทศบาลเพียงไม่กี่คนก็ย่อมจะสามารถคุมเสียงในสภาได้ในกำมืออย่างเด็ดขาดซึ่งจะ  
 ทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปในทางที่จะเกิดประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องโดยประ  
 ชาชนซึ่งไม่สู้จะสนใจกับสิทธิและหน้าที่ในอันจะรักษาประโยชน์ของตนนัก และประโยชน์ที่ตน  
 ควรจะได้รับอยู่แล้ว ก็ไม่มีโอกาสที่จะยับยั้งได้เลย

ในขั้นต่อไป ขอให้หันไปพิจารณาข้อบกพร่องของการนำเอาระบบนี้มาใช้โดยมิได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมอีกแห่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับถึงส่วนประกอบของเทศบาลภายใต้ระบบนี้ทั้งหมด คือ (1) สภา (2) นายกเทศมนตรี และ (3) ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งในที่นี้จะไม่นำเอาส่วนประกอบของเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งคณะปฏิวัติมาเป็นหลักในการพิจารณาด้วย หากแต่มุ่งที่จะนำเอาสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในอดีตมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาประกอบกับการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ทั้งหมดโดยไม่ดัดแปลงแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ถ้าเราพิจารณาคำตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระบบผู้จัดการซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนต้น ๆ จะเห็นว่า นายกเทศมนตรีในระบบนี้มีอำนาจจำกัดแต่ประการใดเลย เท่าที่ยังคงมีไว้ก็เพื่อให้ทำหน้าที่อันเกยรติบางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ขอให้ท่านผู้อ่านลองพิจารณาดูว่า หลักอันนี้จะนำมาใช้ได้หรือไม่ในการบริหารงานของเทศบาลในเมืองไทย ซึ่งเป็นเมืองที่ในสายตาฝรั่งแต่เห็นว่าเป็นไปด้วยความเกรงอกเกรงใจ การให้อภัย และให้ความเคารพบนอบต่อผู้มีอาวุโสด้วยประการทั้งปวง<sup>115</sup> คือ รวยกว่ากันบดอ เก่งกว่ากันบดอ ดุดโตกว่ากันบดอ หรือแม้แต่ผู้หาทางร่ำรวยด้วยวิธีไม่สุจริต ก็มีคนบดอ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เห็นว่า ในเมื่อนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากหมู่สมาชิกสภาด้วยกันเอง ซึ่งแต่ละผู้ที่ได้รับการคัดเลือกก็ย่อมจะต้องเป็นผู้มีอะไรต่ออะไรที่คิดว่า เหนือกว่า หรือมากกว่าบรรดาเพื่อนสมาชิกด้วยกัน อย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางใจหรือทางการเงินครอบงำสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่บ้าง และอิทธิพลอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านี้ย่อมมีอยู่เหนือจิตใจของราษฎรบางส่วนหรือทั้งหมดในเขตเทศบาลอีกด้วยได้ ซึ่งถ้ารูปการเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลซึ่งตามหลักก็ต้องได้รับการว่าจ้างแต่งตั้งจากสภาจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของผู้จัดการอาจถูกแทรกแซงจากนายกเทศมนตรีบ้างไม่มากนักน้อยในเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลก็ ประชาชนก็ ยังมองเห็นความสำคัญขงนายกเทศมนตรีในฐานะผู้นำอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ อาจทำให้นายกเทศมนตรีบางคนฉวยโอกาสเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในความ

115 Blanchard, *op. cit.*, pp. 480-83.

รับผิดชอบของผู้จัดการ โดยอาศัยอิทธิพลเหล่านั้นเป็นเครื่องสนับสนุนกลาง ๆ โดยที่ผู้จัดการเทศบาลก็จะต้องฝืนใจยินยอมเพื่อรักษาเสถียรภาพของตนไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ประสิทธิภาพของงานที่จะได้รับก็อาจหย่อนไปบ้าง เมื่อนายกเทศมนตรียังใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงในการบริหารงานของเทศบาลได้แล้ว สภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยตรงก็ย่อมจะถืออำนาจเข้าพัวพันในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ซึ่งทั้งนี้อาจทำได้โดยเปิดเผยหรือโดยทางอ้อมซึ่งอาจแฝงมาในรูปของการขอร้องที่ผู้จัดการย่อมจะต้อง “แข็งใจ” และปฏิบัติตามเพื่อเอาใจสภาไว้ พฤติกรรมเช่นนี้แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเองก็ยังทำให้ระบบผู้จัดการเทศบาลในบางเมืองต้องเลิกกันไปก็มี<sup>116</sup> และในทำนองเดียวกัน ถ้าหากผู้จัดการเทศบาลที่จะแต่งตั้งขึ้นมาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความเข้มแข็งในการบริหารงานอย่างแท้จริงแล้ว ผลงานที่เกิดขึ้นย่อมเป็นที่นิยมชมชอบในหมู่ประชาชนอย่างไม่มีปัญหา และในเมื่อเทศบาลของเราส่วนมากมีขนาดย่อม ๆ การทำความดีของผู้จัดการเทศบาลก็ย่อมจะรู้ถึงหูของประชาชนอย่างรวดเร็ว เมื่อความดีของผู้จัดการมีมากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็จะค่อย ๆ มองเห็นความสำคัญของสภาและนายกเทศมนตรีน้อยลงไปเท่านั้น ความดีเด่นของผู้จัดการเทศบาลนั่นเองที่จะสร้างลักษณะผู้นำให้แก่ตนเองในหมู่ประชาชนคนไทย ซึ่งยอมรับนับถือในความดีกว่า เก่งกว่า และอาจได้กว่าของผู้อื่นมาแต่ไหนแต่ไรแล้วที่ละน้อย ๆ ซึ่งทั้งนี้ก็อาจกลายเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้จัดการเทศบาลเกิดความ “ผยอง” ในความสำคัญของตนขึ้นมา และจะเริ่มเข้าไปก้าวก่ายการงานในหน้าที่ของสภาโดยมองเห็นสภาเทศบาลเป็นเสมือนหัวหลักหัวคอกไป ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภายังมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากผู้จัดการอยู่ก็อาจอดทนความขุ่นเคืองไว้ได้ แต่เมื่อใดสภาเกิดตำหนิว่าศักดิ์ศรีและความสำคัญของตนถูกผู้จัดการเทศบาลฉ้อโกงไปแล้ว ก็อาจลงมติเลิกจ้างและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลคนนั้น ๆ เสียเมื่อใดก็ได้โดยที่ราษฎรไม่มีทางที่จะเข้าไปขัดขวางหรือท้วงติงแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เมื่อคนไทยเรามากเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ในเรื่องการบ้านการเมืองเช่นนี้แล้ว สภาก็ยังมีช่องทางที่จะใช้อำนาจของตนได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าผลงานของผู้จัดการจะดีเพียงใดก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ผลเสียก็จะไปตกอยู่กับประชาชน ฉะนั้น ถ้าเราจะถือว่าการข่มเคี้ยวระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการแสดงออกในรูปของการเมืองก็เห็นจะ

116 คำรง สุนทรสารทูล, *op. cit.*, p. 34.

ไม่ผิดนัก แต่ทว่าเป็นการเมืองที่มุ่งจะทำลายกัน และถอยโอกาสเขารัดเขาเปรียบฝ่ายตรงกันข้ามมากกว่าจะเป็นการเมืองที่มุ่งแข่งขันกันกระทำความดี ทั้งนี้ จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในตอนต้นๆ แล้วว่า คณะมนตรีต้องลาออกไปจากตำแหน่งโดยเหตุผลที่ไม่สมควรเพราะสภาพมติไม่ได้วางใจนั้นมีอยู่บ่อยๆ ฉะนั้น นับประสาอะไรกับผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาเพียงตัวคนเดียว จะไม่ประสบกับปัญหาไม่ยากให้ได้ดีเช่นนั้นบ้าง

จากเหตุผลที่ได้วิจารณ์มาแล้วฉนั้น พอจะสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ ๒ ประการ คือ

(1) ลักษณะของสังคมไทยซึ่งให้เห็นว่า เป็นการยากจะให้มี การแบ่งแยกหน้าที่ กันทำระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของเทศบาลในระบบที่จะนำมาใช้นั้นเป็นไปได้ โดยเด็ดขาดตามทฤษฎีของระบบผู้จัดการเทศบาล ถ้าหากไม่มีการพิจารณาตัดแปลงให้เหมาะสมเสียก่อนที่จะนำมาใช้

(2) การขัดแย้งกัน การก้าวถอยหน้าทีหลังของแต่ละฝ่ายนั้น ถึงแม้จะมีผลเสียต่อการบริหารงานในระบบผู้จัดการที่จริงอยู่ แต่ผลเสียอันอาจเกิดจากการรวมหัวหรือรวมมือกันทุกฝ่ายในวงการเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ได้ตนนั้น น่าจะเป็นภัยที่ร้ายแรงกว่า

เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวฉนั้น เมื่อรัฐบาลนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ ผู้เขียนใคร่จะขอเสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปตัดแปลงหลักการต่าง ๆ ของระบบนี้เพื่อให้เหมาะสมแก่การนำมาใช้กับประเทศไทย คือ

(1) ในระหว่างที่รอการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคฉบับนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการปกครองท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทยควรจะเริ่มดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเสียแต่เนิ่น ๆ ถึงหลักการต่าง ๆ ตลอดจนบทบาทและส่วนได้เสียที่ประชาชนจะได้รับจากการบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการนี้ ทั้งนี้ ควรกระทำอยู่เสมอ ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสนใจและเข้าใจขึ้นมาให้ได้

(2) เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้บรรจุหลักสูตรการสอนเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาสามัญ สามัญ และอาชีวศึกษาใน

หมวดตั้งคณิศษาอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าหากเป็นไปได้ ทางกระทรวงมหาดไทยก็น่าจะขอความร่วมมือให้กระทรวงศึกษาธิการแทรกค้ำด่อนที่เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นได้ในหมวดวิชานั้นให้มากกว่าเดิม และเน้นที่ระบอบเทศบาลในแบบผู้จัดการ (City Manager Plan) ให้มากที่สุดเท่าที่เด็กจะเกิดความซาบซึ้งในลัทธิหน้าที่และบทบาทของตนในวันหน้า เพราะถ้าจะประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เด็กๆ ที่ยังเรียนอยู่ในปัจจุบันอาจดำเร้าการศึกษาและกลายเป็นผู้มีลัทธิออกเสียงลงคะแนนไปแล้วก็ได้

(3) ร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลให้เทศบาลต่าง ๆ รับเอาระบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้นั้นควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภา และผู้จัดการเทศบาลไว้ให้ชัดเจนปราศจากความคลุมเครืออันจะเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายตีความไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้

(4) นอกจากจะให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ควรมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ในกรณีที่แต่ละฝ่าย คือ สภาก็ดี ผู้จัดการเทศบาลก็ดี ล้อลมือเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง

(5) ไม่ควรมีตำแหน่งนายกเทศมนตรีอยู่ต่อไป เพราะเรามีองค์การปกครองในเขตเทศบาลชั้น ๆ กันอยู่ คือ ในเขตเทศบาลทุกแห่งจะต้องมีจังหวัด และอำเภอรวมอยู่ด้วย ถ้าหากจะถือว่านายกเทศมนตรีตามระบบนี้มีไว้เพื่อเป็นเกียรติในงานพิธีต่างๆ แล้ว ตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็ควรระงับเลิกได้ เพราะจากข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้ประดัมมานั้น ประธานในงานพิธีต่างๆ มักจะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ไม่เคยปรากฏว่านายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานในงานพิธีต่างๆ เลย เว้นแต่เทศบาลนครกรุงเทพเท่านั้น ที่นายกเทศมนตรีค่อนข้างจะมีภาระเช่นนี้หนักมาก ฉะนั้น ถ้าหากจะคงให้มีนายกเทศมนตรีไว้เพื่อทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาลแต่อย่างเดียวนั้น นอกจากจะเป็นการตั้งแปดของรายจ่ายที่จะต้องให้แก่นายกเทศมนตรีสูงกว่าสมาชิกคนอื่นตามธรรมเนียมแล้ว ยังอาจเปิดช่องให้นายกเทศมนตรีบางคนที่มีอิทธิพลมากหนอยหาทางแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างลับ ๆ ในกรณีที่มอบทกกฎหมายบัญญัติลงโทษทางอาญาไว้ก็ได้ ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาด้วยกันเองพิจารณาเลือกเอาสมาชิก



คนหนึ่งคนใดให้ทำหน้าที่ในสมัยประชุมโดยไม่จำเป็นต้องตั้งนายกเทศมนตรีไว้ทำหน้าที่แต่เพียง  
อย่างเดียวจนตลอดกาล

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลซึ่งเป็นตัวจักร  
อันสำคัญยิ่งของการบริหารงานเทศบาลแบบนี้ นับว่าเป็นเรื่องใหญ่และเป็นอุปสรรคอันสำคัญ  
ยิ่งอย่างหนึ่ง เพราะผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งนี้โดยนิตินัยจะต้องมีความรู้ความฉลาด มีบุคลิก  
ที่จริง ๆ งานของเทศบาลจึงจะเจริญได้ และเมื่อสรรหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติตามต้องการเข้า  
มาบริหารงานของเทศบาลได้แล้ว ก็ต้องพยายามหาทางจูงใจให้อยู่ปฏิบัติงานนาน ๆ ไม่ลาออก  
ไปประกอบอาชีพอื่นเสียกลางคัน นอกจากนี้ยังต้องหาทางป้องกันมิให้สภาเทศบาลใช้อำนาจ  
ถอดถอนผู้จัดการเทศบาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอีกด้วย

อุปสรรคประการแรกที่จะต้องพบอย่างแน่นอนก็คือ เรายังไม่มีตัวบุคคลที่มีความรู้  
ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของเทศบาลอย่างแท้จริงจนถึงขั้นเป็นอาชีพได้ เพราะใน  
ปัจจุบันนี้เรายังไม่มีสถานศึกษาแห่งใดมีการสอนทั้งศิลปะและศาสตร์เฉพาะอาชีพผู้จัดการเทศ  
บาลเลย และจะถือเอาคุณสมบัติปริญญาตรีที่ปลัดเทศบาลบางคนในขณะนั้นมีอยู่ ก็น่าจะไม่เพียงพอ  
กับภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงที่ผู้จัดการเทศบาลจะต้องแบกไว้แต่ผู้เดียวได้ การที่จะใช้ปลัด  
เทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ทำหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลนั้นผลที่จะได้รับอาจไม่แตกต่างไปจากที่เป็น  
อยู่ขณะนี้นัก และโดยที่การบริหารงานเทศบาลที่จะนำมาใช้นั้นเป็นของใหม่ที่ทันสมัยอย่าง  
ยิ่ง ฉะนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่งานของเทศบาลให้ก้าวรุดหน้าไปด้วยดีก็ควรจะเป็นคนใหม่ มี  
ความรู้ความคิดใหม่ ๆ ด้วย ถ้าหากจะเปลี่ยนแต่ระบบงานแต่ยังใช้พวกเก่า หัวเก่า ความคิด  
เก่า ๆ เข้าบริหารงานแล้วก็ไม่ผิดกับเหล่าเก่าในชุดใหม่ ซึ่งย่อมมีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่าง  
เดิมอยู่นั่นเอง

ปัญหาต่อไปก็คือ เมื่อได้ตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้วทำอย่างไรจึงจะยึดเหนี่ยว  
จิตใจให้เขารักที่จะทำงานอยู่ด้วยนาน ๆ โดยไม่ถือเอาเทศบาลเป็นเสมือนศาลาพักร้อน ในยาม  
ว่างงานเหมือนดังที่ปลัดเทศบาลบางคนได้ทำมาแล้ว เรื่องนี้นับว่าสำคัญไม่น้อย เพราะการที่ผู้  
จัดการเทศบาลลาออกจากงานเสียกลางคันก็ดี สภาปลดออกโดยเหตุผลอันไม่สมควรก็ดี ย่อม

จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลต้องหยุดชะงักไป ทั้งนี้ ย่อมเป็นของแน่เหตอเกินที่ความเสียหายจะต้องไปตกอยู่กับประชาชน ซึ่งเป็นผู้พึงบริการของเทศบาลอยู่ทุกเมื่อเชื่อน

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาในการเลือกสรรผู้จัดการเทศบาลก็นับว่ามีความสำคัญไม่น้อย ถ้าหากจะปล่อยให้สภาเป็นผู้ดำเนินการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการ ได้ตาม ใจชอบ ในขณะที่เรายังขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติของผู้จัดการ อยู่เช่นนี้ก็อาจเป็นช่องโหว่ที่จะให้สภาเลือกแต่งตั้งพวกพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถแต่ประการใดเลย แต่ในขณะเดียวกันถ้าหากรัฐบาลจะยื่นมือเข้าเกี่ยวข้องโดยการพิจารณาคัดเลือกแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลให้เสียเอง ดังที่เคยทำมาแล้ว ในกรณีปลดเทศบาลก็จะเป็นการบั่นทอนความเจริญงอกงามของระบอบประชาธิปไตยในสังคมภูมิภาคลงไป เมื่อประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนยังไม่มีสิทธิเสรีภาพในการปกครองท้องถิ่นอยู่ตราบใดแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะหวังได้ว่า ประชาชนจะให้ความสนับสนุนในการบริหารงานของเทศบาลในระบบนี้ ความเบื่อหน่ายระอาใจก็จะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นไปอย่างแกม ๆ ตามบุญตามกรรม อันจะเป็นผลให้ได้บุคคลที่ไม่สมควรที่จะใช้สิทธิและเสียงแทนประชาชนเข้าไปนั่งในสภาเทศบาล ซึ่งเป็นทางที่จะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นแก่วงการเทศบาลอีกเช่นเดิม

เพื่อหาทางป้องกันอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านตัวบุคคลดังที่ไดกล่าวมานี้ ผู้เขียนขอเสนอความคิดเห็นในการดัดแปลงรูปการบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) ในระหว่างที่ยังรอการประกาศใช้กฎหมายที่จะทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงแบบของการบริหารงานเทศบาลอยู่นี้ รัฐบาลควรดำเนินการในชั้นเตรียมการสรรหาบุคคลที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการเทศบาลไว้ ๒ ระยะ คือ

ระยะแรก ควรเปิดการฝึกอบรมปลดเทศบาลที่เรามีอยู่ทุกวันนี้เป็นรุ่น ๆ ตามหลักสูตรที่สมาคมผู้จัดการเทศบาลสากลของสหรัฐอเมริกา (The International City Managers' Association) กระทำอยู่ในรูป In-Service Training เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเท่าที่ผู้จัดการเทศบาลจะมี ทั้งนี้ อาจมอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย หรือต้นนิบาตเทศบาลก็ได้

ระยะที่สอง เป็นแผนการระยะยาว ซึ่งผู้เขียนขอเสนอว่า เนื่องจากระยะเวลาที่จะใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นคงจะอีกนาน ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาหาทางเพิ่มวิชาต่างๆ เข้าไปในหลักสูตรชั้นปริญญาซึ่งเหมาะสำหรับผู้ที่จะดำเนินอาชีพผู้จัดการเทศบาลในคณะรัฐศาสตร์ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และควรจัดให้มีการศึกษาวิชาแขนงนี้ในชั้นปริญญาโทรวมอยู่ในสถาบันพัฒนาการบริหารที่จะจัดตั้งขึ้นด้วย ทั้งนี้ โดยจัดให้มีการฝึกงานอย่างจริงจัง โดยจัดส่งผู้ที่ศึกษาเรื่องนี้ไปฝึกปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาลที่มีปลัดเทศบาล หรือผู้จัดการเทศบาลซึ่งผ่านการฝึกอบรมตาม โครงการ ระยะแรกนั้นแล้วด้วยในเวลาพอสมควร ซึ่งทั้งนี้จะช่วยให้ผู้ผ่านการศึกษามีความรู้อย่างแท้จริงทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ และพร้อมกันนี้ ควรจัดให้ผู้จัดการเทศบาลเข้าทดลองปฏิบัติงานในเทศบาลเล็กๆ บ้างบางแห่งขึ้นอีกด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การฝึกอบรมจะมีส่วนช่วยในการเตรียมการเพื่อเข้ารับตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลได้เป็นอย่างมาก จริงอยู่แม้ว่าในปัจจุบันนี้อาจจะมีปลัดเทศบาลบางคนมีแนวคิดว่าเป็นผู้จัดการเทศบาลที่ดีในอนาคตได้อยู่บ้าง แต่เมื่อเราจะชำระล้างซ่อมแซมเครื่องจักรขนาดใหญ่ คือระบบเทศบาลทั้งหมดแล้ว ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาหาสิ่งที่ยังพอใช้ได้ต่อไปซึ่งอาจจะเป็นตัวจักรบางตัวที่สำคัญไม่น้อย คือ ปลัดเทศบาล ซึ่งใช้งานคร่ำคร่าเต็มทนแล้วมาเช็ดถูขัดสีฉวีวรรณเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้สามารถเพิ่มคุณภาพของเครื่องจักรใหญ่ๆ นั้นให้มีความแข็งแรงขึ้นตามไปด้วย

(2) ในร่างพระราชบัญญัติที่จะนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาลนี้ ควรกำหนดช่วงเวลาไว้ระยะหนึ่งซึ่งไม่ควรต่ำกว่า 6 เดือน ที่ไม่ยอมให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลออกจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใดๆ เว้นแต่จะเป็นความผิดที่ร้ายแรงจริงๆ ก็ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่นั้นได้มีโอกาสแสดงความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่เสียก่อนนั่นเอง

(3) เพื่อที่จะให้การเลือกตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อขจัดความเห็นแก่พวกแก่เผ่าของสภาเทศบาล ผู้เขียนขอเสนอว่า กระทรวง

มหาดไทยน่าจะเป็นฝ่ายพิจารณาแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลให้แก่เทศบาลแต่ละแห่งไป โดยคัดเลือกเขาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการซึ่งได้เตรียมใจแล้วนั้น

(4) เพื่อขจัดข้อกล่าวหาที่ว่ารัฐบาลมุ่งจะกุมอำนาจในการควบคุมเทศบาลมากเกินไป ด้วยการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเสียเองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรทดลองให้อำนาจแก่ประชาชนในเขตเทศบาลที่ไม่มีประชาชนหนาแน่นก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเฉพาะในการเลือกตั้งผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเดียวได้ และเมื่อได้มีการใช้ระบบนี้มานานพอสมควรจนเชื่อว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจดีพอแล้ว และรัฐบาลได้ผลิตผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงานเทศบาลเพียงพอแล้ว รัฐบาลก็ควรปล่อยให้เทศบาลดำเนินการเลือกตั้งและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลได้โดยอิสระเป็นแห่ง ๆ ไปทีละน้อย ๆ

ถ้าจะพูดกันตามความเป็นจริงแล้ว ในการปกครองประเทศนั้นเรามีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความผาสุกของปวงชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น แม้ว่าจะระบอบประชาธิปไตยจะรักษาสีทิวของประชาชนมากกว่าระบอบอื่นใดก็ตาม แต่ถ้าหากนำมาใช้แล้วมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว เรายังจะยึดมั่นอยู่ในเรื่องความสมบูรณ์ของระบอบหรือแบบนั้น ๆ อยู่มากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนก็เห็นจะไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้ ผู้เขียนขอสนับสนุนคำกล่าวของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบันว่า "...คิดในการปกครองนั้น มิได้อยู่ที่แบบหรือวิธีใช้ในการปกครอง แต่หากต้องดูที่ผลของการปกครองเป็นสำคัญ" และจะขอนำคำกล่าวของนายชำนาญ ยุวบูรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในการปกครองท้องถิ่นนั้น จะหาที่ใหม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบจริง ๆ ใต้อีกมาก ดังนี้

... อยากจะพูดว่า การปกครองประชาธิปไตยหรือว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่มีประเทศไหนเรียกว่ามีการปกครองประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือว่าการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ตามรูป แต่ว่าการปกครองนั้นจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่ากันเท่านั้น เช่น เราจะกล่าวได้ว่า ประเทศอเมริกานั้น เป็นประเทศประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้นไม่ใช่ กล่าวไม่ได้ แต่ในทางนักรัฐศาสตร์เราอาจกล่าวได้ว่า

ประเทศอเมริกานี้ อาจมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าประเทศฝรั่งเศส เช่นนี้กล่าว  
ได้...<sup>117</sup>

ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่เราจะต้องพิจารณาก็คือ ทำอย่างไรเราจึงจะผูกมัดจิตใจผู้จัดการ  
เทศบาลที่เราเห็นว่ามีศรัทธาและความสามารถ และทำงานให้แก่ท้องถิ่นได้ผลดีอยู่ทำงานกับเทศบาล  
นาน ๆ ไม่คิดลาออกจากตำแหน่งไป เรื่องนี้ ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาในแง่รายได้ จากการ  
สัมภาษณ์จะเห็นว่า แม้แต่ปลัดเทศบาลชั้นปริญญาหลายคนถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งไป  
ประกอบอาชีพอย่างอื่น ๆ ก็เพราะรายได้ไม่สัมพันธ์กับภาระหน้าที่ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนด  
รายได้ขั้นต่ำของผู้จัดการเทศบาลให้สูงพอเหมาะพอสมกับความรับผิดชอบในการงาน เพราะ  
รายจ่ายทางค่าน้ำเงินเดือนของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีก็ลดลงไปตามจำนวนอยู่แล้ว  
นอกจากนี้ควรคำนึงถึงเกียรติและสวัสดิการของผู้จัดการเทศบาลบ้างตามสมควร ด้วยการจัดบ้าน  
พักที่อาศัยให้สมกับภูมิฐานของตำแหน่งบ้าง พิจารณาเพิ่มรายได้ชนในกรณีปฏิบัติงานได้ผล  
ดีบ้าง เหล่านี้เป็นต้น

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อวินิจฉัยว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลที่จะนำมาใช้ แม้จะมีผู้นิยมอยู่  
มากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ไม่สู้จะเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และความรู้ตึกนึกคิดของคนไทย  
อยู่มากเหมือนกัน ดังนั้น ถ้าหากจะนำมาใช้ก็จะต้องดัดแปลงให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เรามีอยู่น  
เสียก่อน.

<sup>117</sup> ชำนาญ ชูบุรณะ, "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น," เทศบาล, ปีที่ 7, เล่มที่ 5, พฤษภาคม 2500,  
หน้า 7