

# การกำหนดนโยบายบริหาร ของเทศบาล\*

โดย ชูบ กาญจนประกร

## คำนำ

การบรรยายเรื่อง "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" นี้ ขอเรียนข้อความเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นว่า คำว่า "เทศบาล" ในที่นี้ ผู้บรรยายใช้ตามความหมายที่ว่า เทศบาล เป็นสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่นประเภทหนึ่งเพื่อการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลตามที่จะบรรยายต่อไปในวันนี้จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายทางการเมืองของสถาบันทางการเมืองของท้องถิ่น คือ เทศบาล

ข้อเสนอทั้งกล่าวนี้ คงจะมีบางท่านหรือหลายท่านที่เริ่มมีความสงสัยขึ้นมาทันทีว่า "เทศบาลเป็นการเมืองหรือการบ้าน" ปัญหาข้อนี้จะได้มีการพิจารณาเสนอในลำดับต่อไป ในชั้นนี้ ขอเสนอเพื่อความเข้าใจอันดีในทางวิชาการเป็นแนวเดียวกันว่า "เทศบาลเป็นการเมือง" ส่วนความเพียรพยายามในทางปฏิบัติที่จะทำให้ "เทศบาลเป็นการบ้าน" ตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะได้มีการบรรยายพาดพิงไปถึงตามควรแก่กรณี

ผู้บรรยายมีทรรศนะอันเป็นส่วนตัวว่า การพิจารณาศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายบริหารของเทศบาลนั้น ต้องพิจารณาทั้งสองด้าน กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งในลักษณะที่เทศบาลเป็นการเมืองและเทศบาลเป็นการบ้านพร้อมกันไป จะแยกจากกันมิได้ ส่วนการที่จะพิจารณาในลักษณะอย่างไหน ผู้บรรยายจะได้เสนอให้ทราบขอบเขตของการบรรยายตามหัวข้อที่กำหนดต่อไปนี้

---

\*บทความเรื่อง "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" ตามที่เสนอนี้ เรียบเรียงขึ้นจากคำบรรยายในที่ประชุมใหญ่ผู้แทนเทศบาลแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2508 โดยแก้ไขปรับปรุงให้เป็นเอกสารทางวิชาการโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่ผู้บรรยายจะต้องขอความเข้าใจเสียก่อนที่จะได้ดำเนินการบรรยายต่อไป ก็คือ หัวข้อการบรรยายเรื่อง "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" นี้ หมายถึงกิจกรรมในกระบวนการทางการเมืองชั้นที่สำคัญที่สุดชั้นหนึ่งของท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของสถาบันการปกครองท้องถิ่น อย่างเช่นเทศบาลจะต้องคิดและจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การปกครองตนเองของเทศบาล ทั้งนี้ ขอได้โปรดเข้าใจว่า การบรรยายนี้มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะจัดให้มีนโยบายเกี่ยวกับการเทศบาลแต่ประการใดเลย เพราะผู้บรรยายมิได้อยู่ในฐานะและความรอบรู้ที่จะพึงกระทำได้

### ขอบเขตของการบรรยาย

การพิจารณาศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย อาจกระทำได้หลายทาง หากพิจารณาตามหัวข้อการบรรยายนี้ ก็ย่อมจะเป็นที่แน่นอนว่า ท่านผู้รู้ในวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือเคร่งครัดในรูปศัพท์ ก็คงจะเห็นว่า น่าจะเป็นเรื่องแคบที่จำกัดอยู่เฉพาะขอบเขตวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยนัยที่ว่า เมื่อมีนโยบายจากระดับสูงหรือระดับการเมืองอย่างไรแล้ว ต่อไปก็ตกเป็นหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องพิจารณากำหนดความสำคัญในอันที่จะต้องทำก่อนหลังกันอย่างไร แล้วขอความเข้าใจและมอบให้ข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุผลตามนโยบาย

ถ้าจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว ความเห็นโดยนัยดังกล่าวก็นับว่าถูกต้องตามหลักวิชา แต่ผู้บรรยายได้เสนอให้ทราบแล้วว่า นโยบายบริหารของเทศบาลนั้น จำเป็นต้องพิจารณาทั้งสองด้าน คือ ทั้งในด้านการเมืองและการบ้าน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องพิจารณาทั้งในระดับการเมืองและการบริหาร ฉะนั้น ขอบเขตการพิจารณาตามที่เสนอในการบรรยายครั้งนี้จึงกว้างขวางเป็นพิเศษ ในการนี้มิได้มุ่งที่จะให้เป็นการฝ่าฝืนให้ผิดหลักวิชา หากแต่มุ่งหมายที่จะให้เป็นประโยชน์แก่นักการเมืองและนักบริหารของเทศบาล ในอันที่จะได้เข้าใจกระบวนการทางการเมืองและการบริหารชั้นที่สำคัญที่สุดชั้นหนึ่งในการปกครองตนเองแบบเทศบาล โดยจะได้บรรยายเสนอและพรรณานาวิเคราะห์ในหัวข้ออันมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ในประการแรก จะได้พิจารณาเสนอเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวกับความหมาย รวมทั้งความสำคัญของนโยบายทั้งในด้านการเมืองและการบริหารโดยทั่วไป

ในประการที่สอง เพื่อให้ประจักษ์ชัดโดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายที่มีอยู่ต่อการเทศบาล จะได้เสนอให้ทราบที่มาของนโยบายทั้งในระดับการเมืองและการบริหาร

ในประการที่สาม เพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่การที่จะคิดและจะจัดให้มีนโยบาย จึงจะได้เสนอแนะให้ทราบหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับการวางรูปนโยบาย (policy formulation) รวมทั้งหลักที่จะพึงยึดถือว่า นโยบายที่เข้าหลักประชาธิปไตยนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างไร

ในประการที่สี่ จะได้กล่าวให้เห็นพอเป็นสังเขปว่า การพิจารณากำหนดนโยบาย (policy determination) และการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย (policy reformulation) จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างไรบ้าง

ในประการที่ห้า เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า การที่มีนโยบายขึ้นแล้ว ในขั้นต่อไปจะต้องจัดให้มีการบริหาร เพื่อให้มีการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบาย (policy implementation) และจะต้องจัดให้มีการใช้เทคนิคการบริหารเพื่อให้มีมาตรการในการควบคุมนโยบาย (policy control) อย่างไรบ้าง

ในประการที่หก จะได้เสนอให้ทราบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งหลักวิชาดังกล่าวข้างต้น มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่จะคิดจะวางรูปนโยบายไม่ได้ตั้งใจหมาย

ในประการสุดท้ายซึ่งจะเป็นตอนสรุป จะได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า เทศบาลเป็นการเมืองหรือการบ้าน หรือเป็นทั้งการเมืองและการบ้าน และในประการที่สำคัญที่สุด จะได้เสนอแนะให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลดังกล่าวนี้ เป็นสาเหตุอันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การเทศบาลของเราก้าวหน้าหรือถดถอยมาตั้งแต่เริ่มจัดให้มีการปกครองตนเองแบบเทศบาลขึ้นในบ้านเมืองของเรา และจะควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไรณ จุดนี้ ที่จะช่วยให้กิจการเทศบาลเข้าสู่วิถีทางที่ถูกต้อง

เท่าที่ได้พิจารณาขอบเขตการบรรยายดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็ย่อมประจักษ์ชัดว่า ถ้อยคำที่ใช้เป็นหัวข้อการบรรยายนี้ ก็ยังไม่มีความหมายที่จะอำนวยให้มีผลครอบคลุมไปถึง ขอบเขตการบรรยายทุกด้านตามเจตน์จำนง แต่ยังไม่สามารถจะหาคำอื่นที่ดีกว่ามาใช้แทนได้ จึงขอใช้ถ้อยคำตามที่กำหนดไว้นี้ ไปพลางก่อน

### ความหมายและความสำคัญของนโยบาย

#### 1. ความหมายของคำว่านโยบายในทางปฏิบัติ

คำว่า นโยบาย ที่ใช้อยู่ในทางปฏิบัติหรือในการบริหารราชการนั้น หากจะศึกษาค้นคว้าว่า นโยบายมีอยู่อย่างไรก็พอจะหาได้ง่ายจากคำแถลงของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จะอย่างไรก็ดี จากคำแถลงของรัฐบาลแต่ละชุดแต่ละสมัยนั้น แม้จะตรวจสอบโดยละเอียดสักเพียงใดก็ตามก็ยากที่จะหาคำตอบได้ว่า “นโยบายคืออะไร”

ยิ่งกว่านั้น ถ้าจะพิจารณาตรวจสอบจากการใช้คำว่านโยบายในวงราชการที่ใช้กัน อย่างฟุ่มเฟือยและหละหลวมด้วยแล้ว จะยิ่งประสบปัญหาที่ยากที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ ความหมายของคำว่านโยบายยิ่งขึ้นอีกมาก ขอเสนอตัวอย่างบางกรณีที่ใช้โดยทั่วไป ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1. “เรื่องนี้เป็นเรื่องนโยบาย”

กรณีที่ 2. “จึงขอประทานเสนอเพื่อขอได้โปรดพิจารณาในนโยบาย”

กรณีที่ 3. “จึงขอประทานเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบ”

กรณีที่ 4. “ถ้าเป็นการชอบด้วยนโยบาย ก็ขอได้โปรดประทานอนุมัติ”

กรณีที่ 5. “ขอได้โปรดชี้แจงนโยบายอันจะเป็นแนวทางในการบริหารงานเทศบาลในโอกาสนี้ด้วย”

ทั้ง 5 กรณีที่ยกมาเป็นอุทธาหรณ์นี้ อาจมีความมุ่งหมายในการใช้ต่าง ๆ กัน แต่พอสรุปได้ว่า นโยบายเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรีบปฏิบัติจัดทำ เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องให้เบื้องบนในระดับการเมืองได้รับทราบและเป็นผู้บรรดา ให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ และอาจเป็นที่ว่าเป็นการใช้ในกรณีที่ ไม่ปรากฏชัดแจ้งว่า นโยบายมีอยู่อย่างไร จึงต้องให้เบื้องบนบรรดา โดยวิธีที่ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอแนะ แล้วให้ข้าราชการฝ่ายการเมือง ในระดับสูงเป็นผู้สั่งการ หรืออาจจะเป็นการสั่งการและชี้แจงนโยบายจากเบื้องบนเองก็ได้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในส่วนรวมทั้ง 5 กรณีตามอุทธาหรณ์ดังกล่าว ประกอบกับหลักราชการของไทย ก็ย่อมจะตระหนักถึงความหมายอันสำคัญของคำว่านโยบาย ในวงราชการของเราได้ประการหนึ่งว่า “นโยบายคือแนวปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคน ทั้งฝ่าย การเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลภายในขอบเขตอำนาจตาม กฎหมาย คำสั่งและระเบียบแบบแผนของทางราชการ” การวิเคราะห์ความหมายของคำว่า นโยบายดังกล่าวนี้ อาจจะไม่ตรงกับความเข้าใจของท่านผู้ทรงวิทยาคุณและมีประสบการณ์ ในการบริหารราชการมามากแล้วก็ได้ เพราะผู้บรรยายใช้ความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นหลักในการวิเคราะห์

ในลำดับต่อไปจึงขอเสนอให้พิจารณาความหมายของคำว่านโยบายในทางวิชาการ ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

## 2. ความหมายของคำว่านโยบายตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ในหมู่นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ถ้ามีผู้ตั้งปัญหาถามว่า “นโยบายหรือ policy คืออะไร” นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะตอบทันทีอย่างสั้นเช่นเดียวกับคำถาม โดยจะตอบว่า “แนวปฏิบัติ หรือ guide to action” แต่ทั้งคำถามและคำตอบจะไม่ช่วยเสริม สร้างให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นเรื่องทางทฤษฎีบังเกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการ ซึ่งเป็นเรื่องทางปฏิบัติแก่ประการใดเลย จำเป็นต้องพิจารณาวิเคราะห์ในรายละเอียด ให้ลึกซึ้งกว่านี้อีกมาก จึงขอเสนอข้อพิจารณาในหลักวิชาและการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

### ก. ความหมายของคำว่านโยบายตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

นโยบายคือแนวปฏิบัติการ ซึ่งระบุวิธีการ (means) ระเบียบวิธี (methods) และหลักการต่างๆ (principles) ที่ (รัฐบาลหรือเทศบาล) ได้เลือกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวปฏิบัติการ ให้บรรลุเป้าประสงค์ (desired ends)<sup>1</sup>

ข. นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายท่าน ที่กำหนดบทนิยามของคำว่านโยบายไว้โดยใช้ ถ้อยคำต่าง ๆ กัน แต่จะไม่ขอนำมาเสนอในที่นี้ทั้งหมด หากแต่จะได้ใช้ความรู้ที่ได้จากบท

<sup>1</sup> Donald H. Webster, *Urban Planning and Public Policy* (New York : Harper & Brothers, Publishers, 1958), p.5. ถอดความโดยผู้บรรยาย และข้อความเป็นวงเล็บที่ว่า “รัฐบาลหรือเทศบาล” นั้น เดิมโดยผู้บรรยายเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น

นิยามต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหลักในการวิเคราะห์ต่อไป เพื่อทราบความหมายของคำว่า นโยบาย โดยลึกซึ้งยิ่งขึ้น

### 3. วิเคราะห์ความหมายของคำว่านโยบาย

ตามบทนิยามของคำว่านโยบายดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเสนอของท่านผู้รู้คนอื่นด้วยแล้ว ก็ย่อมจะวิเคราะห์ลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของคำว่านโยบายได้ดังต่อไปนี้

#### ก. นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ (Rule of action)<sup>2</sup>

หลักเกณฑ์และแนวทางในนโยบายที่จัดให้มีขึ้นหรือแถลงให้ทราบ เพื่อส่วนรวม จัดให้ทราบเป้าหมายและมรรควิธีที่จะปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ฉะนั้นนโยบายจึงมีลักษณะที่ปรากฏอยู่ทั้งในรูปแสดงให้ประจักษ์ถึงมรรคและผล (means and end)

#### ข. นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ (Stability)<sup>3</sup>

ข้อกำหนดต่าง ๆ ในนโยบายนั้นจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะได้มีภาวะคงตัว ไม่แกว่งไกวไปตามอารมณ์ นโยบายบริหารที่ถูกตั้งจึงเป็นเทคนิคบริหารที่สำคัญซึ่งเป็นส่วนประกอบอย่างสำคัญที่จำเป็นต่อการบริหารราชการ เฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารราชการในชั้นตอนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ในอันที่จะพึงทราบได้โดยแน่ชัดว่าเป้าหมายในการปฏิบัติราชการแต่ละเรื่องมีอยู่อย่างไร เพื่อหวังอะไร เหล่านี้ย่อมจะทราบได้จากนโยบาย จะอย่างไรก็ดี ลักษณะที่นโยบายจะอำนวยประโยชน์แก่เสถียรภาพต่อการดำเนินงานนี้ โปรดอย่าเข้าใจสับสนกับภาวะอ่อนโอน (flexibility) ของถ้อยคำที่ใช้ในการเขียนนโยบาย ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน เพราะการเขียนนโยบายต้องกว้างและมีภาวะอ่อนโอน เพื่อโอนอ่อนให้เป็นประโยชน์ต่อการที่ฝ่ายบริหารจะได้มีทางเลือกแนวทางบริหารได้ตามที่จะเห็นว่าดีที่สุดในลำดับต่อไป

<sup>2</sup> John M. Pfiffner, "Administrative Rationality," *Public Administration Review*, Summer, 1960, p.132 และโปรดพิจารณาจากคำกล่าวรายงานเชิญ นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เปิดประชุมใหญ่สภานิติบัญญัติแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2508 ของ นายชำนาญ ชูบุรณ์ นายกสณินบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ณ ศาลาสันติธรรม, พระนคร, 25 มีนาคม, 2508

<sup>3</sup> *Ibid.* p.132.

### ค. นโยบายมีลักษณะแนบแน่น (Consistency)<sup>4</sup>

ส่วนสำคัญประการหนึ่งที่มีแฝงอยู่ในนโยบาย คือ นโยบายมีลักษณะของความแนบแน่น หรือความแนบแน่นกัน ในอันที่จะให้ประจักษ์ถึงความแน่นอนและสมานฉันท์ในข้อนโยบายต่างๆ กล่าวโดยนัยอย่างง่าย คือ ข้อนโยบายแต่ละข้อของคณะรัฐบาลหรือคณะเทศมนตรีชุดเดียวกันนั้น จะต้องมีความปฏิบัติในทำนองเดียวกัน วันนี้จะทำอย่างนี้ วันต่อไปจะปฏิบัติในแนวอื่นมิได้ นอกจากนี้ นโยบายทุกข้อต้องประสานกันอย่างมีสมานฉันท์จะขัดกันเองมิได้

### ง. นโยบายมีภาวะเอกรูป (Uniformity)<sup>5</sup>

นโยบายจะต้องมีภาวะเอกรูป หมายความว่า นโยบายที่จัดทำขึ้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกัน นโยบายซึ่งมีหลายข้อและแต่ละข้อระบุถึงเป้าหมายรวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติจัดทำนั้น จะต้องมีความเป็นแบบเดียวกัน ในการนี้ถ้อยคำที่ใช้ อาจจะต่างกันไปบ้าง แต่เนื้อหาและวิธีเขียนจะต้องยึดหลักเอกรูปที่จะต้องจัดทำให้ถ้อยแถลงโดยยึดหลักว่า จะทำอะไรบ้าง (What to do?) และจะทำอย่างไร (How to do?) โดยสังเขป ขอให้พิจารณาเปรียบเทียบลักษณะเอกรูปในนโยบายของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งแถลงให้สภาว่างรัฐธรรมนุญและประชาชนทราบ โดยจะเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาเพียง 2 ประการ ดังต่อไปนี้

รัฐบาลถือว่า เศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ฉะนั้น จึงจะได้สนใจเป็นพิเศษ ในการพิจารณาปรับปรุงและวางโครงการที่จะดำเนินต่อไปด้วยความระมัดระวังและเป็นโครงการที่แน่นอนว่า สามารถดำเนินไปได้ตามกำลังของประเทศ กับทั้งจะได้ปรับปรุงมาตรการทั้งปวงให้เกิดประสิทธิภาพอย่างดีที่สุดเพื่อความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

.....  
จะส่งเสริมไว้ซึ่งสิทธิและปฏิบัติตามพันธะที่มีตามสนธิสัญญากับประเทศทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติ และในอุดมการณ์ร่วมกันตามสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Ibid.* p.132.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> “บันทึกการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนุญครั้งที่ 158 วันพฤหัสบดีที่ 19 ธันวาคม 2506.”

ข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายทั้งสองประการนี้ ขอให้สังเกตลักษณะเอกรูปที่จะต้องระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในนโยบาย และมรรควิธีโดยสังเขปที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้โดยวิธีใด แล้วจะประจักษ์ชัดว่า การใช้ด้อยค่าในการเขียนนโยบายนั้น จะเขียนอย่างไรก็ได้ให้เข้าใจง่าย และเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจในการกำหนดแนวบริหารได้ต่อไป แต่จำเป็นต้องรักษาเอกรูปดังกล่าวไว้

#### จ. นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน (Continuity)<sup>7</sup>

นโยบายต้องมีภาวะต่อเนื่องกัน มิใช่ว่าเมื่อมีนโยบายแล้ว จะทำได้ไม่ทำได้ ทำบ้างหยุดเสียบ้าง ลักษณะของนโยบายบริหารที่จะต้องมีความต่อเนื่องกันนี้มีความสำคัญมาก เพราะภาวะต่อเนื่องในนโยบายบริหารแสดงออกให้เห็นภาวะต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการบริหาร ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะต้องยึดมั่นเป็น หลัก ราชการของทุกประเทศ

ในชั้นพิจารณาความหมายและแนวความคิดของคำว่านโยบายทั้งเสนอข้างต้นนี้ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า มีลักษณะพิเศษซึ่งมีความสำคัญในตัวเอง ซึ่งผู้จัดทำนโยบายจะต้องใช้เป็นหลักในการใช้จินตนาการผสมผสานกันกับความจริงที่มีอยู่ในทางปฏิบัติ ในประการที่สำคัญที่สุดจะต้องมีความคิดริเริ่ม และมีความคิดก้าวหน้า เพื่อสร้างสรรค์ให้บังเกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น เพราะนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นในกระบวนการบริหาร และการบริหารจะอำนวยผลไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนได้ก็เพียงใดหรือไม่ นั่น ต้องอาศัยนโยบายและแนวนโยบายเป็นประการสำคัญ\*

#### 4. ความสำคัญของนโยบาย

การพิจารณาความหมายของคำว่านโยบายในตอนก่อน ทุกท่านย่อมจะทราบได้โดยปริยายว่า นโยบายมีความสำคัญต่อการเมืองและการบริหารงานของเทศบาลหลายประการแล้ว ในตอนต่อไปนี้จะได้เสนอให้ทราบเพิ่มเติมอีกบางประการ โดยจะเลือกสรรคเสนอให้ทราบเฉพาะบางข้อที่เห็นว่าสำคัญเป็นพิเศษ ดังต่อไปนี้

<sup>7</sup> Pfiffner, *op.cit.*, p.132.

\* โปรดพิจารณาประกอบกับหัวข้อการบรรยายที่ว่าด้วยข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย วิชา



### ก. ความสำคัญของนโยบายที่มีอยู่ต่อการบริหาร

หลักบริหารที่สำคัญที่สุดซึ่งเปรียบเสมือนความสำคัญของหัวใจของมนุษย์เรา คือ หลักเหตุผลในการบริหารงาน หรือการบริหารราชการงานไม่จำกัดว่า จะเป็นการบริหารราชการของรัฐบาลหรือท้องถิ่น จะต้องเป็นการบริหารงานโดยหลักเหตุผล (rational administration) ฉะนั้น ถ้าการกำหนดรูปของนโยบายเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผล เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมหรือท้องถิ่น และตรงตามความต้องการของท้องถิ่นแล้ว นโยบายเช่นนั้นก็จะเป็นการแสดงออกให้เห็นลักษณะการเมืองตามหลักเหตุผล เมื่อกรณีเป็นไปดังกล่าวนี้ คือ ทั้งการเมืองและการบริหารเป็นไปตามหลักเหตุผลแล้ว ลักษณะการปกครองก็ย่อมเป็นไปตามหลักเหตุผลด้วย (rational government) ซึ่งเป็นยอดปรารถนาของการปกครองของทุกประเทศที่มุ่งมาดปรารถนาจะให้เกิดขึ้น

### ข. ความสำคัญของนโยบายที่มีอยู่ต่อท้องถิ่น

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ “การปกครองเพื่อประชาชน (government for the people)” การปกครองเพื่อประชาชนดังกล่าวนี้ ถ้าเป็นกรณีของเทศบาล ก็คือ การปกครองระบอบเทศบาลเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเทศบาล แต่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลก็ยังมีลักษณะพิเศษบางอย่างที่แตกต่างอย่างสำคัญจากการปกครองที่อยู่ในหน้าที่ของรัฐบาล คือ การปกครองท้องถิ่นเทศบาลจะต้องระลึกรถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนกัน ฉะนั้น ความต้องการของท้องถิ่น (local needs) ก็คงจะแตกต่างกันไม่มากนัก การที่จะพึงทราบได้ว่าความต้องการของท้องถิ่นมีอยู่อย่างไหนนั้น อาจจะได้มาจากการณรงค์หาเสียงในรูปจากบ้านหนึ่งไปยังอีกบ้านหนึ่ง (door-to-door campaign) หรืออาจจะทราบได้จากการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่มีเสียงข้างมากได้แก่ฝ่ายใดหรือพรรคใด หรืออาจจะได้มาจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) หรืออาจจะได้มาจากข่าวสะท้อนกลับ (feed back) จากหน้าหนังสือพิมพ์ จากคำร้องทุกข์ ฯลฯ ข่าวสะท้อนกลับเหล่านี้ ผู้บริหารจะต้องนำมาไตร่ตรอง ประมวลเข้าด้วยกันกับกรณีอื่นๆ เพื่อทราบเจตจำนงของประชาชน แล้วจัดให้มีนโยบายบริหารเพื่อให้การบริหารของเทศบาลสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือประชาชน

ค. ความสำคัญของนโยบายที่มีอยู่ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดทำมีการกำหนดนโยบายบริหารโดยยึดหลักเหตุผลและการจัดทำมีการกำหนดนโยบายให้สอดคล้อง หรือเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (responsiveness) ดังกล่าวใน ข้อ ก. และ ข้อ ข. ตามลำดับนั้น ก็เป็นหลักสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น แต่ทางปฏิบัติในการกำหนดนโยบายที่จะต้องรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน เฉพาะอย่างยิ่ง ที่มีการเลือกตั้งในรูปพรรคการเมืองนั้น จะปรากฏชัดว่า ประชาชนมีทางเลือกกว่า อะไรก็ อะไรไม่ดี แล้วเลือกเอาได้โดยเสรีว่า ชอบอย่างไร เมื่อพรรคใดกำชัยชนะในการเลือกตั้ง ก็เป็นข้อสันนิษฐานว่า ประชาชนเสียงข้างมากต้องการให้มีนโยบายในรูปแบบนั้น แล้วกำหนดและดำเนินนโยบายต่อไป

ความสำคัญข้อนี้มีความหมายและความสำคัญอยู่มาก ในอันที่จะใช้เป็นเครื่องวัดว่าการปกครองของประเทศใด หรือของเทศบาลใด มีความก้าวหน้าไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic government) เพียงใด ความสำคัญข้อนี้นอกจากจะเป็นมาตรการที่ช่วยชี้ความก้าวหน้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศและเทศบาลนั้น ๆ แล้ว ยังชี้ให้เห็นว่า การปกครองของประเทศนั้นหรือเทศบาลนั้นมีการปกครองแบบอัตตนิยม (autocratic government) โดยนัยที่ว่า จะคิด จะทำอะไร อย่างไร เสียงประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเสียงสวรรค์ (vox populi, vox Dei) ในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่สำคัญ ผู้บริหารเห็นแก่ตัวว่า เก่งกว่า รู้ดีกว่า จึงทำไปตามอหิยาศัย ไม่ต้องฟังเสียงใคร จนอาจถึงขนาดที่ว่า ประชาชนจะตำหนิ วิพากษ์วิจารณ์การบริหารก็กระทำมิได้ เห็นเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง การจึงปรากฏว่าผู้รับใช้กลายเป็นนายไป หรือนโยบายนี้เองมีความสำคัญถึงขนาดที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการปกครองของประเทศนั้นหรือเทศบาลนั้นเป็นการปกครองแบบรวบอำนาจเผด็จการ (totalitarian government) ไปแล้วก็ได้

นอกจากนั้น ยังจะเห็นได้อีกว่า การกำหนดนโยบายเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ขอเสนอในที่นี้ คือ ตามสถานการณ์และความเป็นจริงในโลกปัจจุบันนี้ ยังไม่มีประเทศใดที่จะสามารถจัดทำมีการปกครองประเทศโดยประชาชน (government by the people) ได้โดยสมบูรณ์ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นเพียงอุดมการณ์ แต่ทางปฏิบัติจริง ๆ นั้นยัง

จำเป็นต้องมีข้าราชการฝ่ายบริหารทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ เป็นผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนในฐานะลูกจ้าง (public servant) โดยที่ตัวแทนของประชาชนในรูปของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นหูเป็นตา รับรู้ให้ความยินยอมเห็นชอบแก่ฝ่ายบริหารที่จะปฏิบัติจัดทำต่อไปอยู่เสมอ หลายรูปหลายประการ เช่น รับรู้หรือให้ความเห็นชอบในนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและให้ความเห็นชอบในนโยบายซึ่งแสดงออกในรูปอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติ และการอนุมัติพระราชกำหนด เป็นต้น ฉะนั้น การที่มีนโยบายหรือมีสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะเกี่ยวข้องเป็นนโยบาย เช่น งบประมาณ การแก้ไขปรับปรุงนโยบาย หรือผลก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนทราบโดยประกาศ แถลงการณ์ หรือคำปราศรัยของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับใช้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบตามจังหวะอันควรเสมอ

### ง. นโยบายมีความสำคัญต่อหลักราชการ

ในระบบการบริหารงานแบบราชการ (bureaucracy)<sup>8</sup> มีหลักอยู่หลายประการที่แสดงให้เห็นว่า ราชการบริหารในฐานะที่เป็นระบบงานนั้น มีลักษณะพิเศษอย่างไรบ้าง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและแบบแผนที่รวมกันเป็นระบบการทำงานแบบราชการ จะอย่างไรก็ดี หากพิจารณาโดยลึกซึ้งทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ย่อมประจักษ์แจ้งในความจริงที่มีอยู่ในระบบการบริหารงานแบบราชการ คือ หลักบริหารหรือหลักในการปฏิบัติราชการ ซึ่งนิยมเรียกกันว่า “หลักราชการ” นั้น ยังมีรายละเอียดจำแนกออกไปได้อีกมากมาย หลายประการ เช่น การปฏิบัติราชการจะต้องยึดมั่นในหลักเหตุผล หลักกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งและแบบธรรมเนียมของทางราชการ เป็นต้น ในบรรดาหลักราชการต่างๆ เหล่านี้มีอยู่หลักหนึ่งที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ยกมาในวันนี้โดยตรง คือ การปฏิบัติราชการต้องยึดมั่นในหลักปฏิบัติตามนโยบาย

หลักยึดมั่นในการปฏิบัติตามนโยบายนี้มีความหมายและความสำคัญเป็นพิเศษแก่การบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย เพราะนโยบายนอกจากจะมีลักษณะต่างๆ กัน กล่าวแล้วข้างต้น นโยบายยังมีลักษณะเป็นมาตรการที่บังคับให้ประจักษ์ชัดถึงความสัมพันธ์

<sup>8</sup> ขอได้โปรดพิจารณารายละเอียดของคำว่า “ระบบบริหารงานแบบราชการ (bureaucracy)” จาก เพ็ญศรี วาทยานนท์ “ระบบบริหารงานแบบราชการ,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2507) หน้า 87-91.

ระหว่างราชการกับประชาชน การที่มีแต่นโยบายเขียนไว้สวยๆ แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติ ไม่มีผู้ควบคุม ให้การเป็นไปตามนโยบายโดยถูกต้องครบถ้วน นโยบายนั้นก็จะไม่บังเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ จะไม่อำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้โดยแท้จริง ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักการที่สำคัญข้อหนึ่งว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ...”<sup>9</sup>

เมื่อพิจารณาหลักราชการข้อนี้ประกอบกับการใช้คำว่านโยบายในทางปฏิบัติในวงการบริหารราชการของไทยเราซึ่งมีใช้อยู่อย่างฟุ่มเฟือยแล้ว ก็คงจะเห็นความสำคัญของหลักราชการข้อนี้ได้อีกมากกว่า ข้าราชการแต่ละคนเป็นรายตัวบุคคลและข้าราชการทุกคนในส่วนรวมของทางราชการมีภาระหน้าที่และวินัยในการปฏิบัติราชการอย่างไรที่จะต้องปฏิบัติตามให้บรรลุผลตามนโยบาย

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือทางทฤษฎียังมี “หลักรัฐประศาสนศาสตร์” ที่ช่วยเสริมสร้างให้หลักราชการ หรือหลักบริหารราชการในทางปฏิบัติเด่นชัดและหนักแน่นยิ่งขึ้นอีกมาก โดยเสนอเป็นหลักรัฐประศาสนศาสตร์ข้อหนึ่งที่นับว่าสำคัญมากที่สุด เรียกว่า “หลักประสิทธิภาพ (efficiency) และหลักประหยัด (economy)”

เมื่อพิจารณาหลักทางปฏิบัติผสมผสานกับหลักทางทฤษฎี ผู้บรรยายใคร่ขอเสนอว่า หลักราชการของไทยเราที่ว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ” นั้น น่าจะได้ทำการแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่โดยใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดด้วยความบริสุทธิ์ใจ” ทั้งนี้ จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้มีประมวลจริยธรรม (code of ethics) ท่อไปในอนาคตได้โดยถูกต้องตามหลักวิชาและทันแก่กาลสมัย อันจะอำนวยผลให้หลักราชการของไทยที่เกี่ยวกับหลักยึดมั่นในนโยบายมีความสมบูรณ์ทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติ ความรู้ รวมทั้งความเข้าใจของข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล ได้เป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น

<sup>9</sup>“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม, 71 ตอนที่ 17, 15 มีนาคม 2497 (ฉบับพิเศษ), มาตรา 72.

### จ. นโยบายช่วยคุ้มครองคนและท้องถิ่น

คำว่าผลประโยชน์ของชาติและท้องถิ่น (national and local interests) ในชั้นนี้ จะขออธิบายความหมายโดยสรุปว่า ผลประโยชน์ของชาติและท้องถิ่นนี้อาจจะแบ่งออกได้ อย่างกว้างๆรวม 4 ประเภท คือ ความมั่นคงปลอดภัย (security) สวัสดิภาพ (welfare) ความสงบเรียบร้อย (order) และความเจริญก้าวหน้า (progressiveness)<sup>10</sup> ทั้งสี่ประเภทนี้ เป็นผลประโยชน์ที่เป็นหลักในการปกครอง ในอันที่จะต้องจัดให้มี ชำรงและคุ้มครองรักษาไว้ เพื่อความผาสุกของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ

ภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร จึงมีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น หากแต่มีลักษณะเป็นการแบ่งภาระหน้าที่รับผิดชอบ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ทำหน้าที่ออกกฎหมาย (law making) ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ศาลสถิตยุติธรรมในทางตีความกฎหมาย (law interpretation) และฝ่ายบริหารทำหน้าที่เป็นผู้ใช้กฎหมาย (law enforcement) ในที่นี้จะไม่บรรยายไปถึงหลักวิชาในการแยกกันหรือรวมกันของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศทั้ง 3 ประการนี้ว่า มีอยู่อย่างไร เพราะเป็นวิชาการอีกเรื่องหนึ่งที่ห่างไกลจากหัวข้อการบรรยายมาก หากแต่จะได้เสนอให้เห็นแต่เพียงว่า นโยบายเข้ามามีส่วนสำคัญในการธำรงรักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างไร ในการบริหารราชการของประเทศและท้องถิ่น

ในกรณีที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหารประเทศหรือท้องถิ่นนี้ หากพิจารณาในส่วนรวมแล้ว จะประจักษ์ชัดว่า นโยบายของรัฐบาลและของท้องถิ่นในทุกประเทศ จำเป็นต้องยึดหลักผลประโยชน์ของประเทศและท้องถิ่นเป็นเป้าหมายสำคัญอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น เว้นแต่จะใช้ถ้อยคำและกำหนดแนวอย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นของประเทศและท้องถิ่นในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น เพื่อความเข้าใจอันดีในเรื่องนี้ ขอเสนอ นโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี ๖ พรรค จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 รัฐบาลขอยืนยันว่า จะเทอดทูนพระมหากษัตริย์ และจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อความมั่นคงแห่งราชบัลลังก์...การป้องกันประเทศ รัฐบาลจะดำรงซึ่งกำลังทหารไว้และจัดปรับ

<sup>10</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ของชาติและท้องถิ่นในตอนต่อไปที่ว่าด้วยที่มาของนโยบาย

- ปรุงให้ดียิ่งขึ้น โดยเร่งรัดปรับปรุง การฝึก การศึกษา การสวัสดิการ รวมตลอดจน การจัดให้มีอาชญาโทษปรกติที่ทันสมัยพอควรแก่การป้องกันประเทศ<sup>11</sup>
- กรณีที่ ๒ ในด้านการสาธารณสุข รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนมีอนามัยดี และจะขยายการ บำบัดโรคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>12</sup>
- กรณีที่ ๓ รัฐบาลจะมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยจะปรับปรุงเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองและตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งเสริมการอาชีพของประชาชนตาม ความเหมาะสมของท้องถิ่นและเศรษฐกิจของชาติ<sup>13</sup>
- กรณีที่ 4 รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศในกิจการอันเป็นสาขาที่มีความสำคัญ...เพราะ รัฐบาลถือว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า<sup>14</sup>

นอกจากทั้งสี่กรณีที่ยกมาเป็นอุทธาหรณ์นี้แล้ว แม้จะพิจารณานโยบายของ รัฐบาลชุดนี้ในประการอื่น ๆ ก็จะได้เห็นว่า เมื่อพิจารณาในส่วนรวมแล้ว ก็จะเข้าข่ายหลัก ปกครองทั้งสี่ประการนี้ทั้งสิ้น ความจริงข้อนี้ย่อมมีอยู่เสมอ แม้จะพิจารณาศึกษาจาก นโยบายของรัฐบาลชุดอื่น ๆ ในอดีตก็ตาม จะต่างกันก็แต่ด้วยคำ ความจำเป็นและสถานการณ์ที่ทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางในนโยบายต่างกันออกไป ถ้าสถานการณ์ และความจำเป็นของประเทศตามความรู้ความเข้าใจของฝ่ายบริหารเห็นว่า อยู่ในลักษณะ เดียวกัน ประกอบกับมีอุดมการณ์ในการปกครองประเทศเหมือนกันแล้ว นโยบายบริหาร ประเทศทั้งวัตถุประสงค์และแนววิธีการที่จะให้บรรลุผลตามนโยบายอย่างกว้างๆ ตามรูปของ นโยบายเกือบไม่มีประการใดเลยที่แตกต่างกันอย่างมากมาย ทั้งนี้ ขอให้ศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลชุดที่แล้ว ซึ่งมี ๖ พรรค จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็น นายกรัฐมนตรี กับนโยบายบริหารประเทศชุดปัจจุบัน ซึ่งมี ๖ พรรค จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็จะประจักษ์แจ้งถึงความจริงยิ่งขึ้น

<sup>11</sup>“บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 158 วันพฤหัสบดีที่ 19 ธันวาคม 2506,”

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81, ตอนที่ 1, 1 มกราคม, 2507 (ฉบับพิเศษ), หน้า 5-11.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

เมื่อพิจารณามาถึงขั้นนี้ ก็เห็นได้ว่า ภาวะอ่อนโอนหรืออ่อนตัวของนโยบายที่โอนอ่อนให้เข้ากันได้กับสถานการณ์ตามจังหวะเวลาจึงมีส่วนสนับสนุนอย่างสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้นโยบายเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศ ในอันที่จะได้ปรับให้การปกครองเข้ากันได้กับสถานการณ์ และความจำเป็นของประเทศ ตัวอย่างอันดีในกรณีนี้ ได้แก่ การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงดำเนินและทรงปรับปรุงรัฐประศาสนโยบายในรัชสมัยของพระองค์ท่านที่ช่วยให้ประเทศไทยมีความมั่นคงปลอดภัย และรอดพ้นจากอิทธิพลของจักรวรรดินิยมของประเทศตะวันตกมาได้

## 5. สรุป

กล่าวโดยสรุป นโยบายและการกำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศและท้องถิ่นมาก มีความเกี่ยวพันอยู่ในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการในการบริหารงาน การที่มีนโยบายบริหารไม่สมเหตุผลและไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยก็จะมีผลให้การปกครองในระดับการเมืองเป็นอัตตะนิยม ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้การบริหารเป็นอัตตะนิยม (autocratic administration) ตามไปด้วย หรือถ้าหากว่า นโยบายและการกำหนดนโยบายทางการเมืองถูกต้องเรียบร้อย แต่ฝ่ายบริหารทั้งในระดับการเมืองและระดับงานประจำมิได้ถือว่า นโยบายเป็นหลักและแนวทางปฏิบัติงานอย่างจริงจังแล้ว ความหวังผลจากนโยบายที่ดีอันจะพึงได้รับตามหลักการปกครองก็จะหวังได้ยาก การที่จะเข้าใจและเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวนี้ จะกระจำจกยิ่งขึ้นหากจะได้พิจารณาประกอบกับเรื่องที่มา หลักการกำหนด และการควบคุมนโยบายในตอนต่อ ๆ ไป

## ที่มาของนโยบาย

ความรู้ความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของนโยบาย (source of policy) ในตอนนี้จะช่วยเป็นส่วนเสริมให้มีความเข้าใจในหลักการกำหนดนโยบายได้ดียิ่งขึ้น แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องพาตพิงไปถึงหลักวิชาในสาขาอื่น ๆ อยู่เป็นอันมาก จึงขอเสนอเพียงสังเขปเฉพาะข้อควรทราบอย่างย้งอันเกี่ยวกับที่มาของนโยบาย ดังต่อไปนี้

## 1. นโยบายมีที่มาจากผลประโยชน์แห่งชาติ

ในกรณีทั่วไปที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อจัดให้มีมาตรการสำหรับธำรงรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาตินั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องทราบว่า ผลประโยชน์ของชาติคืออะไร ในขั้นนี้หากจะกล่าวโดยแท้จริงแล้วจะเห็นว่า ผลประโยชน์ของชาติที่ดีหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นเทศบาลก็ดี ไม่มีผู้รวบรวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน หากต้องการทราบ จำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบจากความมุ่งหมายของสถาบันต่าง ๆ กล่าวโดยนัยอย่างกว้าง ผลประโยชน์ของชาติอาจจะแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทดังกล่าวแล้วข้างต้น คือ ความมั่นคงปลอดภัย สวัสดิภาพ ความสงบเรียบร้อย และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและประชาชน ในแต่ละประเภทก็ยังจำแนกออกไปได้อีกหลายประการ จะอย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ของชาติทั้ง 4 ประการดังกล่าวนี้ มีระดับความสำคัญ 2 ระดับ คือ ผลประโยชน์ของชาติอันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดหรือเป็นยอดปรารถนาของคนในชาติจะขาดเสียมิได้ เช่น การมีพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ บุรณภาพแห่งดินแดน การมีการปกครองแบบเอกรัฐ (unitary state) โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีเอกราชอธิปไตยเป็นต้น ตัวอย่างที่ยกมาเป็นอุทธาหรณ์นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่เป็นประเทศชาติอย่างไร นั้น จำเป็นต้องพรรณนา นอกจากนั้น ยังมีผลประโยชน์ของชาติที่มีความสำคัญรองลงมา หากแต่ยังมีความจำเป็นต้องมีและธำรงรักษาไว้เหมือนกัน เช่น การรักษานับประเพณีและวัฒนธรรมไทย และการพัฒนาอาชีพของประชาชน เป็นต้น

ผลประโยชน์ของชาติโดยนัยดังกล่าว แยกไว้ให้ทราบพอเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเท่านั้น แต่ทางปฏิบัติจริงๆ นั้น เกือบจะกล่าวได้ว่า แยกกันไม่ออก จะอย่างไรก็ตาม มีหลักพอที่จะช่วยพิจารณาได้ว่า ผลประโยชน์ของชาติที่มีความสำคัญสุดยุดนั้น จำเป็นต้องมีนโยบายที่จำเป็นที่จะต้องธำรงรักษาไว้ด้วยชีวิตและเลือดเนื้อ เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นย่อมมีผลไปถึงความสูญเสียรูปการปกครอง หรือถึงขนาดสูญเสียความเป็นไทยสุดแต่กรณี

แต่ผลประโยชน์ของชาติที่มีความสำคัญระดับรองลงมานั้น อาจจะไม่เสียสละได้หากมีความจำเป็นจริงๆ เพราะกำลังที่จะดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของชาตินั้นอาจมีไม่พอเพียงที่จะดำเนินการได้ทั้งหมด หรืออาจจะเป็นการเสียสละผลประโยชน์ของชาติบางอย่างเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์ของชาติส่วนใหญ่ไว้ให้จงได้ ทั้งนี้ ขอได้โปรดศึกษาหา



ความจริงได้จากการดำเนินนโยบายปกครองประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ข้อเสนอแนะนี้เป็นข้อเสนอที่เกิดจากผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับกรณีของรัฐบาลก็  
ตาม แต่ถ้าหากจะพิจารณาอนุโลมใช้กับเทศบาล ก็ย่อมจะต้องยอมรับว่า ผลประโยชน์ของ  
ชาติคงกล่าวข้างต้นนั้น เป็นผลประโยชน์ของชนในชาติทั้งชาติ โดยนัยนี้ ก็ต้องนับรวมเป็น  
ผลประโยชน์ของเทศบาลในอันที่จะมีนโยบายบริหารเพื่อส่งเสริมสนับสนุนผลประโยชน์ของ  
ชาติด้วย ในประการที่สำคัญที่สุด พึงเข้าใจว่า เทศบาลจะกำหนดนโยบายขัดกับผลประโยชน์  
ของชาติมิได้เป็นอันขาด

ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาตามหลักที่ว่า เทศบาลเป็นสรรพสัตว์ของรัฐ  
(creature of the state) แล้วจะเห็นว่าเทศบาลไม่มีอธิปไตยในตนเอง มิฉะนั้นจะปรากฏว่า  
มีรัฐซ้อนรัฐ (imperium in imperio) จะปกครองประเทศให้ตลอดรอดฝั่งมิได้ จะมีแต่ความ  
ขัดแย้งสับสน ฉะนั้น เทศบาลจึงต้องเป็นรองจากรัฐบาลเสมอ โดยเหตุผลข้อนี้จึงจำเป็นต้อง  
มีหลักการกำหนดนโยบายของเทศบาลว่า เทศบาลจะวางรูปหรือกำหนดนโยบายขัดก่อนโย  
บายของรัฐบาลและกฎหมายของรัฐมิได้

จะอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของเทศบาลอยู่ในวงแคบกว่าของรัฐบาลมาก ทั้ง  
ในลักษณะขอบเขตของงาน และการใช้จ่ายเงิน แต่เทศบาลมีกิจกรรมบางอย่างที่จำเป็นต้อง  
รับผิดชอบเป็นการช่วยเหลือรัฐบาล ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากภาระหน้าที่ตามวัตถุประสงค์  
ประสงค์ของการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเทศบาลขึ้น จึงจะทราบที่มาของนโยบายและการ  
กำหนดนโยบายของเทศบาลได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น

## 2. นโยบายของเทศบาลมีที่มาจากผลประโยชน์ของเทศบาล

นโยบายของเทศบาลนั้น นอกจากจะมีที่มาจากผลประโยชน์ของชาติ เทศบาล  
จะกำหนดนโยบายให้ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายของรัฐคงกล่าวมิได้แล้ว ใน  
การกำหนดนโยบายของเทศบาลยังจำเป็นต้องระลึกถึงผลประโยชน์ของเทศบาลเองอีกด้วย  
ผลประโยชน์ของเทศบาลคงกล่าวนี้อาจจะแยกออกได้เป็น 4 ประการที่สำคัญ คือ

ก. การที่จัดให้มีการปกครองระบอบเทศบาลขึ้น ก็เพื่อให้เป็นสถาบันทางการ  
ปกครองที่จะช่วยเหลือรัฐบาลในอันที่จะช่วยจัดให้มีและธำรงรักษาผลประโยชน์ของชุมชน

ในท้องถิ่นเทศบาลนั้น เฉพาะอย่างยิ่ง ความผาสุกของประชาชนในเขตเทศบาลซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากชุมชนในส่วนรวมของประเทศ เช่น ชุมชนในเขตเทศบาลจะรวมกันอยู่อย่างหนาแน่นเป็นพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องมีบริการเพื่อสวัสดิภาพของชุมชนเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขเป็นพิเศษ เช่น การประปา การสาธารณสุข การไฟฟ้า ฯลฯ บริการดังกล่าวนี้ แต่ละชุมชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง อาจจะมีมีความจำเป็นและความต้องการไม่เหมือนกัน

ข. เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นทุกแห่งมีความหมายทั้งโดยตรงและโดยปริยายที่จะให้เทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในอันที่จะช่วยธำรงคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาติอยู่ด้วยเสมอ เช่น เทศบาลได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และการประถมศึกษา เป็นต้น ในการนี้มีความหมายโดยนัยที่กำหนดให้ถือเป็นผลประโยชน์ของเทศบาลและชุมชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ เองโดยตรงแล้ว ยังมีส่วนสนับสนุนความผาสุกของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติอยู่ด้วยเสมอ

ค. เทศบาลในตัวเองยังมีผลประโยชน์ที่สำคัญเกี่ยวกับอุดมการณ์ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจึงเปรียบเสมือนห้องแสดงตัวอย่าง (show room) ที่จะป็นเครื่องบ่งแสดงให้เห็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศในส่วนรวมเสมอ ดังที่จะเห็นความจริงข้อนี้ได้โดยทั่วไปในทุกประเทศที่ถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลประโยชน์ของชาติที่จำเป็นต้องจัดให้มี เพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุกโดยเสรีตามวิถีชีวิตของสังคมประชาธิปไตย ถ้าประเทศใดมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุ่งเหยิงไม่ก้าวหน้าก็มักจะปรากฏว่า เทศบาลในส่วนรวมก็พลอยยุ่งเหยิงอลเวง ไม่มีเสถียรภาพตามไปด้วยเสมอ ฉะนั้น ถ้าการเมืองท้องถิ่น (local politics) ในรูปของเทศบาลหรือสถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น ๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น มีบรรยากาศทางการเมืองและมีเสถียรภาพแล้ว การเมืองของชาติ (national politics) ก็จะเรียบร้อยราบรื่นตามมาด้วย เรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ที่เกินขอบเขตของกรบรรยายในหัวข้อนี้ จึงขอไม่บรรยายในรายละเอียด แต่จะขอเน้นให้เห็นว่า เทศบาลมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ คือ ต้องจัดให้มีนโยบายและการดำเนินนโยบายในอันที่จะต้องส่งเสริมให้มีการศึกษาทางการเมือง (political education) เพื่อช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นประโยชน์เป็นการเฉพาะของเทศบาลเอง และเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติในส่วนรวมด้วย

ง. ผลประโยชน์ของเทศบาลอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การที่จะต้องจัดให้มีตัวแทนของประชาชนหรือชุมชนในเขตเทศบาลนั้นที่มีความสามารถในอันที่จะใช้ภาวะผู้นำในท้องถิ่น (local leadership) ทั้งในลักษณะเป็นตัวแทนของชุมชน และเป็นผู้นำในการใช้ความคิดริเริ่มช่วยประการต่างๆ ให้บังเกิดความผาสุกแก่ประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของเทศบาล จะอย่างไรก็ดี เทศบาลแบบใหม่ๆ เฉพาะอย่างยิ่ง แบบสภาทนาย (city-manager plan) นั้น บทบาทของนายกเทศมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น อาจจะตกอยู่กับบุคคลอื่น คือ ผู้จัดการนคร แต่ภาระหน้าที่ที่นายกเทศมนตรีจะต้องเป็นผู้นำในการที่จะให้มีการบริหารสมกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ยังอยู่กับนายกเทศมนตรีโดยปริยาย

### 3. สรุป

การพิจารณาศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของนโยบายบริหารของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นนี้ หากพิจารณาโดยดีถี่ถ้วนแล้ว จะต้องยอมรับความจริงที่จะหลีกเลี่ยงมิได้ว่า การที่จะจัดให้เทศบาลเป็นการบ้านแต่อย่างเดียวนั้นย่อมเป็นไปได้ และเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายประการ จะขอสรุปให้เห็นเฉพาะประการที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

ก. เทศบาลเป็นสถาบันทางการเมือง (political institution) ที่เกิดขึ้นโดยการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เพื่อการปกครองตนเอง (self-government) ให้ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น จึงมีการเลือกตั้งซึ่งเป็นมาตรการสำคัญของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ข. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนประชาชนที่จะเข้าทำหน้าที่แทนประชาชน เพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีฝ่ายบริหารทั้งในระดับการเมือง และระดับงานประจำที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติการให้ผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง

ค. แม้จะมีเจตนารมณ์ที่จะจัดให้เทศบาลเป็นการบ้าน ก็จะได้จัดได้เฉพาะในฝ่ายบริหารเท่านั้น และแม้การบ้านนั้นเองก็ยังมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งเสมอ ไม่มีกรอบรั้วใดบ้านใด ที่จะมีควมราบรื่นเรียบร้อยโดยสมบูรณ์ เว้นแต่ว่า จะมีความเรียบร้อยราบรื่นมาก

หรือน้อยเท่านั้น และแม้แต่จะให้เทศบาลเป็นการบ้านโดยนัยของการปกครองแบบบิดากับบุตร (paternalism) ก็ไม่ชอบด้วยวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะจะมีฝ่ายหนึ่งเป็นพ่อ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นลูกหลาน ถ้าผู้เป็นพ่อไม่ดี ลูกหลานพูดไม่ได้ การปกครองก็จะเป็นการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยมิได้ การบริหารก็จะขาดการควบคุม ถ้ายังไม่บังคับไม่ให้พูดจะยังมีผลร้ายตามมา ที่สำคัญคือ การถดถอยไม่นำพาต่อการรักษาประโยชน์ของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น การปกครองตนเองแบบเทศบาลตามระบอบประชาธิปไตยจึงมีแต่ทรงและทรุด

ง. การเมืองหรือฝ่ายการเมืองจำต้องมีในเทศบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเทศบาลตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยมีฝ่ายบริหารทั้งในระดับการเมืองและฝ่ายประจำเป็นผู้ปฏิบัติการให้บรรลุผลตามนโยบายของเทศบาลอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เป็นส่วนเสริมของนโยบายทางการเมืองของเทศบาล

จ. ความจำเป็นที่ต้องมีการเมืองและฝ่ายการเมืองในเทศบาลนั้น จะเห็นได้ชัดแจ่มยิ่งขึ้นอีกมาก ถ้าจะได้ระลึกถึงหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า หน้าที่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและหน้าที่ของฝ่ายบริหารระดับการเมืองที่เกี่ยวกับการวางรูปและกำหนดนโยบายนั้น จะมอบให้ผู้อื่นทำแทนมิได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหาเทศบาลอยู่ที่จิตใจหรือเจตนารมณ์ของคน และเทคนิควิธีในกระบวนการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายบริหารโดยหาวิธีการที่จะให้เกิดสมานฉันท์มากกว่าที่จะขบคิดปัญหาว่า เทศบาลควรเป็นการเมืองหรือการบ้าน และจะแก้ไขให้เทศบาลเป็นการบ้านแต่อย่างเดียว ซึ่งเข้าใจยากว่า การบ้านดังกล่าวนี้หมายถึงอะไร และจะให้ปฏิบัติอย่างไร การพิจารณาเรื่องนี้จะมีเพิ่มเติมอีกในลำดับต่อไป

### หลักการวางรูปนโยบาย

การพิจารณาวางรูปหรือการทำนโยบายบริหารของเทศบาล (policy formulation) จำเป็นต้องมีหลัก หลักในการนี้ย่อมทราบได้โดยปริยายแล้วจากการบรรยายในตอนก่อน ๆ เช่น ต้องถือหลักร่วมรักษาผลประโยชน์ของชาติ ถือหลักผลประโยชน์ของเทศบาล และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ในตอนนี้จะได้พิจารณาเสนอหลักต่าง ๆ ที่

ควรนำมาประกอบการพิจารณาด้วย หลักต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้นับเป็นองค์ประกอบอันสำคัญในอันที่จะได้ใช้เป็นหลักประกอบการพิจารณาว่า นโยบายดีหรือไม่เพียงใด ขอเสนอเฉพาะในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

### 1. หลักปฏิบัติตามพันธกรณี

หลักการวางรูปนโยบายให้มีผลเป็นการสนองตอบต่อพันธกรณีที่เทศบาลมีอยู่ (local obligations) อาจจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

#### ก. พันธกรณีทางการเมือง

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อาจทราบได้หลายทาง ถ้ายังเป็นการเมืองในรูปมีพรรคการเมืองและมีการแถลงนโยบายของพรรคให้ประชาชนทราบเพื่อเลือกเอา จนกระทั่งพรรคหนึ่งพรรคใดกำชัยชนะในการเลือกตั้งแล้ว พรรคนั้นมีข้อผูกพันทางการเมืองที่จะต้องหาทางสนองตอบให้การเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน จริงอยู่ ในเรื่องนี้พรรคนั้นย่อมมิได้ตกอยู่ในอาณัติที่จะต้องทำทั้งหมดหรืออาจจะทำไปในแนวที่ไม่เคยแถลงให้ประชาชนทราบก็ตาม แต่โดยมรรยาททางการเมืองแล้ว จะต้องหาทางวางรูปนโยบายให้เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเสมอ และจะต้องสลับรับฟังเพื่อทราบว่า นโยบายและการดำเนินนโยบายบริหารนั้น ประชาชนมีความรู้สึกพึงพอใจ (satisfaction) เพียงใดหรือไม่ แล้วนำมาใช้เป็นหลักฐานแก้ไขปรับปรุงการบริหารหรือแก้ไขปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ (policy reformulation) ตามควรแก่กรณี

#### ข. พันธกรณีในการบริหาร

ฝ่ายบริหารมีพันธผูกพันที่เกี่ยวกับการบริหารทั้งในรูปประสิทธิภาพของงานและประหยัด ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางมาก สามารถจัดเป็นสาขาวิชาหนึ่งได้ทีเดียว แต่พันธกรณีในการบริหารที่สำคัญนั้น มักจะปรากฏให้เห็นจากการวางนโยบายในรูปเทศบัญญัติ ที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นแล้วเสนอขอรับความยินยอมเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เทศบัญญัติที่แสดงให้เห็นนโยบายของเทศบาลที่สำคัญที่สุด คือ เทศบัญญัติงบประมาณ ในการนี้ฝ่ายบริหารจะต้องสามารถชี้แจงให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบได้ทุกข้อทุกรายการว่าจะใช้จ่ายเงินไปเพื่อการใด และจะบังเกิดประโยชน์แก่การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของเทศบาล เพื่อความผาสุกของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของเทศบาลอย่างไรบ้าง ตัวอย่างของพันธกรณี

ที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะค้ำยันและปฏิบัติให้ตรงตามข้อผูกพันที่มีอยู่ คือ การชำระหนี้ ซึ่งโดยปกติก็ถือว่า พันธกรณีในการนี้จัดอยู่ในความสำคัญอันดับแรก (priority) ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันอยู่แล้ว การที่นำมาเสนอในที่นี้ก็เพื่อให้เห็นภาพของข้อผูกพันและมรรยาทที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในรูปของนโยบาย เพื่อให้ข้อพิจารณาในเรื่องนี้เข้าใจง่ายขึ้น

## 2. หลักถือเสียงข้างมากและคุ้มครองสิทธิของฝ่ายข้างน้อย

หลักถือเสียงข้างมากและคุ้มครองสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (majority rule and minority right) นี้ เป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่จะช่วยส่งเสริมหลักเสมอภาค โดยให้สถาบันทางการเมืองปกครองต้องปฏิบัติตามเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องจัดให้มีการคุ้มครองสิทธิของฝ่ายข้างน้อยด้วย การดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองของเทศบาล ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจึงมักนิยมให้มีการเลือกตั้งทั้งแบบวิธีรวมเขต (at large) และวิธีการแบ่งเขต (by ward) เพื่อให้สนับสนุนหลักการประชาธิปไตยในขั้นนี้

ฉะนั้น การวางรูปและการทำนโยบายเสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือการพิจารณาในนโยบายร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคณะบุคคลใดๆ ในสองฝ่ายนั้นจะทำตัวเป็นผู้แทนเฉพาะประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะโดยถือเสียงข้างมากตามธรรมชาติของประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะเท่านั้นมิได้ แม้ในกรณีที่มีการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต ผู้แทนของแต่ละเขตก็ย่อมมีพันธะอย่างน้อยที่สุดความผูกพันทางใจที่ผู้แทนนั้นๆ จะต้องช่วยคุ้มครองและเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยก็ตาม แต่ก็มี ความผูกพันตามความจำเป็นแห่งหน้าที่รับผิดชอบที่ต้องเป็นตัวแทนของชุมชนในเขตเทศบาลทั้งหมดอยู่ด้วยเสมอ ฉะนั้น นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีรวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักสมานฉันท์อย่างดีที่สุดเพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม เมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้แล้วจึงใช้หลักปกครองท้องถิ่นของไทยว่า ถ้าเกิดกรณีผลประโยชน์ขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์ข้างมากกับข้างน้อย ต้องถือเอาประโยชน์ข้างมากเป็นเกณฑ์ ในทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีหรือประธานสภาฯ จะต้องกระทำตามวิถีทางที่ชอบที่ควรทุกประการ จนมั่นใจได้ว่า มีสมานฉันท์ที่จะประณีตประณีตยอมเข้าหากันได้เป็นเอกฉันท์แล้ว หรือจำเป็นจะต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งตามเสียงข้างมากแล้ว จึงจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน

จะอย่างไรก็ตาม ในกรณีของการปกครองระบอบเทศบาลนั้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วต้องการที่จะให้มีสมานฉันท์ระหว่างฝ่ายการเมืองของเทศบาลกับประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งอาจจะเรียกว่าให้มีลักษณะเป็นการบ้านให้มากที่สุดก็ได้ ฉะนั้น ในนานาประเทศ เมื่อมีกรณีที่เทศบาลจะดำเนินนโยบายบางอย่างซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่าย แม้การนั้นฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองของเทศบาลจะเห็นว่าดี เป็นประโยชน์แก่เทศบาลสักเพียงใดก็ตาม เช่น การที่จะตราเทศบัญญัติแบ่งเขตเทศบาลเป็นเขตธุรกิจ เขตอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัย ก็จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (public hearing) โดยวิธีติดตามสลับรับฟังข้อคิดเห็นของหนังสือพิมพ์ จากวิธีให้ประชาชนออกเสียงเลือกเอา (referendum) หรือโดยวิธีการจัดให้มีการประชุมสภาร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วย ในกรณีสำคัญเช่นนี้ยังปรากฏว่ากฎหมายพิเศษจัดตั้งเทศบาลนั้น ยังบัญญัติบังคับไว้ให้จัดให้มีการประชุมฟังเสียงประชาชนก่อนที่จะทำการตัดสินใจในนโยบาย (policy decision) ลงไปว่า จะทำอย่างไร

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การที่เทศบาลจักได้ใช้เป็นมาตรการว่า ควรหรือไม่ควรจัดให้มีนโยบายในเรื่องนั้นต่อไปอย่างไร เทศบาลในเมืองไทยเรายังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการ เช่นนี้อยู่มาก ถ้าหากจัดให้มีได้แล้ว นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของเทศบาลแล้ว ยังเป็นการเปิดช่องและเป็นการฝึกสอนให้ประชาชนรู้จักและเคยชินกับการใช้สิทธิใช้เสียงตามวิถีทางประชาธิปไตยอย่างสำคัญ ความหวังที่จะเห็นการเทศบาลเป็นการบ้านอย่างสมานฉันท์เหมือนชีวิตร่วมสุขร่วมทุกข์ในครัวเรือนก็จะมีทางเป็นไปได้โดยแจ่มใสยิ่งขึ้น

### 3. หลักการไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม

หลักการไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม (local prohibitions) นี้ อาจจะจำแนกการพิจารณาออกได้เป็น 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ก. ข้อห้ามโดยตรงที่มีระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล เช่น "ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ"<sup>15</sup> ฉะนั้น อย่าไปทำเข้า จะมีผลเสียร้ายแรงถึงถูกยุบสภาก็ได้

<sup>15</sup> "พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70, ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 29.

ข. ข้อห้ามที่มีลักษณะเป็นการกำหนดวงกรอบให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามนั้น จะไปกีดกันใหม่มิได้ แม้การที่คิดว่าจะทำตามแบบใหม่นั้น จะดีกว่าที่ทางราชการวางไว้ก็ตาม เช่น อำนาจของกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลได้รับมอบ "ให้ กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้"<sup>16</sup> เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามเสมอ

ข้อห้ามในประการที่สองเมื่อพิจารณาประกอบกับทางปฏิบัติย่อมพิจารณาได้ว่าการเทศบาลและการควบคุมเทศบาลคือเคร่งครัดในหลักเอกรูป (uniformity) ซึ่งอำนวยความสะดวกและผลเสีย ในทางที่ดีก็คือ ถ้าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเทศบาลมีความรู้สามารถจัดวางระเบียบการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศให้เหมาะสมที่จะใช้ได้โดยไม่ขัดกันกับฐานะความแตกต่างของแต่ละเทศบาลได้แล้ว ก็จะเป็นคุณประโยชน์มาก เพราะเทศบาลของเราอาจจะยังไม่มีผู้มีความรู้และประสบการณ์เพียงพอที่จะคิดริเริ่มเพื่อประโยชน์ของเทศบาลได้เอง ส่วนในทางเสียนี้ก็มียุ่่มากเหมือนกัน เฉพาะอย่างยิ่งก็คือ เทศบาลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งลักษณะงานและความรู้ความสามารถของผู้บริหาร ระเบียบการของส่วนกลางที่ออกในรูปเดียวกันและใช้บังคับแก่ทุกเทศบาลนั้น อาจจะเป็นข้อจำกัดมิให้คนของเทศบาลที่มีความรู้ความสามารถใช้ความคิดริเริ่มให้เป็นประโยชน์แก่เทศบาลได้โดยสุจริตใจ ยิ่งถ้าปรากฏว่าระเบียบการที่ส่วนกลางออกใช้บังคับทั่วไปทุกเทศบาลนั้น มีลักษณะเป็นการวิตรอนอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลแล้ว จะกลายเป็นการดึงอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ตามที่นำมาเสนอนี้ มิได้มีเจตนาที่จะทำหนี หากแต่เป็นข้อเสนอเพื่อให้เกิด เพราะการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่ประกอบด้วยผู้ทรงวิทยาคุณและนักบริหารชั้นสูงจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ปรากฏอยู่ นี้ น่าจะคิด แล้วหาทางแก้ไขปรับปรุงให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่การปกครองระบอบเทศบาลยิ่งขึ้น

ค. ข้อห้ามที่มีลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ และชนบประเพณีของสังคม

<sup>16</sup>Ibid., มาตรา 69.



เทศบาลก็คือราชการอย่างหนึ่ง จึงจำเป็นต้องยึดหลักราชการและแบบวิธีในการบริหารราชการ เช่น การติดต่อตามลำดับชั้น การไม่เล่นญาติ (nepotism) และจะต้องแยกราชการออกจากส่วนตัวโดยถือประโยชน์ของราชการสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังจะเห็นได้อีกว่า เทศบาลเป็นส่วนหนึ่งและเป็นตัวแทนของสังคมหรือชุมชนในเขตเทศบาลนั่นเอง ฉะนั้น นอกจากจะต้องศึกษาทางส่งเสริมกิจการทางสังคม การบำรุงรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชุมชนในเขตเทศบาลไว้แล้ว เทศบาลมีบักควรที่จะทำการใด ๆ อันจะเป็นการเสื่อมเสีย บ่อนทำลายวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนเป็นอันขาด

ข้อพรรณนาโดยสังเขปทั้งสองค้ำงกล่าวนี้ หากพิจารณาประกอบกับการที่เทศบาลบางแห่งจัดทำไปแล้ว เช่น จัดให้มีหอประชุมเทศบาล และการจัดให้มีบักยักำขวัญของรัฐบาลก็เป็นการเพียงพอที่จะช่วยแนะแนวว่า เทศบาลควรจะกำหนดนโยบายในกรณีนี้ อย่างไรค้ำงไปให้เข้าถึงประชาชนจริง ๆ

#### 4. หลักการป้องกันและแก้ไย

หลักการป้องกัน (preventiveness) และหลักการแก้ไย (correctiveness) มีความสำคัญอยู่ค้ำงการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลมากเป็นพิเศษ เพราะชุมชนในเขตเทศบาลมีลักษณะหนาแน่น ยิ่งปรากฏว่าเป็นเทศบาลใหญ่ มีประชากรอยู่หนาแน่นหลายชาติ หลายภาษา มีเขตเทศบาลนับเป็นสิบเป็นร้อยตารางกิโลเมตรนั้น เป็นที่มาแห่งปัญหาในเบื้องต้นและการพอกพูนแห่งปัญหาในลำดับค้ำงไป

ในกรณีนี้ จะขอยกอุทธาหรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาสักประการเดียว คือ ทุกประเทศจะประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน คือ มีเด็กเกเรมากในเขตเทศบาล เฉพาะอย่างยิ่งในอาณาบริเวณที่เป็นเขตแหล่งเสื่อมโทรม ฉะนั้น การแก้ไยในเรื่องนี้วิธีหนึ่งก็คือ การจัดการแก้ไยโดยวางนโยบายพัฒนาเขตนั้นเสียใหม่ (redevelopment) และทำการควบคุมอาณาบริเวณแห่งอื่นมิให้เป็นแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นมาอีก ลักษณะของการกำหนดนโยบายเช่นนี้ จึงมีลักษณะที่ถูกต้องทั้งการใช้หลักป้องกันและหลักแก้ไย

#### 5. หลักประสานงาน

การวางรูปรวมทั้งการพิจารณากำหนดนโยบายและการควบคุมนโยบายต้องยึด

หลักการประสานงาน ทั้งในระดับการเมือง คือ การประสานงานในนโยบาย และระดับประจำ คือ การประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมในการบริหารงาน

### ก. การประสานงานในนโยบาย

การวางรูปและการพิจารณากำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงหลักการประสานนโยบายซึ่งจะพึงแยกการพิจารณาออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ในประการแรก เกี่ยวกับนโยบายของเทศบาลของคณะเทศมนตรีชุดเดียวกัน แต่ละข้อของนโยบายต้องประสานกันไปสู่เป้าหมายในการปกครอง ประการที่ 2 นโยบายของเทศบาลแต่ละแห่งแต่ละสมัยต้องประสานกันกับนโยบายบริหาร ของเทศบาลหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประการที่ 3 นโยบายของเทศบาลซึ่งกำหนดขึ้นแต่ละชุด แต่ละสมัย ควรจะให้มึลักษณะประสานต่อเนื่องกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มิใช่ว่า เทศบาลโดยคณะเทศมนตรีชุดนี้ทำदनไว้เพียงนี้ แทนที่เทศบาลโดยคณะเทศมนตรีชุดต่อมาจะทำต่อ การกลบเกลายเป็นว่า ไปทำชิ้นใหม่อีกสายหนึ่ง เป็นต้น ถ้าการปรากฏว่า การประสานงานในนโยบายของเทศบาลมีลักษณะไม่ยึดหลักประสานนโยบายดังกล่าว เทศบาลจะเจริญก้าวหน้าได้อย่างไร

### ข. การประสานงานในระดับประจำ

องค์คณะบุคคลในระดับประจำ คือ ผู้นำเอานโยบายออกปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย งานจะไม่ประสบผลด้วยดีถ้าแต่ละหน่วยงานภายในของเทศบาลเองทำงานไม่ประสานกัน แย่งกันทำ ทำงานซ้อนกัน เหลื่อมล้ำกัน ชักแย้งกัน หรือบ้คความรับรู้และความรับผิดชอบ จนประชาชนผู้มาติดต่อเดินไปตามโต๊ะต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมาย เช่นนี้จะหวังผลงานที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพมิได้ โดยแท้จริงแล้ว มักจะปรากฏความจริงเสมอๆ ว่า ประชาชนผู้มาติดต่อจะเริ่มตั้งแต่บ่นพึม ไปจนถึง “สวด” หรือสบดสาบานจะไม่เหยียบย่างเข้าไปในศาลาเทศบาลอีก ปัญหาเช่นนี้มีอยู่ทั่วไปในเทศบาลใหญ่ๆ เกือบทุกแห่งในโลก ยิ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นเทศบาลขนาดใหญ่มาก มีหน่วยงานและกิจการที่จะอำนวยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและมากมายแล้ว จะหนีปัญหานี้ให้พ้นได้ยากมาก จึงจำเป็นต้องมีการใช้เทคนิคการบริหารหลายอย่างหลายประการ ซึ่งจะได้พิจารณาเสนอรายละเอียดพอสมควรเมื่อพิจารณาถึงตอนที่ว่าด้วยการควบคุมนโยบาย

## 6. สรุป

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้ หากพิจารณาโดยละเอียด จากหลักเกณฑ์และวิธีการที่เสนอประกอบกับอุทราทรณ์ต่างๆ ที่ยกตัวอย่างเพื่อประกอบการพิจารณาในหัวข้อนี้ ทุกท่านย่อมจะประจักษ์แจ้งในความจริงว่า นโยบายที่คืบนี้ ควรมีลักษณะอย่างไร ในการนี้ผู้บรรยายขอสรุปเฉพาะสาระสำคัญของนโยบายที่ดี ดังต่อไปนี้

ก. นโยบายที่ดีต้องใช้ภาษาที่ง่ายต่อการที่ทุกคนจะต้องเข้าใจได้โดยทันทีที่อ่านนโยบายที่กำหนดขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อย่าได้ฟังเล่นลิลาและใช้ถ้อยคำให้เกิดปัญหาในการใช้ภาษา (semantic problems)

เรื่องวัดในทางวิชาการที่จะชี้ให้เห็นว่า ถ้อยคำสำนวนที่ใช้ประกอบการเขียนนโยบายว่าจะดีแล้วหรือไม่นั้น ทดสอบได้โดยให้คนหลายๆ คนอ่าน ถ้าหากคนอ่านแล้วมีความเข้าใจเป็นอย่างดีเหมือนกัน ก็นับว่าใช้ได้ มิฉะนั้นจะต้องแก้ไขบางคำหรือบางข้อบางตอนเสียใหม่

ข. เป้าหมายในนโยบายที่ว่า จะทำอะไร (what to do?) ให้เกิดขึ้นอันจะเป็นประโยชน์แก่เทศบาลและชุมชนนั้นต้องกระฉ่างชัด ไม่กำกวม และจะต้องเป็นไปตามอรรถนิยม (realism) ของชุมชน

ค. แนววิธีดำเนินการที่จะให้บรรลุเป้าหมาย จะต้องระบุไว้พอให้เข้าใจอย่างกว้างๆ เพื่อประชาชนจักได้เข้าใจ และเพื่อให้มีความอ่อนตัวในอันที่ฝ่ายบริหารผู้รับผิดชอบจะได้สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดวิธีดำเนินงานได้ตามที่เห็นว่าดีที่สุด (one best way)

ง. นโยบายที่ดีจะต้องสามารถปฏิบัติจัดทำได้ (manageable) ทั้งในลักษณะวิธีที่จะทำ เรื่องที่จะทำ และกำลังที่จะทำ เช่น ความสามารถ คน เงิน และวัสดุ ในข้อนี้ ขอให้สังเกตจากนโยบายของรัฐบาลที่ยกมาเป็นอุทราทรณ์ตามที่บรรยายไปแล้ว คือ นโยบายในข้อที่ว่า

รัฐบาลถือว่า เศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ฉะนั้น จึงจะได้สนใจเป็นพิเศษในการพิจารณาปรับปรุงและวางโครงการที่จะดำเนินต่อไปด้วยความระมัดระวัง และเป็นโครงการที่แน่นอนว่าสามารถดำเนินไปได้ ตามกำลังของประเทศ<sup>17</sup>

<sup>17</sup>โปรดพิจารณาได้จากบทความนี้ หน้า 8, คำว่า "ตามกำลังของประเทศ" นั้นนั้นตัวหนักโดยผู้บรรยาย เพื่อให้เห็นชัด

ในกรณีนี้ ใคร่ขอข้อมความเข้าใจเพิ่มเติมว่า ตามที่บรรยายมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า การทำนโยบายต้องใช้ทั้งความรู้และจินตนาการนั้น มิใช่เป็นการใฝ่ฝันแล้วทำไม่ได้แบบ นักอุดมคติหรือนักปรัชญา อันหาประโยชน์โดยแท้จริงมิได้ การบรรยายในหัวข้อนี้ ต้องการที่จะช่วยให้เป็นนักปฏิบัติ มิใช่ “นักคิด นักฝัน” แต่ทำไม่ได้ การคิดและใฝ่ฝันอยู่เสมอ นั้น เป็นคุณลักษณะที่ค่อนข้างหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในลักษณะของนักสร้างสรรค์ แต่ถ้ามักใฝ่ฝันจนไม่มีขอบเขต โดยไม่ยึดหลักเหตุผลและความจริงแล้ว ในที่สุดก็จะเป็นคนขาดคุณสมบัติของนักบริหาร เพราะจิตพื้นเพื่อนไม่สมประกอบ

จ. นโยบายที่ดีต้องสนองตอบต่อเจตจำนงของประชาชน หลักนโยบายที่ดีในหัวข้อนี้บรรยายไว้ข้างต้นมากแล้ว แต่ทางปฏิบัติจริงๆ นั้นทำยากเพราะคนเรานั้นพระท่านว่า “นานาจิตตัง” จะหวังผลร้อยเปอร์เซ็นต์ให้คนอ่านนโยบายแล้วทุกคน “ร้องฮือ” นั้น ไม่มีทางที่จะทำได้ โดยเหตุนี้จึงมีหลักถือเสียงข้างมาก (rule of majority) ในการปกครอง ฉะนั้นการเสนอนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้วนั้น อาจถูกโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์โดยสภาและประชาชนได้เสมอ จึงจำเป็นต้องมีความทนกลั้น (tolerance) และใช้ศิลป์ในการจูงใจคน (persuasion) ให้บังเกิดผลสำเร็จตามประสงค์ให้จงได้ หรือจะใช้ศิลป์ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมรับแก้ไขเสียบ้างโดยไม่ให้เสียหลักการเดิม หรืออย่างไรนั้นก็สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร ผู้บรรยายมีความรู้สึกที่ว่า ผู้ร่วมประชุมในสนธิบาตนี้ เฉพาะอย่างยิ่ง ท่านที่เป็นนายกเทศมนตรีทั้งหลายที่ขึ้นมาจากสมาชิกสภาเทศบาลนั้น “มือเหนียว” กว่าผู้บรรยายมากนัก มิฉะนั้นก็คงดำรงตำแหน่งไม่ตลอดรอดฝั่งมาได้จนบัดนี้ จึงขอไม่บรรยายในรายละเอียด

ฉ. นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องนโยบายของพรรคและรักษาประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนทั้งหมด การที่เสนอพาดพิงไปถึงนโยบายของพรรคหรือพรรคการเมืองด้วย ก็โดยที่เห็นว่าในอนาคตอันใกล้ จะมีพรรคการเมืองแน่ ถึงแม้จะไม่มีพรรคการเมือง หรือจะไม่รับรู้พรรคการเมืองในการเทศบาลอย่างที่ปรากฏมาแล้วในอดีตก็ตาม ก็ต้องมี “พรรคพวก” แน่จะหนีไม่พ้น จะฝันความจริงมิได้ กรณีที่จะเกิดขึ้นต่อไปนั้น ซึ่งจะเป็นพรรคการเมืองหรือพรรคพวกก็ตาม ก็ต้องมีความคิดเห็นในแนวเดียวกันเพื่อประโยชน์แก่การเลือกตั้ง ในการนี้อาจจะมี

ผู้หวังว่า ประชาชนคนไทยของเราจะอ่อนในเชิงการเมืองอยู่มากก็ตาม แต่ผู้บรรยายเห็นว่า ประชาชนในเขตเทศบาลนั้นแตกต่างจากชุมชนแห่งอื่น ๆ นอกเขตเทศบาล ยิ่งกว่านั้น ผู้บรรยายยังเห็นว่าถ้าเราไม่เคารพประชาชนว่ามีความรู้ หรือถ้าไม่มีความรู้ก็ต้องหาทางให้เขามีความรู้แล้ว เราจะไปเคารพอะไรที่จะถือเป็นหลักในประชาธิปไตยได้ ฉะนั้น จะคิดจะทำอะไรให้บังเกิดความผาสุกและความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นแล้ว โดยมรรยาทเราต้องทำเท่าที่จะทำได้ แม้จะไม่อยู่ในอาณัติที่จะต้องทำตามที่กฎหมายว่าด้วยการเทศบาลเปิดช่องให้สิทธิแก่ผู้ได้รับเลือกตั้งก็ตาม

แต่การกระทำทั้งนี้จะต้องมีหลักยึด หลักที่สำคัญก็คือ ต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นและประชาชน โดยให้มีสมานฉันท์อย่างดีที่สุดระหว่างชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย และหลักที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งในการนี้ ก็คือ การไม่ฉวยโอกาสที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้นกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

### การพิจารณากำหนดและการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย

ในตอนที่ว่าด้วยการพิจารณากำหนดและการแก้ไขปรับปรุงนโยบายนี้ มีข้อที่จะพิจารณารวม 2 ข้อใหญ่ ๆ คือ การพิจารณากำหนดนโยบาย (policy determination) ประการหนึ่ง และการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย (policy reformulation) อีกประการหนึ่ง การที่นำมารวมเสนออยู่ในตอนเดียวกันนี้ เป็นเพราะมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดมา โดยนัยที่ว่าเมื่อมีนโยบายหรือการวางรูปนโยบาย (policy formulation) ขึ้นแล้ว จะทำอย่างไรต่อไป หรือทำไปแล้วมีเหตุการณ์บางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจะทำอย่างไรเกี่ยวกับนโยบายที่มีอยู่นั้น จึงขอเสนอตามลำดับหัวข้อ ดังต่อไปนี้

#### 1. การพิจารณากำหนดนโยบาย

เมื่อมีนโยบายหรือนโยบายได้รับความยินยอมเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เป็นหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูง ซึ่งอาจจะเป็นคน ๆ เดียว หรือคณะบุคคล เช่น นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีก็ได้ แล้วแต่กรณีที่จะต้องปฏิบัติจัดทำเป็นขั้นตอนต่อไป ดังต่อไปนี้

ก. ประชุมเป็นการเฉพาะภายในคณะนักบริหาร ในกรณีของเทศบาล ผู้ร่วมประชุมก็ควรจะเป็น นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และปลัดเทศบาล เพื่อพิจารณาในราย

ละเอียดกว่า นโยบายใด ข้อใด มีความสำคัญที่ควรจรรีบปฏิบัติจัดทำก่อนหลังกันอย่างไร แล้วกำหนดขึ้นไว้เป็นหลักฐาน หลักฐานที่ว่าน้อยอย่างน้อยจะต้องมีการบันทึกไว้ว่า นโยบายข้อใดเรื่องใด ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบมาให้ทำ มีเงินงบประมาณหรือเงินก้อยู่เท่าใด หวังผลงาน (standard of performance) และจะให้แล้วเสร็จเมื่อใด ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างสำคัญต่อการควบคุมนโยบายซึ่งจะได้บรรยายในตอนต่อไป

#### ข. การประชุมชี้แจงข้อความเข้าใจในนโยบาย (Statements of policy)

ในขั้นนี้สำคัญมาก และจำเป็นต้องทำอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นการประชุมหัวหน้าแผนกการร่วมกันกับนักบริหารชั้นสูงของเทศบาล แล้วกำหนดมอบหมายให้แต่ละหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าส่วนราชการรับไปจัดทำตามที่กำหนดขึ้นในข้อ ข. งานใดที่จำเป็นต้องมีแผนงานก็ให้ทำแผนงานเสนอ งานใดที่เห็นสมควรมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ให้หัวหน้างานในระดับรองเป็นผู้รับผิดชอบก็ใช้เทคนิคมอบอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบไป ทั้งนี้ อาจจะกระทำได้ทั้งในรูปการประชุมชี้แจงด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือเวียนชี้แจงให้ทราบโดยทั่วกัน

#### ค. กำหนดวิธีควบคุมนโยบาย

ในขั้นนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ จึงจะขอยกไปบรรยายในรายละเอียดเป็นพิเศษในตอนที่ว่าด้วยการควบคุมนโยบาย

## 2. การแก้ไขปรับปรุงนโยบาย

การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบายนี้ อาจจำเป็นต้องทำเสมอในกรณีที่เป็นเทศบาลใหญ่ซึ่งมีกิจกรรมและการใช้จ่ายเงินมากๆ ความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงนโยบายนี้มีสาเหตุที่สำคัญๆ เช่น สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป มีความจำเป็นต้องทำเพราะเหตุฉุกเฉิน การประมาณรายจ่ายและรายได้ไม่ถูกต้องตามที่คาดหมาย เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่รายได้สูงกว่ารายจ่ายมาก ซึ่งสมควรจะนำไปใช้จ่ายบำรุงท้องถิ่นในประการอื่นๆ อีกในช่วงเวลาที่มีเหลืออยู่ ฯลฯ ปัญหาจึงมีว่า จะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบายอย่างไร ในกรณีขอเสนอหลักเพื่อประกอบการพิจารณาตั้งต่อไปนี้

ก. ถ้อยหลักเดียวกันกับการวางรูปหรือการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบายนี้ กล่าวในหลักทั่วไป ในเบื้องต้นก็ต้องยึดหลักต่างๆ ดังที่บรรยายในรายละเอียดไว้แล้วในตอนที่ว่าด้วยที่มาของนโยบายและหลักการวางรูปนโยบายจึงจะไม่ขอบรรยายซ้ำอีก แต่จะอย่างไรก็ตาม ขอเรียนอีกครั้งหนึ่งว่า นโยบายบริหารของเทศบาลไม่จำกัดว่าจะเป็นนโยบายเดิมหรือนโยบายแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ต้องมีเป้าหมาย มรรควิธี และระเบียบวิธีในลักษณะเดียวกันกับการวางรูปนโยบายโดยทั่วไป

ข. ถ้อยหลักเหตุการณ์หรือสถานการณ์จากภายนอก ความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย ส่วนมากมักจะมีสาเหตุเนื่องมาจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมิได้คาดคิดมาก่อน จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายใช้จ่ายเงินเพื่อบำบัดบรรเทาเหตุร้าย เช่น อัคคีภัยและวาตะภัย เป็นต้น

ค. ถ้อยหลักเหตุการณ์ภายใน ความสำเร็จเรียบร้อยในการวางรูปและให้มีการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่จะแก้ไขปรับปรุงใหม่นั้น จำเป็นต้องถือพลังหรือศักยภาพในการบริหาร (administrative potentiality) ในการพิจารณาใช้หลักนี้ ถ้าเป็นกรณีที่ย้ายได้ท่วมท้นรายจ่าย แล้วต้องการเร่งรัดพัฒนาท้องถิ่นอาจจะทำได้ง่าย แต่ก็ต้องดูกำลังทางบริหารว่าจะทำได้เพียงใด โดยวิธีใด แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้เงินก้อนเกิดขึ้นจากผลการเจรจาขอกู้ แล้วบังเอิญได้เงินมาในระหว่างปี และจะต้องทำให้เสร็จตามกำหนดเวลา จะต้องพิจารณาดูด้วยความรอบคอบเป็นพิเศษ

ง. ถ้อยหลักวิเคราะห์ ก่อนที่จะเริ่มวางรูปนโยบายที่จะแก้ไขปรับปรุง จะต้องตรวจสอบ รวบรวมข้อมูลหลักฐานต่างๆ แล้วประมวลและวิเคราะห์ประกอบกับหลักใน ข้อ ก. และ ข้อ ข. เฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อที่สำคัญๆ คือจะทำอะไร สิ่งใดมีอยู่แล้ว สิ่งใดยังขาดอยู่ จะได้เพิ่มเติมจากที่ไหน จะมีเวลาเพียงพอหรือไม่ เทศบาลจะทำเอง หรือจะให้ใครทำ เหล่านี้จะต้องมีหลักฐานไว้เพื่อประโยชน์แก่การวางแผนนโยบาย (policy planning)

จ. ถ้อยหลักพิจารณากำหนดนโยบายและควบคุมนโยบาย เมื่อแก้ไขปรับปรุงนโยบาย และได้รับความเห็นชอบให้ประกาศใช้ได้แล้ว จำเป็นต้องดำเนินงานในขั้นการพิจารณากำหนดนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้น และพิจารณาคำเนิการควบคุมนโยบายดังจะได้กล่าวต่อไป

## การควบคุมนโยบาย

การควบคุมนโยบายเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมาก เป็นเรื่องที่อยู่ในภาระหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูงในระดับการเมือง รวมทั้งนักบริหารและหัวหน้าหน่วยงานในระดับงานประจำ หากพิจารณาศึกษาอย่างกว้างแล้ว ย่อมจะต้องทราบได้ทันทีว่า ในกระบวนการบริหารที่เกี่ยวกับการควบคุมนโยบายนี้ มีขั้นตอนที่จำเป็นต้องใช้หลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์และเทคนิคการบริหารหลายอย่างหลายประการ เช่น การวางแผนนโยบาย (policy planning) การวินิจฉัยสั่งการ (decision making) การตรวจสอบควบคุมและนิเทศกิจการ (supervision and control) การฝึกแนะ (coaching) การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพและเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน การร่วมมือประสานงาน (coordination) การมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) การกำหนดมาตรฐานงาน (standard of performance) การรายงาน (reporting) และการประเมินผลงาน (evaluation) ฯลฯ แต่การบรรยายในวันนี้จะได้ย่อลงเหลือเฉพาะเทคนิคที่สำคัญซึ่งมีอยู่โดยตรงต่อการควบคุมนโยบายเพราะมีเวลาอย่างจำกัด โดยจะขอเสนอตามลำดับเรื่องเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพูนทรรศนะแก่นักบริหารดังต่อไปนี้

### 1. ลักษณะสำคัญของกระบวนการควบคุมนโยบาย

- การควบคุมนโยบายมีลักษณะสำคัญ ๆ อันอำนวยการประโยชน์ที่ควรทราบ คือ
  - ก. การควบคุมนโยบายเป็นกระบวนการบริหารชั้นที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ถัดจากขั้นพิจารณากำหนดนโยบายตามที่ได้กล่าวในตอนก่อน งานจะตีมีประสิทธิภาพเพียงใดย่อมแล้วแต่การจัดเทคนิคการบริหารในขั้นนี้
  - ข. การควบคุมนโยบายเป็นเทคนิคการบริหารที่มีความมุ่งหมายจะให้มีการปฏิบัติงานในระดับงานประจำเกี่ยวเนื่องกันเป็นระบบงาน โดยมีเป้าหมายในนโยบายเป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุม
  - ค. การจัดให้เป็นระบบงานที่ดีจึงจำเป็นต้องมีแผนทั้งในลักษณะแผนนโยบายและแผนบริหารงาน แผนทั้งสองลักษณะนี้จะต้องเกี่ยวพันและต่อเนื่องกันไปสู่เป้าหมายนโยบาย
  - ง. การควบคุมนโยบายที่มีการใช้เทคนิคที่ถูกต้อง เฉพาะอย่างยิ่ง เทคนิคเกี่ยวกับการประเมินผลงานของแต่ละคน (performance rating) และเทคนิคการกำหนดมาตรฐาน



งาน (standard of performance) จะช่วยให้สามารถทราบผลงานได้โดยถูกต้องเป็นรายตัวรายหน่วย และส่วนรวมของส่วนราชการนั้น

จ. การควบคุมนโยบาย เฉพาะอย่างยิ่ง การใช้เทคนิคตรวจสอบและนิเทศก์งาน จะช่วยให้ทราบความรู้ ความสามารถ ทักษะ และบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางตัวคนให้เหมาะกับงาน (put a right man in a right place) ที่เรียกว่า "ใช้คนให้ถูก" ตามคติบริหารราชการของไทยเรา

ฉ. การควบคุมนโยบายจะช่วยให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับตัวคน และการใช้เทคนิคบริหาร ในอันที่จะแก้ไขปรับปรุงได้โดยถูกต้องทันแก่เหตุการณ์ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามนโยบาย

ช. การควบคุมนโยบายตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการควบคุมในระดับนโยบายซึ่งอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารชั้นสูงในระดับการเมือง ในประการที่สำคัญที่สุด คือ ควบคุมให้นโยบายมีการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายให้จงได้ และหมายถึงการควบคุมการบริหารในหน้าที่ของนักบริหารและหัวหน้าส่วนราชการในระดับประจำที่จะต้องเป็นผู้ช่วยนักบริหารชั้นสูงในระดับการเมือง เพื่อให้เกิดผลงานตามนโยบาย

2. หน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารระดับการเมืองเกี่ยวกับการควบคุมนโยบาย

นักบริหารชั้นสูงในระดับการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมนโยบายในประการที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. สดักรับฟังความคิดของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามนโยบาย

ข. แลกเปลี่ยนนโยบายและข้อความเข้าใจในนโยบายให้ทราบทั่วกัน

ค. พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานและส่วนราชการให้เหมาะสมกับการที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบงานใหม่ ๆ

ง. ทำการตัดสินใจ และวินิจฉัยสั่งการเรื่องที่สำคัญ ๆ

จ. เรื่องที่สมควรแบ่งเบาภาระของนักบริหารชั้นสูงได้ ก็ให้จัดการมอบอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ในระดับรอง ๆ ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และเป็นการแบ่งเบาภาระให้นักบริหารชั้นสูงมีเวลาเหลือสำหรับใช้ความคิดริเริ่มงานใหม่ ๆ

ฉ. ตรวจสอบและนิเทศกิจการตามจังหวะเวลาอันสมควร

ช. ใช้ภาวะผู้นำเพื่อสร้างสรรค์ให้เกิดขวัญ กำลังใจ และมุลงใจที่จะร่วมกันทำงานด้วยสามัคคีธรรม อันจะเป็นผลดีแก่การปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

### 3. หน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารในระดับประจำเกี่ยวกับการควบคุมงาน

โดยปกติ หน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารในระดับประจำเกี่ยวกับการควบคุมนโยบาย นิยมเรียกกันว่า การควบคุมงาน (managerial หรือ work control) ซึ่งอาจจะจำแนกออกเป็นประการสำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้

ก. มีหน้าที่โดยปริยายเหมือนนักบริหารในระดับการเมือง แต่อยู่ในวงแคบกว่า เช่น การวินิจฉัยสั่งการอาจจะกระทำได้โดยจำกัดตามขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย นโยบาย และเรื่องที่ได้รับมอบหมาย

ข. มีหน้าที่โดยตรงอยู่อีกมากมายหลายประการเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบต่อผลงาน กล่าวเฉพาะที่สำคัญ คือ

(1) หน้าที่ในการจัดให้มีแผนงาน (managerial planning) กล่าวโดยย่อคือการจัดให้มีแผนโดย (ก) กำหนดวัตถุประสงค์ (objective) อันเป็นส่วนย่อยหรืออุปกรณ์ต่อแผนในระดับนโยบายและเป้าหมายของนโยบายในข้อปลีกย่อยให้เป็นหลักและวัตถุประสงค์ของการทำงานตามแผนต่อไป (ข) กำหนดวิธีดำเนินงาน (procedure) ต่างๆ ไว้ในแผน เช่น ตัวคนหรือหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของแผน วิธีการร่วมมือประสานงาน การประเมินผลงาน และการรายงานเป็นต้น (ค) กำหนดตารางกำหนดการใช้จ่ายเงินตามช่วงเวลาและผลงานที่จะพึงได้รับ (schedule) เช่น งบประมาณที่มีอยู่และจะต้องใช้จ่ายตามช่วงเวลา ทั้งนี้ จะได้เป็นหลักและแนวทางที่เจ้าหน้าที่ชั้นรองๆ จักได้ปฏิบัติได้ถูกต้องในแนวเดียวกัน

ปัญหาสำคัญของข้อนี้อยู่ที่ว่า การที่จะให้มีการทำงานโดยหวังผลที่แน่นอนตามแผนนั้น มีลักษณะงานอย่างไรบ้างที่ควรจะต้องจัดให้มีแผนงานประกอบ หลักในข้อนี้มีอยู่ว่า งานเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ เกี่ยวกับบุคคลหลายองค์การหรือหลายฝ่าย และงานที่มีช่วงเวลาดูติดต่อสืบเนื่องกันเป็นระยะเวลานานตามนโยบาย จำเป็นต้องจัดให้มีแผนงานในรายละเอียดงานที่มีความสำคัญในระดับรองลงมา หากแต่เป็นอุปกรณ์ต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตาม

เป้าหมายของนโยบายอยู่ด้วย แม้จะเป็นเรื่องเล็ก มีวัตถุประสงค์ในขอบเขตอันแคบ และไม่มีช่วงเวลาต้องปฏิบัติจัดทำในระยะเวลาอันยาวนานก็ตาม ก็ควรจัดให้มีแผนงานขึ้นไว้โดยสังเขป

(2) วิจัยสั่งการภายในขอบเขตอำนาจและตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) ใช้ภาวะผู้นำเพื่อสร้างสรรค์สัมพันธภาพในหมู่คณะ ข้อนี้มีความสำคัญต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารในระดับประจำมาก เพราะเป็นหัวหน้างานที่อยู่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานชั้นต้นและชั้นกลาง

(4) รับผิดชอบต่อผลงานโดยตรง จึงต้องคิดทำหรือจัดให้มีการประเมินผลงานตามที่กำหนดไว้ในแผน หรือตามที่เห็นสมควร

(5) เสนอแนะปัญหาในการปฏิบัติการตามนโยบายเพื่อการแก้ไข ความสำคัญข้อนี้อยู่ที่ว่า นักบริหารในระดับประจำจะแก้ไขปรับปรุงนโยบายหรือกำหนดนโยบายขึ้นใหม่โดยพลการมิได้ เพราะการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องการเมืองซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของนักบริหารชั้นสูงในระดับการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติ

#### 4. หลักสำคัญบางประการเกี่ยวกับการควบคุมนโยบายโดยทั่วไป

หลักสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมนโยบายโดยทั่วไปนี้ อาจจะเรียกได้ว่าเป็น "หลักร่วม" ที่ทั้งนักบริหารชั้นสูงในระดับการเมืองและนักบริหารในระดับประจำจะต้องยึดถือเป็นหลักเตือนใจที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับเทคนิควิธีการควบคุมนโยบายในประการสำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

ก. การตรวจสอบควบคุมนโยบาย จะต้องยึดหลักที่มีความสำคัญสุดขอยก คือ การตรวจสอบควบคุมนโยบายต้องยึดผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายเป็นวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายในการตรวจสอบเพื่อทราบความจริง โดยนัยนี้ จึงจำเป็นต้องตรวจสอบทั้งตัวคน หน่วยงาน และเทคนิคที่ใช้ เพื่อทราบว่า เป็นไปด้วยดีหรือมีปัญหายังไรบ้าง

ข. ปัญหาที่ปรากฏและพบเสมอในการตรวจสอบงาน คือ งานไม่ประสานกัน จึงจำเป็นต้องหาทางแก้ปัญหานี้ให้สำเร็จให้จงได้ มิฉะนั้น ผลงานจะไม่เป็นไปด้วยดีตามเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ในแผนงาน

ฉะนั้น ผู้ตรวจสอบควบคุมนโยบายจึงควรทราบเทคนิควิธีการจัดให้มีการร่วมมือ  
ประสานงานบ้างตามสมควร ซึ่งจะขอเสนอแนะเพียงบางข้อ ดังต่อไปนี้

(1) โดยวิธีแถลงและซักถามความเข้าใจในนโยบายให้ทุกฝ่ายซาบซึ้งในหน้าที่  
รับผิดชอบ

(2) จัดให้มีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงาน เพื่อทราบ  
ความก้าวหน้าของแต่ละฝ่ายจัดทำไปแล้ว และกำลังจัดทำเป็นงานอยู่ หากมีปัญหาให้ร่วมกัน  
พิจารณาแก้ไขหรือกำหนดแผนงานสำหรับการร่วมมือประสานงานโดยเฉพาะก็ได้

(3) โดยการจัดให้มีการเสนอรายงานเพื่อตรวจสอบควบคุม ทั้งด้วยวาจา  
และลายลักษณ์อักษรตามจังหวะเวลาอันสมควร<sup>18</sup>

ก. จัดให้มีการตรวจสอบงาน ซึ่งอาจจะเป็นการตรวจสอบโดย (1) นักบริหาร  
ชั้นสูงในระดับการเมือง (2) นักบริหารชั้นรองในระดับงานประจำ (3) ผู้มีหน้าที่ตรวจการ  
เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ง. ผลงานก้าวหน้าต้องรายงานให้สภา ฯ ทราบตามครั้งคราว

จ. ควรรายงานให้ประชาชนทราบ (public report) เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน  
งบประมาณในการดำเนินนโยบายแต่ละปี หรือตามจังหวะเวลาอันสมควร โดยการใช้สื่อ  
มวลชนเท่าที่จะพึงหาได้ในเขตเทศบาลนั้น สุดแต่จะเห็นสมควรตามกำลังของเทศบาล

ฉ. ตลอดเวลาที่มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมนโยบายอยู่นั้น ให้พยายามติดต่อ  
ตามข่าวสะท้อนกลับ (feed back) ซึ่งอาจจะมีทั้งดีและชม เพื่อปรับปรุงการบริหารงาน  
ตามนโยบายให้ดีขึ้น

## 5. สรุป

การกำหนดรูป รวมทั้งการพิจารณากำหนดและแก้ไขปรับปรุงนโยบายจะไม่สม  
บูรณ์ ถ้าขาดการใช้เทคนิคบริหารในการควบคุมนโยบาย การกำหนดนโยบายบริหารมี  
ลักษณะผสมผสานกันทั้งกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการทางการบริหาร หากมีแต่  
กระบวนการทางการเมืองแต่อย่างเดียวโดยไม่มีกระบวนการบริหาร ผลงานที่หวังจะให้เกิด

<sup>18</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิควิธีเพื่อการร่วมมือประสานงานได้จาก ชูบ กาญจนประกร,  
“ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์-การประสานงาน,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5, ฉบับที่ 3 (มกราคม, 2508),  
หน้า 468-470.

ชั้นก็จะเป็นไปไม่ได้ การที่จะแยกกระบวนการทั้งสองนี้ออกจากกันก็เป็นไปไม่ได้ เพราะจะทำให้สถาบันทางการปกครองแบบเทศบาลขาดการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามลำดับชั้นจากภายในไปจนถึงขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนภายนอก นักรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่คิดที่จะศึกษาหาทางแยกการเมืองออกจากการบริหาร<sup>19</sup> หากแต่คิดใฝ่หาเทคนิควิธีการบริหารให้นโยบายบรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพและประหยัด แม้กระนั้นก็ยังเป็นปัญหาใหญ่โตกว้างขวางซึ่งจะต้องศึกษาวิจัยอยู่ตลอดไป

### ข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายบริหารเทศบาล

ตามที่ได้เสนอหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น นับว่าเป็นเรื่องทางวิชาการหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเรื่องทางทฤษฎีที่จะใช้ประกอบการพิจารณาของนักบริหารในทางปฏิบัติ แต่นักบริหารผู้ปฏิบัติงานย่อมตระหนักดีว่า ในการวางนโยบายนั้น มีข้อจำกัด (limitations) อยู่มากมายหลายประการเช่นเดียวกันกับการบริหารราชการในลักษณะอื่น ๆ เช่น ก็คืออยากจะทำแต่ทำไม่ได้ดังที่คิด คิดนั้นคิดนี้มากมายหลายเรื่อง เป็นต้น ฉะนั้น การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลโดยไม่พิจารณาข้อจำกัดในการนี้ด้วยนั้น ย่อมไม่สมบูรณ์ จึงขอเสนอเพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้

#### 1. ลักษณะทั่วไปของข้อจำกัด

กล่าวโดยทั่วไป ข้อจำกัดมีลักษณะคล้ายเป็นกรอบ ชีตเส้นให้เดินภายในวง จะทำให้เกิดกรอบที่มีอยู่มีได้ หรือมีผลเป็นการบีบบังคับให้เป็นอยู่อย่างที่เป็นอยู่ ข้อจำกัดบางเรื่องอาจจะแก้ไขได้ง่าย บางเรื่องอาจจะแก้ไขยาก ข้อจำกัดบางกรณีมีลักษณะกว้างขวางมาก นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารแล้ว ยังมีผลเป็นการสร้างปัญหาพาดพิงไปถึงกรณีอื่น ๆ อีกได้อย่างกว้างขวาง

ข้อจำกัดในการบริหารราชการมีอยู่เสมอ ทั้งในการบริหารราชการของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เว้นแต่จะมีมากหรือน้อยเท่านั้น บางกรณีก็ได้เสนอ

<sup>19</sup> สมชาย หิรัญกิจ, "การเมืองกับการบริหาร," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 3 (มกราคม 2504), หน้า 66-91.

เพื่อประกอบการพิจารณาในตอนต้น ๆ ของคำบรรยายนี้ไว้บ้างแล้ว ในตอนต่อไปนี้จะได้ประมวลเสนอเฉพาะที่เห็นว่ามีส่วนเป็นข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลโดยตรงและปรากฏเป็นปัญหาอยู่เสมอ ๆ เท่านั้น

## 2. ข้อจำกัดสืบเนื่องมาจากสังคม

ข้อจำกัดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสังคมที่สำคัญ ๆ อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการคือ

ก. ลักษณะที่ประชาชนในสวนรวมของท้องถิ่นเฉื่อยชาในทางการเมือง (political apathy) ในกรณีนี้มีท่านผู้รู้หลายท่านได้ให้ทรรศนะไว้ต่าง ๆ กัน เช่น คนไทยเคยชินกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมานาน ยังไม่มีประสบการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยดีพอ บางท่านก็กล่าวว่า เป็นเพราะประชาชนไม่ทราบ ไม่รู้จักว่า "เทศบาลคืออะไร" ฉะนั้นการปกครองตนเองแบบเทศบาลจึงไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

ข. ลักษณะทางสังคมของไทยเราที่ยังขาดสถาบันทุติยภูมิ (secondary institution) ซึ่งเกิดจากการรวมกันของประชาชนเพื่อช่วยคุ้มครองส่วนได้เสียของแต่ละกลุ่มอยู่มาก เช่น สมาคมวิชาชีพ และสมาคมที่มีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน เป็นต้น

ทั้งสองประการนี้ เป็นจุดอ่อนที่ทำให้การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลมักจะมีแนวโน้มไปในทางที่จะเป็นอัครนิยม หรือตามความคิดของฝ่ายบริหารไม่นำพาต่อความต้องการของประชาชนได้ง่าย เพราะแม้แต่จะกำหนดนโยบายให้เป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะพึงทราบได้ว่า ความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นที่แท้จริงคืออะไรแน่ การปกครองและการกำหนดนโยบายจึงต้องพึงพาความซื่อสัตย์สุจริตของฝ่ายบริหาร ยิ่งกว่าที่จะหวังให้ประชาชนควบคุมการปกครองหรือนโยบายของฝ่ายบริหาร

## 3. ข้อจำกัดสืบเนื่องมาจากนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล

ถ้าจะพิจารณาศึกษานโยบายทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งแสดงออกในรูปพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เป็นลำดับมาจนถึงนโยบายที่เกี่ยวกับเทศบาลตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ ย่อมประจักษ์ชัดในความจริงที่เป็นข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลได้โดยสรุป ดังต่อไปนี้

ก. ความไม่แน่นอนในหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองเพื่อการปกครองตนเองแบบเทศบาล ในสมัยแรก ๆ เป็นสมัย "ปล่อยสุกสายบ้าน" แล้วค่อย ๆ รวมอำนาจกลับคืนมาทีละน้อย ทีละชั้น จนกระทั่งถึงสมัย "เทศบาลโดยข้าราชการ"

จะอย่างไรก็ดี เทศบาลในสมัยปฏิวัติแบบเทศบาลโดยข้าราชการ ซึ่งมีประมาณเกินครึ่งของจำนวนเทศบาลทั้งหมดไปเล็กน้อยนั้น ต่างยอมรับว่า เป็นสมัยยกเว้นเพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยเสียใหม่ และเป็น "เทศบาลโดยข้าราชการ" เฉพาะที่มีความไม่เรียบร้อยเกิดขึ้นเท่านั้น

ข. นโยบายและทางปฏิบัติซัดกันเอง นโยบายเกี่ยวกับกิจการเทศบาลตามรูปกฎหมายมีลักษณะเป็นการเมืองและการบริหารรวมกัน เกือบจะคล้ายคลึงกันกับการเมืองและการบริหารของรัฐ ฉะนั้น จึงปรากฏว่า

(1) การที่รัฐบาลจะให้การบริหารงานเทศบาลเป็นการบ้าน จึงซัดกันอย่างซัดแจ้งกับควมบกพร่องที่จัดตั้งเทศบาลขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรีก็ยังมีอยู่ในรูปลักษณะเดิม

(2) แม้แต่กรณีที่เป็นเทศบาลในสมัยปฏิวัติแบบ "เทศบาลโดยข้าราชการ" ก็เช่นเดียวกัน ก็ไม่แน่ว่า ทุกเทศบาลจะเรียบร้อยไปได้โดยตลอด หากจะถือตามรูปกฎหมายที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน

ค. นโยบายที่ถือหลักเอกรูป กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐบาลเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้น เทศบาลก็พลอยได้รับผลกระทบกระเทือนตามมาด้วยเสมอ เช่น การมีสมาชิกประเภท 2 ในรัฐสภา สภาเทศบาลก็ต้องมีด้วย เป็นต้น

ทั้ง 3 กรณีที่ยกเป็นอุทาหรณ์นี้ ย่อมเห็นได้ว่า ขอบเขตของการกำหนดและการควบคุมนโยบายบริหารของเทศบาลเพื่อการปกครองตนเองนั้น อยู่ในวงแคบเข้า ๆ เป็นลำดับมา หากพิจารณาโดยละเอียดลงไปอีกเล็กน้อยก็จะประจักษ์ว่า ปัญหาในนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล ที่มีลักษณะเป็นข้อจำกัดต่อการวางนโยบายปกครองตนเองของเทศบาลนั้น มีผลสืบเนื่องมาจากทฤษฎะที่มองกันคนละแง่ ฝ่ายหนึ่งพิจารณากำหนดนโยบายตามสถานะการณ์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ โดยยอมเสียสละหลักการปกครองตนเองไปบ้าง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญสุดยกยอก อีกฝ่ายหนึ่งอาจจะเห็นว่า การปกครอง

ตนเองเป็นเรื่องของประชาชน และการป้องกันประเทศเป็นเรื่องของทหารและชนในชาติ ทั้งชาติ จะอย่างไรก็ตาม เรื่องนี้รัฐบาลปัจจุบันก็ได้ประกาศแถลงให้ทราบถึงเจตน์จำนงอย่าง แน่วแน่ในอันที่จะให้ประเทศมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศโดยเร็วที่สุดอยู่แล้ว จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ข้อจำกัดดังกล่าวนี้จะลดน้อยลงไปได้เป็นอันมาก จะอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาหลักการกำหนดนโยบายบริหาร รวมทั้งการควบคุมนโยบาย ก็ย่อม จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เทคนิคการบริหารทั้งสองประการนี้ ต้องสอดคล้องกัน มิฉะนั้น วัตถุประสงค์ตามนโยบายจะเป็นอย่างหนึ่ง และการปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการประจำ จะเป็นอีกอย่างหนึ่ง อย่างที่ปรากฏอยู่ในนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เกี่ยวกับการเทศบาลดังกล่าว

#### 4. ข้อจำกัดสืบเนื่องจากกฎหมายและระเบียบแบบแผน

กฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ เกี่ยวกับการเทศบาลมีอยู่มากมายหลาย ฉบับ แต่กฎหมายที่สำคัญที่สุดที่เป็นข้อจำกัดอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายบริหารของ เทศบาล คือ กฎหมายว่าด้วยการเทศบาลที่กำหนดรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และกฎหมายว่า ด้วยการกำหนดรายได้ให้เทศบาล นอกจากนี้ ยังมีระเบียบซึ่งออกตามกฎหมายเหล่านี้ และ กฎหมายอื่นอีกมากมาย หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า มีลักษณะเป็นข้อจำกัดที่ สำคัญ คือ

ก. วางกรอบเคร่งครัดให้เทศบาลต้องปฏิบัติตาม ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยในรายละเอียดไปจนถึงการลดอำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารในลักษณะที่เทศบาล จะต้องขอ อนุมัติตามลำดับชั้น

ข. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลจึงมีอยู่ทั้งที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล และกฎหมายอื่น รวมทั้งระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ การที่เคร่ง ครัดตามถ้อยคำในกฎหมาย และการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้อย่างจำเพาะเจาะ จงโดยไม่เปิดช่องให้เทศบาลคิดทำสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้เองบ้าง จึงมีผลเป็นข้อ จำกัดการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลโดยตรง เช่น กรณีที่นายกเทศมนตรีจะดำริริเริ่ม โดยออกคำสั่งห้ามมิให้สูบบุหรี่ในโรงภาพยนตร์ ก็จะทำมิได้ เป็นต้น เว้นแต่จะตีความถ้อยคำ ในกฎหมายว่าเข้าเกณฑ์ที่ถือว่าการที่จะทำนั้นอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลจึงจะทำได้เท่านั้น



ก. กฎหมายและระเบียบแบบแผนนั้น มีข้าราชการในส่วนกลางเป็นผู้คิด เขียน แล้วเสนอ จึงมักปรากฏว่า

(1) เป็นไปตามความรอบรู้และประสบการณ์ของข้าราชการในส่วนกลางเป็นสำคัญ ขอให้ดูตัวอย่างรูปลักษณะทั่วไปของเทศบาลในเมืองไทยที่มีลักษณะแบบไทยปนอังกฤษและฝรั่งเศส เพราะผู้มีอำนาจบรรดาในสมัยนั้นเป็นนักเรียนจากอังกฤษและฝรั่งเศส ในกรณีนี้ ผู้บรรยายขอพยากรณ์ว่า เมื่อจะมีการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลครั้งต่อไปแนวความคิดจะโอนเอียงไปผสมกับแบบอเมริกันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน แบบที่จะใช้ใหม่นี้จะดีหรือไม่ดีก็ตาม ผู้ที่จะต้องรับบาปเคราะห์คือเทศบาลในส่วนรวม ทั้งประชาชน สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล จะไม่มีข้าราชการในส่วนกลางที่จะยอมรับว่า ความผิดพลาดทั้งหลายนั้น อยู่ที่การดำเนินนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยอยู่ด้วย

(2) พฤติกรรมในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลนั้น มักจะมีลักษณะโน้มเอียงที่ดึงเอาเทศบาลเข้ามาอยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยไม่เฉลียวใจว่า การที่กำลังทำอยู่นั้นเป็นข้อจำกัดอย่างสำคัญต่อการปกครองตนเอง

## 5. ข้อจำกัดอันสืบเนื่องมาจากการขาดงานวิจัย

จุดอ่อนของการเทศบาลในขณะนี้คือ การวิจัย ทั้งกรณีแวดล้อมภายนอก เพื่อหาหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และยิ่งกว่านั้น เทคนิคการบริหารงานของเทศบาลภายในก็ปรากฏว่า มีน้อยแห่ง ที่มีผู้ศึกษาวิจัยแล้วเสนอผลงานวิจัยอันจะพึงเชื่อถือได้ การแก้ปัญหาจึงมีลักษณะเป็นการใช้ประสบการณ์และการประชุมปรึกษาหารือมากกว่าที่จะได้แก้ไขปรับปรุงโดยใช้หลักฐานและข้อเสนอแนะตามแบบวิทยาศาสตร์ ถ้ายังปรากฏว่ามีความล่าเอียง ความไม่เชื่อมือเทศบาล อยู่ด้วยแล้วก็ยิ่งทำให้อารมณ์เข้ามามีส่วนในการแก้ปัญหามากยิ่งขึ้น การแก้ปัญหาก็ไม่ถูกต้อง

## 6. สรุป

ข้อจำกัดต่างๆ ตามที่เสนอมานี้โดยสังเขปนี้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. ข้อจำกัดที่มีอยู่ มักมีผลมาจากประชาชนในท้องถิ่นเองที่มีความสนใจต่อการปกครองตนเองแบบเทศบาลเพียงใดแล้ว ยังจะเห็นได้ยิ่งกว่า ลักษณะการปกครองตนเองแบบเทศบาลนี้เอง แม้จะเป็นหน้าต่างแสดงการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปตามแบบที่รัฐบาลหีบยื่นให้ มิใช่ประชาชนร้องขอเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง การยื่นให้จึงมีลักษณะเข้มงวดกวดขันในการกำหนดวงเขตต่างๆ ตามความคิดเห็นของฝ่ายผู้ให้อยู่เป็นอันมาก ประชาชนมีหน้าที่แต่จะรับเอา ไม่มีสิทธิต่อรอง หรือเรียกร้องเกินเลยจากที่หีบยื่นให้มิได้

ข. พฤติกรรมของข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็นับว่ามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเอื้ออำนวยให้การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลเป็นไปได้โดยกว้างขวาง หรือต้องถูกจำกัดอยู่ในวงเขตอันแคบ เพราะข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมองตัวเองว่า สูงทั้งอำนาจและความสามารถในฐานะเป็นผู้ควบคุมเทศบาล แต่การนี้ปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะคนก็มีฝีมือในเทศบาลก็ย่อมจะมีอยู่เช่นเดียวกัน และบรรดาท่านเหล่านั้นคงจะไม่คิดเสมอไปว่า ตนเองนั้นถ้อยกว่าข้าราชการ ปัญหาข้อนี้จะยิ่งเด่นชัดยิ่งขึ้นอีกมากในอนาคตเมื่อประชาชนตื่นตัวมากยิ่งขึ้น ถ้าไม่ดำริและแก้ไขเสียใหม่ ความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งเคยเป็นปัญหาใหญ่ จะกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทย ในที่สุดผู้ที่จะแพ้ยั่ว คือเทศบาล ซึ่งจะยังความอับเฉาให้แก่การปกครองตนเองเป็นอย่างมาก

## สรุป

การพิจารณาศึกษาเรื่อง "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" ตามที่บรรยายมาแล้วแต่ต้นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับประสบการณ์เท่าที่ผ่านมา พึงพิเคราะห์ได้ว่า มีนิทศนุทธาทรณ์ที่สำคัญ ๆ รวมหลายประการ พอจะกล่าวได้โดยสรุป ดังต่อไปนี้

## 1. เทศบาลต้องมีนโยบายที่ถูกต้อง

นโยบายของเทศบาลเปรียบเสมือนเครื่องเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับเทศบาล ซึ่งนับเนื่องในกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น นโยบายของเทศบาลจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนหรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีมาตรการให้สภาเทศบาลและประชาชนรับรู้ด้วยเสมอ

ลักษณะของการที่นโยบายเป็นเครื่องเชื่อมโยงระหว่างเจตจำนงของประชาชนกับเทศบาลเอง จึงมีผลเท่ากับเป็นการจัดให้มีหลักวิชาการที่จำเป็นประกอบการพิจารณาได้ว่า การปกครองเบี่ยงเบนไปจากหลักประชาธิปไตย ไปสู่การปกครองแบบอัตตะนิยมและเผด็จการเพียงใด

## 2. การจัดให้มีนโยบายบริหารของเทศบาลเป็นที่มาแห่งปัญหาการเทศบาล

ก. หากพิจารณาจากทางปฏิบัติจะเห็นว่า การที่เทศบาลมีอันเป็นต้องล้มลุกคลุกคลานอลเวง หรือไม่ราบรื่นนั้น จุดแห่งสาเหตุมีที่มาจากนโยบายและการกำหนดนโยบายบริหารงานของเทศบาลแทบทุกกรณี จะมีบางกรณีที่เป็นข้อยกเว้นก็มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวคนไม่สุจริต ปัญหาการเทศบาลดังกล่าวที่มีปรากฏอยู่ในทางปฏิบัติ นั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากหลักการและเหตุผลในทางวิชาการที่เกี่ยวกับการจัดให้มีเทศบาลหรือไม่ เป็นเรื่องที่น่าพิจารณา

ข. ปัญหาการเทศบาลที่ปรากฏอยู่ หากพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการเทศบาลนั่นเอง ก็มีส่วนสร้างความอลเวงให้เกิดขึ้นในวงงานเทศบาลมิใช่น้อย เช่น การวางรูปแบบของเทศบาลให้มีลักษณะเหมือนการปกครองของรัฐในรูปคณะรัฐมนตรีกับสภา เว้นแต่ย่อส่วนลงเท่านั้น นายกเทศมนตรีและคณะจึงต้องเล่นการเมืองเหมือนที่มีอยู่ในรัฐสภา ตั้งแต่การเสนอขอรับความเห็นชอบในนโยบาย และการเสนอขอรับความเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณ หากไปตรงๆ ไม่ได้ ก็ต้องไปโดยทางลัด การเทศบาลจึงมีลักษณะการเมืองทั้งบริสุทธิ์ผุดผ่องและสกปรกเสมอ มา โดยมีฝ่ายคณะเทศมนตรีและผู้สนับสนุนฝ่ายหนึ่ง กับฝ่ายค้านอีกฝ่ายหนึ่ง แทนที่จะเป็น การปฏิบัติตามเสียงข้างมากด้วยความบริสุทธิ์ใจ นับว่าเป็นการผิดพลาดมาแต่ต้น ตั้งแต่พระ

ราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 และได้พยายามแก้ไขความผิดแต่ต้นนี้ให้กลับฟื้นคืนดี โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 และ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ที่จะยกเลิกการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายตัวและเป็นคณะฯ อย่างที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายเทศบาลฉบับแรกในปี 2476 มาเป็นอย่างไรที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปี 2496 แต่ความรู้สึกและพฤติกรรมการบริหารอันเกิดจากความเคยชินในอดีตนี้ ทำให้ต้องเห็นเห็นว่า การปกครองเทศบาลตามแบบนี้เป็นแบบที่ถูกต้อง ยิ่งกว่านั้นกรณีกลับกลายเป็นว่า กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลพยายามตั้งอำนาจ มิได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่ความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้นยังมีอยู่ แม้ในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้เพราะเราเริ่มงานเทศบาลโดยเปิดช่องให้เกิดปัญหาขึ้นมาแต่แรก ถ้าเริ่มงานแบบสุขาภิบาลเดิมโดยขยายมาทีละขั้น ไม่ตื่นประชาธิปไตยอย่างที่ทำมาแล้ว ปัญหาคงจะไม่หนักหนาอย่างที่ผ่านมาแล้วและกำลังปรากฏอยู่

### 3. การแก้ปัญหาโดยให้เทศบาลเป็นการบ้าน

การที่ทางราชการเน้นหนักหนาที่จะให้เทศบาลเป็นการบ้าน แต่ยังไม่ให้สิทธิบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลเปิดช่องให้มีการเล่นการเมืองในสภาเทศบาลได้เสมือนการกระทำของนักการเมืองในรัฐสภานั้น ยากแก่การที่จะเข้าใจได้ว่า เทศบาลจะเป็นการบ้านได้อย่างไร นอกจากจะใช้อำนาจปฏิวัติ

แม้ในอนาคตอันใกล้ที่มีความหวังว่า จะมีเทศบาลที่ไม่ใช่เทศบาลแบบเทศบาลในสมัยปฏิวัติก็ตาม ก็ย่อมจะมีความอลเวงอีกโดยมีพ้องต้องสงสัย เพราะความวิต ความเคยชินว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นของที่ถูกต้อง จริงอยู่คนดี ๆ มีฝีมือที่มีอยู่ในเทศบาลในฐานะนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีก็มีมาก แต่จุดแห่งความไม่เรียบร้อยมิได้อยู่ที่คณะเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร หากแต่อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น ต้องแก้ตรงจุดนี้ การที่จะบังคับว่าเทศบาลเป็นการบ้านนั้น อาจจะมีผลใช้บังคับได้กับฝ่ายบริหารหรือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐบาล แต่การที่จะก้าวล่วงไปบังคับสมาชิกสภาเทศบาลด้วยนั้น ยังไม่เห็นทางที่จะเป็นไปได้

#### 4. จุดที่ควรแก้ไข

ก. ควรเลิกคิดได้แล้วว่า เทศบาลเป็นการบ้าน เพราะเป็นการแก้ปัญหาไม่ถูกจุด เท่าที่ผู้บรรยายระลึกได้ เรื่องการที่จะทำให้เทศบาลเป็นการบ้านนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 แล้ว แต่ไม่ประสบผลอย่างไร

ข. ควรคิดว่า เทศบาลเป็นการเมืองและการบริหารงานท้องถิ่น จึงต้องพุ่งเล็งจุดแห่งปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเทศบาล ตามจุดสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(1) จุดอวลเวงทางการเมืองอยู่ที่สภาเทศบาล การใช้อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร

(2) จุดอ่อนของเทศบาลที่ถูกโจมตีอยู่มากเสมอมา อยู่ที่การบริหารว่าไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับเทศบาล เป็นอีกจุดหนึ่งที่น่าจะพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ เพราะ ณ จุดนี้จะอำนวยความสะดวกให้เทศบาลเป็นสถาบันเพื่อการปกครองตนเอง หรือเป็นหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดไปได้โดยไม่เจตนา

ค. หลักการแก้ไขในข้อ ข. (1) จะต้องศึกษาวิจัยว่า จะให้มีการกำหนดนโยบายบริหารอย่างไร การจึงจะราบรื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตของการบรรยายนี้ จึงขอจะไม่บรรยายในรายละเอียด ส่วนจุดอ่อนในการบริหารนั้นแก้ไขได้ง่ายกว่ามาก ทุกท่านก็คงจะทราบแล้วว่า ถ้าเทศบาลดี คนดีก็จะมีมาเอง หรืออาจจะเพิ่มพูนสมรรถภาพได้โดยการฝึกอบรม

#### 5. โฉมหน้าของเทศบาลแบบใหม่

ผู้บรรยายไม่ใช่ใคร แต่คิดเอาเองว่า จากปัญหาที่ปรากฏในอดีต หากจะมีการแก้ไขปรับปรุงกิจการเทศบาล รูปแบบของเทศบาลก็จะดัดแปลงมาจากเทศบาลแบบใดแบบหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

ก. แบบมีนายกเทศมนตรี (แต่เพียงคนเดียว) กับสภา ฯ แบบนี้ไม่มีคณะเทศมนตรี จะมีแต่นายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียวที่ทำหน้าที่ทั้งในตำแหน่งผู้นำทางการเมืองและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

ข. แบบมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบทั้งทางการเมืองและการบริหารอย่างแบบที่หนึ่ง แต่มีหัวหน้าพนักงานประจำ (chief administrative officer) เป็นผู้ช่วยรับผิดชอบงานประจำ หรือ

ค. แบบผู้จัดการกับสภา ฯ (city - manager plan)

ส่วนการที่จะแก้ไขคัดแปลงให้เข้ากับสภาพความเป็นของเมืองไทยอย่างไรในรายละเอียดนั้น ผู้เชี่ยวชาญการเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีทั้งไทยและฝรั่งคงจะพิจารณาเสนอต่อไป

## 6. บัจฉิมพจน์

ผู้บรรยายขอเสนอ บัจฉิมพจน์สำหรับการบรรยายในวันนี้ว่า “รูปแบบการปกครองของเทศบาลจะเป็นอย่างไรนั้น ยังไม่มีความสำคัญเท่ามรรยาททางการเมือง และความรู้สึกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก”