

หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการนครในด้าน นโยบายและการบริหาร

โดย ถนอม สุขสาคร
สุรชัย สุฟโปฏก

แนวความคิดในเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการนครเป็นผล
ประการหนึ่งมาจากความเชื่อของคอนอเมริกันที่มุ่งจะเห็นการปกครองมีลักษณะเป็นธุรกิจมาก
ขึ้น และรัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวในด้านธุรกิจให้น้อยลง แนวความคิดที่มุ่งจะเห็นการ
ปกครองมีลักษณะเป็นธุรกิจมากขึ้นนี้เน้นในด้านประสิทธิภาพและการประหยัดเป็นหลัก
สำคัญ ในแง่ของประสิทธิภาพมีแนวคิดคติของคอนอเมริกันที่ต้องการให้ขจัดการเมืองแบบ
พรรคพวกให้หมดไป แนวความคิดที่กล่าวนี้มองเห็นเรื่องรัฐบาลและการปกครองโดยทั่วไป
มีแนวโน้มเอียงนำไปสู่ความเหลวแหลกต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงมุ่งหมายที่จะควบคุม
การปกครองท้องถิ่นมิให้เกิดความโน้มเอียงไปในทำนองนั้นได้ วิธีการประการต่างๆก็มีอาทิ
กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่นนายกเทศมนตรี ให้มีระยะสั้น ๆ
บ้าง ป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีโอกาสควบคุมทางด้านการคลังบ้าง เป็นต้น นอก
จากนี้ก็มีแนวความคิดที่สนับสนุนให้แยกการบริหารและการเมืองออกจากกันโดยวิธีให้สภา
ท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการนคร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายราชการประจำของท้องถิ่น โดย
มอบหมายความรับผิดชอบทางด้านกรวิเริ่มนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
ของท้องถิ่นนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี แนวความคิดดังที่กล่าวนี้ได้วิวัฒนาการไปเป็นอันมาก กล่าวคือ
จากแนวความคิดที่เดิม ที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่สภาเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในด้าน
นโยบายฝ่ายเดียว ก็ปรากฏว่าในระยะต่อมาหน้าที่และความรับผิดชอบด้านนโยบายกลายเป็น

ของผู้จัดการนครอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ทำให้ผู้จัดการนครมีฐานะเป็นผู้นำทางด้านการเมือง ทั้งนี้เพราะพระราชอำนาจผู้นำทางด้านการเมืองของเมืองต่าง ๆ ที่ใช้ระบบผู้จัดการนครได้มีบังคับให้ผู้จัดการนครซึ่งตามหลักการถือว่าจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวทางด้านการเมืองกับฝ่ายใด ๆ ต้องเข้ามาทำหน้าที่

ไม่เพียงแต่เพื่อแนะนำทางดำเนินนโยบาย แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมือง แม้กระทั่งต้องเข้าไปร่วมณรงค์หาเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองที่เป็นผู้แต่งตั้งตน (ผู้จัดการนคร) ทุกหนทุกแห่ง ผู้จัดการนครจะพยายามแสวงหาทางเสริมสร้างรากฐานความสนับสนุนทางด้านการเมืองของตนอันเป็นกลไกการเมืองส่วนตัวของผู้จัดการนครเอง ในทางตรงข้าม ผู้จัดการนครที่มีสภาพอยู่เหนือการเกี่ยวข้องทางด้านการเมืองอย่างเต็มที่ที่มีโอกาสน้อยครั้งที่จะพิสูจน์ให้เห็นประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของตนได้¹

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้จัดการนครในปัจจุบันจึงมิใช่มีฐานะเป็นเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารงานประจำ แต่มีบทบาทเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (executive) หัวหน้าบริหารงานประจำ (chief administrator) ผู้นำทางด้านนิติบัญญัติ (เช่น ในการเสนอกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น) เป็นนักการเมือง และเป็นผู้นำของประชาชน ในฐานะผู้นำทางด้านการเมืองทำให้ผู้จัดการนครกลายเป็นผู้มีหน้าที่ของความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงาน (responsibility and accountability) กล่าวคือ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ “ต่อประชาชนทั่วไป ต่อพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีส่วนนำตนขึ้นมา มีอำนาจและต่อวิชาชีพทางด้านการบริหารของตน...”² ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่จะเป็นผู้จัดการนคร จึงต้องมีคุณลักษณะพื้นฐานบางประการในขั้นต้น “ความสุจริต (integrity) มีสายตากว้างขวาง และไกล (vision and foresight) และมีลักษณะเชิงรัฐบุรุษ³

¹ Karl M. Schmidt, *American State and Local Government in Action* (Belmont, California: Dickenson Publishing Company, Inc., 1966), p. 268.

² *Ibid.*, pp. 268--269.

³ *Ibid.*, p. 268.

เหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในค่านิยมบทบาทของผู้จัดการนครมีต่าง ๆ อาทิ การขยายตัวของนครหรือมหานคร (metropolis) การขยายตัวของเขตชานเมือง ความเจริญเติบโตด้านการวางผังเมือง การริเริ่มฟื้นฟูเขตชุมชน (urban renewal) นอกจากนี้ การพัฒนาตำแหน่งทฤษฎีบริหารต่าง ๆ ก็มีส่วนเปลี่ยนบทบาทของผู้จัดการนครไปด้วย กล่าวคือ จากทฤษฎีเดิมที่ให้แยกการเมืองหรือฝ่ายนโยบายออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด อันเป็นทฤษฎีที่ไม่มีนักทฤษฎีทำการบริหารคนใดในปัจจุบันยึดถือต่อไป ได้หันมาเชื่อในหลักที่ว่า การเมืองและการบริหารแยกออกจากกันได้ยาก และเข้ามาปะปนกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งทางค่านิยมบริหารสูงขึ้นเพียงใด ผู้บริหารก็ยังมักมีลักษณะเป็นนักการเมืองมากขึ้นเพียงนั้น⁴ ความเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมทฤษฎีการบริหารงานดังกล่าวนี้จึงมีส่วนทำลายรากฐานทางหลักทฤษฎีของระบบผู้จัดการนครเดิมไปเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะ “พฤติกรรมการบริหารย่อมติดตามความเชื่อถือในเรื่องหนึ่งเรื่องใดและความเชื่อถือดังกล่าวย่อมจะสะท้อนให้เป็นหลักทฤษฎี ไม่ว่าความเข้าใจทฤษฎีดังกล่าวนี้จะเลื่อนลงหรือเข้าใจกว้างขวางได้สักเพียงไรก็ตาม”⁵

บทความดังกล่าวนี้จะศึกษาแต่เฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการนครในด้านการบริหารและการบริหารงานตามนโยบายเท่านั้น โดยจะแยกศึกษาเรื่องดังกล่าวออกเป็นตอน ๆ คือ (1) นโยบายและการบริหารงานของสภาเทศบาล (2) การพิจารณา กำหนดนโยบาย (3) วิธีการในการเสนอแนะนโยบายของผู้จัดการนคร (4) การเสนอแนะนโยบายโดยอาศัยงบประมาณประจำปี (5) ปัญหาในด้านการกำหนดนโยบายของผู้จัดการนคร (6) ความรับผิดชอบของสภาเทศบาล (7) ข้อพิจารณาแนวความคิดริเริ่มในการที่จะนำเอาระบบเทศบาลแบบผู้จัดนครมาใช้ในประเทศไทย

⁴ John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, *Public Administration* (New York, N.Y. : The Ronald Press Company, 1960), pp. 110—111

⁵ Duane Lockard, “The City Manager : Administrative Theory and Political Power”, *The Political Science Quarterly* Vol. 77, No. 2, June 1962, pp. 224—236

1. นโยบายและการบริหารงานของเทศบาล

นโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นเรื่องที่ยากที่จะให้คำจำกัดความได้แน่นอน เด็ดขาด นโยบายโดยทั่วไปเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงโครงการปฏิบัติงาน (programs of action) ซึ่งก็หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารจะปฏิบัติในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นโยบายสาธารณะ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ รวม 4 ขั้นตอน คือ

1. การพิจารณากำหนดสิ่งที่ต้องการจัดทำ
2. การพิจารณากำหนดขอบเขตของนโยบายตามที่ประชาชนส่วนมากยอมรับ
3. การพิจารณากำหนดเรื่องเท่าที่ควรจะทำให้แล้วเสร็จ ซึ่งจะต้องเหมาะสมทั้งในแง่การเงินและในแง่การปฏิบัติ

4. พิจารณากำหนดวิธีการปฏิบัติและระยะเวลาที่จะปฏิบัติงานนั้นเป็นขั้น ๆ

การปกครองในนครเป็นเพียงวิธีการที่ประชาชนในเขตเทศบาลแสวงหาภาวะการณ์อันน่าพึงใจเพื่อที่ตนจะมีชีวิตและทำงานได้ตามแนวถนัดของตน ทั้งนี้ย่อมจะนำไปตามค่านิยมทางสังคมของชุมชนนั้นๆ ด้วย นโยบายเทศบาลจะต้องสนองความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะบรรลุภาวะการณ์ดังกล่าว และโดยหลักการทั่วไปถือว่าสภาพเทศบาลเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายนั้น โดยในขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบสูงสุดในด้านการใช้อำนาจของเทศบาล (municipal power) ได้ นโยบายเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นกระบวนการปกครองที่ซับซ้อนและมีจุดกำเนิดจากที่ต่าง ๆ กันทั้งจากฝ่ายประชาชนและฝ่ายปกครองเอง เป็นนโยบายที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กัน มีการโฆษณาทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านโดยอาศัยสื่อมวลชนต่าง ๆ มีการอภิปรายหาข้อดีข้อเสียในระหว่างดำเนินการตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้วจึงจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ในเขตเทศบาลนั้นๆ ข้อเรียกร้องของมหาชนที่เป็น "input" จะออกมาเป็นผล คือ ในรูปกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ ทางด้านบริหาร รวมทั้งการใช้และการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะย้อนกลับไปสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติในฐานะที่เป็น "input" ใ้้อีก

การกำหนดนโยบายของเทศบาล มีกลุ่มบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ด้วยหลายฝ่าย กล่าวคือ⁶

ก. กลุ่มผลประโยชน์ โดยทั่วไปมักจะมีได้รวมกลุ่มกันถาวร และมักจะรวมกันเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน ข้อเสนอเฉพาะอย่างของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะตัวเท่านั้น

ข. ฝ่ายราชการประจำ (bureaucracy) ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหัวหน้าฝ่ายบริหารงานประจำ (chief administrator) และสภาเทศบาล

ค. คณะกรรมการอิสระต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการวางผังเมืองหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านบริหารงานบางอย่างของเทศบาล มีฐานะคล้าย ๆ กับคณะกรรมการที่มีหน้าที่วางระเบียบควบคุมเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือรัฐบาลมลรัฐ เพียงแต่มีอำนาจลดหลั่นลงมาเท่านั้น

ง. หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือตัวผู้จัดการนคร ซึ่งได้รับแต่งตั้งและรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล

จ. สภาเทศบาล สำหรับฝ่ายนี้แม้ว่าจะมีโอกาสมีอิทธิพลของพรรคการเมืองอยู่ไม่น้อย แต่ในแง่การปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ แล้ว มักจะมีได้คำนึงถึงเรื่องการเมืองเป็นเรื่องสำคัญเพียงอย่างเดียว

ฝ่ายต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมมีส่วนในการกำหนดนโยบายเทศบาลในระดับต่าง ๆ กัน ยิ่งถ้าเทศบาลดังกล่าวเป็นเมืองขนาดใหญ่และมีความแตกต่างทางสังคมระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ กันแล้ว ก็ยิ่งต้องการกลไกทางการเมืองที่จะประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันมากยิ่งขึ้น และยิ่งทำให้เห็นว่าการพิจารณากำหนดนโยบายในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมจะมีลักษณะซับซ้อนยุ่งยากมากกว่าในกรณีที่เมืองหรือนครนั้นๆ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางสังคม กล่าวคือ พลเมืองมีความเหนียวแน่นเป็นกลุ่มก้อนไม่แตกแยกกัน ซึ่ง

⁶ Charence A. Ridley, *The Role of the City Manager in Policy Formulation* (Chicago: The International City Managers' Association, 1958), pp. 8-9

จะทำให้การตกลงในด้านผลประโยชน์กระทำได้ง่ายและสะดวกกว่ากัน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นจึงกล่าวได้ว่าในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชนที่มีภาวะทางสังคมแตกต่างกัน หรือมีชนบทรวมเนี่ยมประเพณีต่าง ๆ กัน ก็ยิ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นในเมืองนั้น ๆ มีลักษณะเป็นการเมืองมากยิ่งขึ้น และย่อมต้องการกลไกการเมืองและการปกครองที่จะช่วยสนับสนุนและรักษาผลประโยชน์ด้วยวิธีการต่อรองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นจึงมักปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นในเมืองหรือนครใหญ่ ๆ มักจะมีลักษณะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ มากกว่าที่ประสบพบเห็นในชนบทไทยทั่วไป ผู้จัดการนครในเมืองหรือนครจึงมีความรับผิดชอบในด้านการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก การเจริญเติบโตของเมืองหรือนครเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้บทบาทของผู้จัดการ นครเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

การบริหารงาน หมายถึง “กิจกรรมหรือกระบวนการที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการ (means) เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมาย (ends) ที่วางไว้”⁷ การบริหารงานมุ่งหมายที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพและโดยสมเหตุสมผล (efficient and rational)⁸ การบริหารงานของเทศบาลกล่าวโดยแคบย่อหมายถึงการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายบริหารของเทศบาล การบริหารงานโดยทั่วไปมีความหมายครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ อาทิ การจัดระบบงาน การจัดการงาน วิธีการบริหารงาน กำลังคน อุปกรณ์ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายของการปกครองบรรลุผล เป้าหมายสำคัญของการบริหารก็คือให้บรรลุผลสมบูรณ์ตามนโยบายสาธารณะ (public policy) และตามโครงการต่าง ๆ โดยฉับไว ประหยัด และมีมาตรฐานพอสมควร การบริหารงานจึงเป็น “กระบวนการทางสังคมที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดหมายในอันที่จะสร้างระเบียบในสังคมให้สัมฤทธิ์ผล”⁹ การบริหารงานจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างหลักประกันเสถียรภาพในสังคม เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบตามที่สังคมต้องการดำเนินไป

⁷ Pfiffner and Presthus, *op.cit.*, p. 3

⁸ *Ibid.*, p. 4

⁹ Ridley, *op.cit.*, p. 10

โดยสะดวก การบริหารงานของเทศบาลจึงเป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจทางการเมือง กระบวนการทางการเมืองเป็นผลทำให้เกิดการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ โดยมีเจตนาที่กว้างขวาง ๑ บางประการซึ่งกระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน (public interest)¹⁰ ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานเทศบาลจึงมีลักษณะเป็นเรื่อง “การเมือง” อยู่ด้วยเสมอแม้ว่าจะมีระดับเป็น “การเมือง” ต่างกันออกไป และทั้งๆที่มีความพยายามสนับสนุนให้การบริหารงานเทศบาล หรือการบริหารงานท้องถิ่นอื่น ๆ มีลักษณะที่เป็นการเมืองน้อยลงก็มิได้หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารงานเทศบาลหนึ่ง ๆ จะหมดลักษณะที่เป็นการเมืองลงไปไม่ จะแตกต่างกันระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ก็แต่เฉพาะระดับ (degree) ที่ เป็นการเมืองมากน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจ ปกครองของสาธารณชนโดยผ่านกรรมวิธีต่าง ๆ เช่นการเลือกตั้ง เป็นต้น

อนึ่ง เป็นที่ยอมรับในทางหลักวิชาการว่า แนวความคิดดั้งเดิมที่จะแยกนโยบาย สาธารณะ (public policy) ออกจากการบริหารงาน (administration) นั้น เป็นเรื่องล้า สมัย ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องที่ยากที่จะกำหนดให้แน่นอนลงไปได้ว่าการ กำหนดนโยบายควรเป็นความริเริ่มและกระทำในระดับการบริหารระดับใด ทั้งนี้เพราะ “ที่ ใดก็ตามที่มีการปฏิบัติงาน (action) กระทบกระเทือนไปถึงสาธารณชนแล้ว ย่อมมีการ กำหนดนโยบายด้วยเสมอ”¹¹ ในทางปฏิบัติด้วยแล้ว ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะแยกนโยบาย และการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ในกรณีการบริหารงานเทศบาลแบบผู้จัดการนคร โดยปกติสภาเทศบาลย่อมจะมอบหมายอำนาจของตนให้กับฝ่ายบริหาร คือผู้จัดการนครนั้น เอง ทั้งนี้โดยสภาเทศบาลอาจจะพิจารณาทบทวนการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นครั้ง คราว นอกจากนี้ในการบริหารงานของผู้จัดการนครอาจปรากฏมีกรณีจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายบางอย่างซึ่งต้องอาศัยการตกลงใจของสภาเทศบาลร่วมด้วย จึงมีการเกี่ยวเนื่องและแลกเปลี่ยนมอบหมายภาระหน้าที่ระหว่างฝ่ายนโยบายและฝ่ายบริหารอยู่เสมอ ด้วย เหตุดังกล่าวนี้ จึงควรจะต้องพิจารณาการบริหารงานเทศบาลในฐานะเป็นกระบวนการทาง

¹⁰ *Ibid.*, p. 9

¹¹ *Ibid.*, p. 11

การเมืองและการปกครองที่ผสมผสานการกำหนดนโยบายและการจัดการงานเข้าด้วยกัน และเป็นกระบวนการที่เสริมกันและกัน การบริหารงานจะกลายเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายที่ต่อเนื่องปัญหาทางการบริหารนั้นกลายเป็นเรื่องที่ต้องการความสนับสนุน และการแสดงความเห็นของมหาชนและการพิจารณาของสภาเทศบาลเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเสนอแนะนโยบายอยู่ด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้ช่วย (staff work) ซึ่งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วจึงเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบ¹² โดยนัยดังกล่าวนี้ การเสนอนโยบายของผู้จัดการนครจึงมิใช่เป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้จัดการนครแต่ผู้เดียว กล่าวคือ ไม่ว่านโยบายใดจะกำเนิดหรือกำหนดขึ้นจากที่ใดและโดยผู้ใดก็ตาม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์การการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนแสดงเจตจำนงของประชาชนด้วยเสมอ สภาเทศบาลเองก็ต้องอาศัยทั้งสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งและอาศัยผู้จัดการนครและเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้ช่วยของเทศบาลนั้น ๆ รวมทั้งบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทางฝ่ายประชาชนในด้านเสนอแนะให้ความคิดความอ่านและความเห็นอื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายของนครหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของมหาชนนั่นเอง

2. การพิจารณากำหนดนโยบายเทศบาล

การพิจารณากำหนดนโยบายของเทศบาล อาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 ชั้นใหญ่ ๆ คือ การริเริ่มนโยบาย การเสนอแนวทางในการปฏิบัติ (course of action) และการพิจารณาคัดกรองเรื่องนโยบายขั้นสุดท้าย สำหรับชั้นที่สองและสามนั้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารคือผู้จัดการนครและฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ และมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดต่อการดำเนินงานในชั้นที่ 1 คือการริเริ่มนโยบาย อย่างไรก็ตามในชั้นริเริ่มนโยบายนั้นอาจมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ไม่จำกัดแต่เฉพาะผู้จัดการนครและสภาเทศบาลเท่านั้น หากแต่ริเริ่มมาจากกลุ่มชนภายนอกทั่ว ๆ ไปที่รวมกลุ่มขึ้นเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองเรียกร้องต้องการเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว

¹²

Ibid.

การพิจารณากำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องเกี่ยวพันผลประโยชน์และความคิดอ่านของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ

ในกรณีของสหรัฐอเมริกา นโยบายเทศบาลมักจะมีรากฐานขึ้นอยู่กับท่าทีของประชาชนในชุมชน สภาเทศบาลเป็นแต่เพียงองค์กรที่เป็นตัวแทนแสดงท่าทีดังกล่าว ผู้จัดการนครจึงจำเป็นจะต้องตระหนักถึงอิทธิพลของท่าทีของชุมชนที่แสดงออกโดยการรวมกลุ่มพลังของประชาชนหรือแสดงออกโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นนั้น ๆ ท่าทีดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของผู้จัดการนครไม่ว่าจะเป็นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการนครกับสภาเทศบาล หรือกับบุคคลภายนอกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด อย่างไรก็ตามท่าทีหรือทัศนคติดังกล่าวนี้หาได้เป็นที่มาของนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดเสมอไปไม่ แต่ก็มีอิทธิพลที่มีผลทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อเสนอต่าง ๆ รวมทั้งยังมีการพิจารณากำหนดนโยบายบางเรื่องบางประการได้ ในระบบการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองดังเช่นสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการปกครองให้มีลักษณะที่สนองตอบความต้องการของมหาชน ฉะนั้น ความต้องการของประชาชนก็ดี ความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทางฝ่ายผู้ปกครองจะต้องรับฟัง และพยายามดำเนินงานภายในกรอบความคิดอ่านและความต้องการดังกล่าวให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐบาลท้องถิ่นที่ดีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของความดีและความจำเป็นของชุมชนหนึ่ง ๆ เพื่อมิให้รัฐบาลนั้น ๆ ก้าวหน้าเลยหน้าประชาชนเกินไป หรือล้าหลังตามหลังประชาชนเกินไปด้วย

ในกรณีสหรัฐอเมริกา บุคคลฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายเทศบาล อาจแยกพิจารณาแบ่งออกได้เป็นหลายกลุ่มหลายฝ่าย คือกลุ่มคนภายนอก (outside groups) คณะกรรมการที่ปรึกษาของประชาชน (citizen's advisory committees) เอกชนแต่ละคน (individual citizen) สมาชิกสภาเทศบาล และผู้จัดการนคร¹³ บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นอย่างมาก และโดยหลักการจะร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการของชุมชนนั้น ๆ

¹³ *Ibid.*, pp. 14—21.

สำหรับกลุ่มคณะบุคคลภายนอก ได้แก่คณะบุคคลที่มีได้อำนาจหน้าที่ทางราชการไม่ว่าจะเป็นในวงงานของสภาเทศบาลหรือวงงานฝ่ายบริหาร แต่เป็นกลุ่มคณะบุคคลภายนอกที่มีอิทธิพลสามารถจะโน้มน้าวหรือกระตุ้นให้สภาเทศบาลพิจารณาตกลงใจในปัญหาใดโดยเฉพาะหรืออาจกันมิให้สภาเทศบาลปฏิบัติการในเรื่องใด รวมทั้งพยายามที่จะหล่อหลอมนโยบายสาธารณะให้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นได้ คณะบุคคลภายนอกเช่นที่กล่าวจะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ให้ความคิดความเห็นเป็นผู้ให้เรื่องราวต่าง ๆ อาทิในฐานะผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้คอยชักจูงใจประชาชนและสภาเทศบาล เป็นคนกลางในการเจรจาเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินการประนีประนอมข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ กลุ่มคณะบุคคลภายนอกดังกล่าวนี้ ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ องค์การทหารผ่านศึก สมาแรงงานกลาง (central labor council) สมาคมการค้า สันนิบาตสตรีผู้มสิทธิออกเสียงลงคะแนน เป็นต้น

นอกจากคณะบุคคลภายนอกดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาของประชาชน (citizen's advisory committees) ก็มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของเทศบาล คณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นโดยความริเริ่มของสภาเพื่อให้ช่วยเหลือประเมินนโยบายที่เสนอขึ้นมา และช่วยสภาเทศบาลหาความนิยมของประชาชนให้หันมาสนับสนุนนโยบายของสภาเทศบาลด้วย คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาของประชาชนดังกล่าวนี้มีประโยชน์มากในทำนออบหมายให้ศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนโครงการสำคัญ ๆ อาทิ เรื่องการออกพันธบัตรเงินกู้ เป็นต้น

นอกจากนี้เอกชนแต่ละคนก็อาจมีส่วนในการพิจารณากำหนดนโยบายเทศบาลได้ อาทิ โดยการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้จัดการนคร หรือโดยวิธีการร้องเรียน (petition) ต่อสภาเทศบาลเพื่อให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้น โดยเฉพาะสำหรับวิธีการร้องเรียนนั้น ถ้ามีผู้ร่วมมือมากเพียงใด ก็ยิ่งทำให้เสียงของประชาชนกลายเป็นอิทธิพลแข็งแกร่งเหนือการตัดสินใจของสภาเทศบาลได้ การร้องเรียนของประชาชนจึงอาจสร้างปัญหาที่สภาเทศบาลจะต้องขบคิดและมีอิทธิพลต่อการเลือกดำเนินนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เสมอ การ

ร้องเรียนทำนองนี้ในบางรัฐมีอิทธิพลถึงขนาดที่ทำให้สภาเทศบาลต้องเสนอเทศบัญญัติบางเรื่องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติรับรองหรือคัดค้านเทศบัญญัตินั้น ๆ ได้ จึงนับได้ว่าระบบผู้จัดการนครเป็นระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นนายตนเองอย่างเต็มที่ แม้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารคือผู้จัดการนครจะได้รับแต่งตั้งจากสภาเทศบาลก็ตาม ก็ไม่ทำให้อำนาจของประชาชนเสื่อมคลายหรือสลายลงไปด้วย

นอกจากเอกชนจะมีบทบาทในการพิจารณากำหนดนโยบายของเทศบาลแล้ว ในเมืองที่มีการปกครองตามระบบผู้จัดการนครของสหรัฐก็ยังคงให้สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนที่ได้รับเลือกตั้งมีโอกาสเสนอข้อริเริ่มทางด้านนโยบายของตนต่อสภาเทศบาลได้ตามปกติ ข้อเสนอทั้งหลายนี้โดยปกติมักจะเป็นเรื่องที่สมาชิกนั้น ๆ ใช้ในการณรงค์หาเสียงในระหว่างสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกล่าวได้ว่าการริเริ่มเสนอนโยบายของสมาชิกสภาเทศบาลทำนองนี้ยังมีใช้กันไม่ค่อยกว้างขวางมากนัก ถ้ายังเป็นเมืองขนาดใหญ่ พรรคการเมืองก็มักจะเข้ามามีบทบาทในการเมืองของชุมชนนั้น ๆ เสียเอง อันทำให้โอกาสของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนที่จะเลือกปฏิบัติในทางหนึ่งทางใดโดยลำพังลดลงไปอย่างไรก็ดี ชาร์ลส์ อาร์ เอเดรียน (Charles R. Adrian)¹⁴ ได้ศึกษาภาวะผู้นำทางทำนายนโยบายในเมืองต่าง ๆ ซึ่งใช้ระบบผู้จัดการนครและซึ่งมีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 ถึง 80,000 คน ได้พบข้อเท็จจริงว่าสมาชิกสภาเทศบาลมักจะทำหน้าที่เป็นผู้นำทางทำนายนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเจาะจงหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐบาลที่สำคัญๆ แต่หากเป็นเรื่องนโยบายทั่วไปแล้วก็มักจะมีได้กระทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายนั้น ๆ เอง อนึ่ง ผลการศึกษาของเอเดรียนยังพบอีกว่า นโยบายรัฐบาลท้องถิ่นครั้งต่อครั้งเกิดมาจากความริเริ่มของฝ่ายบริหาร คือผู้จัดการนครและคณะเจ้าหน้าที่ของเทศบาล อีกประมาณหนึ่งในสามมาจากคณะบุคคลภายนอก คงเป็นความริเริ่มของสมาชิกสภาเทศบาลเพียงประมาณหนึ่งในสี่ และเป็นของนายกเทศมนตรีในกรณีที่เมืองหรือนครนั้น ๆ มีนายกเทศมนตรีและผู้จัดการ-

¹⁴ Charles R. Adrain, "A Study of Three Communittees" *Public Administration Review*, Summer, 1958, pp. 208—214, cited in Ridley, *op.cit.*, pp. 16—17.

นคร เพียงประมาณ 7 เปอร์เซ็นต์ของความริเริ่มเกี่ยวกับงานนโยบายทั้งหมด จากข้อค้นพบดังกล่าวย่อมบ่งชี้ว่าในเมืองซึ่งปกครองตามระบบผู้จัดการนครนี้ ตัวผู้จัดการนครและเจ้าหน้าที่ของตนมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มงานนโยบายแม้ว่าโดยทางหลักการจะยังถือว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสภาเทศบาลก็ตาม อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลก็ยังคงมีบทบาทสำคัญพอสมควรในด้านการเสนอแนะนโยบายต่างๆ แม้ว่าจะมีปริมาณไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือ เคยมีปรากฏเสมอๆ ว่าข้อเสนอที่มีลักษณะทางนโยบายของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีผลทำให้ฝ่ายบริหารต้องกลับไปศึกษาเรื่องราวต่างๆ และเสนอเรื่องนั้นๆ มาให้สภาเทศบาลพิจารณารับรองนโยบายตามข้อเสนอริเริ่มของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ ด้วย ฉะนั้น แม้โดยลำพังตนเอง สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนจะมีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ทางนโยบายได้ไม่เต็มที่เหมือนฝ่ายผู้จัดการนครซึ่งมีนักเทคนิคฝ่ายต่างๆ คอยช่วยเหลืออยู่ด้วยก็ตาม แต่สมาชิกเหล่านั้นก็ยังมียุทธศาสตร์ที่จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้โดยลำพัง หรือโดยอาศัยฝีมือของผู้จัดการนครเองให้ความร่วมมือดำเนินการร่วมด้วย

ผู้จัดการนครเป็นบุคคลสำคัญอีกฝ่ายหนึ่งในการกำหนดนโยบายของเทศบาล นอกเหนือไปจากสภาเทศบาลซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญของเมืองหรือนคร บุคคลนี้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นประมุขฝ่ายบริหาร อาทิ มีหน้าที่จัดทำรายงานและเสนอกฎหมายต่อสภาเทศบาล รวมทั้งการเสนอขอแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญๆ และมีบทบาทอย่างสำคัญในด้านการพิจารณาคงใจของสภาเทศบาลในปัญหาต่างๆ หน้าที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้จัดการนครก็คือ การริเริ่มนโยบาย ในปัจจุบันถือว่าผู้จัดการนครมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลและประชาชนในอันที่จะมีส่วนร่วมในฐานะผู้นำในการกำหนดนโยบายของเทศบาล อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวมิใช่จะกระทำในลักษณะที่จะบงการบุคคลใตตามใจชอบก็หาไม่ได้ เพราะการกำหนดนโยบายใด ๆ ย่อมจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลต่างๆ และเมื่อมีการเสนอแนะนโยบายขึ้นมาแล้วไม่ว่าจะโดยฝ่ายใด ผู้จัดการนครมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้นโยบายอันเป็นที่ยอมรับในหลักการแล้วนั้นดำเนินไปสู่ผล ในขั้นการริเริ่มนโยบายผู้จัดการนครมีฐานะเป็นศูนย์กลางรวบรวมและประมวลความคิดอ่านต่างๆ กัน ผู้จัดการนครมีฐานะเป็นที่

ปรึกษาสำคัญทางค้ำนโยบายของสภาเทศบาล โดยเฉพาะจะต้องให้ความสะดวกช่วยเหลือในด้านการเสนอข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาตกลงใจของสภาเทศบาล และจะต้องระลึกไว้เสมอว่าการกำหนดนโยบายใด ๆ ก็ตามย่อมมีเรื่องเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ ไปด้วย อาทิ การแสวงหาและรวบรวมข่าวสารซึ่งถือว่าเป็นวัตถุดิบสำคัญของการพิจารณาตกลงใจเรื่องใด ๆ การสร้างบรรยากาศที่จะช่วยให้บุคคลฝ่ายต่างๆยอมรับนโยบายที่เสนอขึ้นมา รวมทั้งจะต้องคำนึงในแง่จังหวะเวลาที่เสนอด้วย ในแง่การเสนอข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ นั้น ผู้จัดการนครจะต้องระมัดระวังให้สภาเทศบาลได้รับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยครบถ้วน

นอกจากนี้ ผู้จัดการนครจะต้องเป็นผู้ที่รู้จังหวะเวลาว่าเวลาใดควรปฏิบัติอย่างไร เช่นรู้ว่าเมื่อใดควรพูดหรือไม่ควรพูดเรื่องหนึ่งเรื่องใด เป็นต้น ในบางคราวผู้จัดการนครอาจต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ก็จะต้องไม่กระทำการจนล้าหน้าสภาเทศบาลและประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ไปด้วย ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลที่ค้ำนั้นจะล้าหลังประชาชนก็ไม่ได้ จะล้าหน้าจนประชาชนตามไม่ทันหรือจะแยกตนห่างจากความคิดเห็นความต้องการของประชาชนก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน ในการเสนอแนะนโยบายเช่นที่กล่าวมานี้ ผู้จัดการนครมักจะเจรจาเป็นการภายในกับสภาเทศบาล และมักจะเปิดเผยให้ประชาชนทราบถึงข้อเสนอนั้นดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีโอกาสฟังความคิดเห็นความอ่านและสะสมความเชื่อถือของประชาชนให้หันมาสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ ในทางทฤษฎีถือว่าสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้นที่เป็นฝ่ายที่มีสิทธิวางตัวเด่นและมีความรับผิดชอบในเรื่องนโยบายนั้น ๆ ได้ ผู้จัดการนครควรปฏิบัติหน้าที่เพียงเป็นเครื่องมือของสภาเทศบาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้จัดการนครควรปฏิบัติงานอยู่ภายในเงาของสภาเทศบาล ไม่ควรกระทำการใด ๆ อันขัดแย้งต่อท่าทีหรือความนึกคิดของผู้แทนของประชาชน และไม่อยู่ในฐานะที่จะละเมิดหรือมองข้ามความสำคัญของสภาเทศบาลในฐานะเป็นองค์กรการเมืองของชุมชนได้ อาทิ จะต้องไม่ติดต่อกับราษฎรโดยไม่ผ่านการรู้เห็นของสภาเทศบาล ซึ่งหมายความว่า การเสนอหรือแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ โดยสุจริต ควรแจ้งให้สภาเทศบาลทราบเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ จะต้องติดต่อกับสัมพันธ์กับสภาเทศบาลเป็นส่วนรวมไม่ควรติดต่อกับ

กับสมาชิกเฉพาะคนเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้รับทราบเรื่องราวและข้อมูลต่าง ๆ ครบถ้วน รวมทั้งรายงานข้อเท็จจริง ข้อเสนอแนะ และความเห็นของผู้จัดการนคร โดยเท่าเทียมเสมอหน้ากัน อย่างไรก็ตาม ในบางนครมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือมีขนบธรรมเนียมและประเพณีในทางปฏิบัติ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ริเริ่มเสนอนโยบาย ในกรณีเช่นนี้ก็จะเป็นธรรมดาที่ผู้จัดการนครจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการพิจารณา กำหนดนโยบายและโครงการปฏิบัติต่าง ๆ โดยใกล้ชิดแก่นายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพื่อเสริมฐานะให้นายกเทศมนตรีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนริเริ่มเสนอนโยบายการปกครองในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้โดยมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง ผู้จัดการนครยังอาจส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลดำริริเริ่มนโยบายเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ในเมื่อพิจารณาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมฐานะทางการเมืองและความนิยมของประชาชนต่อสมาชิกดังกล่าวนั้น โดยในขณะเดียวกันก็ช่วยให้นโยบายที่ผู้จัดการนครต้องการ สามารถดำเนินเรื่องไปได้โดยตนเองไม่ต้องตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์โดยตรง และยังช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดีและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย

ในกรณีที่เป็นเรื่องซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ส่วนมากผู้จัดการนครมักจะให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายนั้น ๆ เสียเอง โดยเฉพาะถ้านโยบายที่กล่าวนั้นเกี่ยวเนื่องในตำแหน่งปัญหาการเมืองด้วยแล้ว ผู้จัดการนครก็จะต้องพยายามหลีกเลี่ยง วางตนเป็นกลาง หรือนิ่งเฉยเสีย มิฉะนั้นก็จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอันเป็นการเสี่ยงต่อฐานะตำแหน่งของตน

อนึ่ง การกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของฝ่ายต่าง ๆ นั้น อาจเป็นผลมาจากสภาพการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ การเพิ่มของพลเมือง หรือการที่พลเมืองต่างถิ่นอพยพเข้ามาทำมาหากินในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือความก้าวหน้าทางเทคนิคอื่น ๆ ซึ่งมีผลทำให้ความต้องการของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป หรือมีภัยอันตรายจากธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอและสนองบริการให้ทันยุคทันสมัย ทันเหตุการณ์และเพียงพอแก่ความต้องการอยู่เสมอ นโยบายการปกครองท้องถิ่นจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการ

การของชุมชนซึ่งก็ยอมเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์และภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ในลักษณะเช่นนี้ยอมแสดงให้เห็นได้ชัดเจนนัยว่า จุดหมายของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเหมือน ๆ กับการปกครองในระดับชาตินั้นเอง จะต่างกันก็แต่เฉพาะในด้านขอบเขตของการเสนอบริการเท่านั้น และคงมอบความรับผิดชอบสุดท้ายในด้านการชี้ขาดนโยบายให้เป็นของสถาบันซึ่งเป็นตัวแทนแสดงเจตจำนงของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ นั้นเอง อย่างไรก็ตาม การริเริ่มเสนอนโยบายในกรณีเช่นนี้ยอมเห็นได้ชัดว่า ผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารยังอยู่ในฐานะที่จะริเริ่มและกระตุ้นให้สภาเทศบาลผ่านนโยบายที่หันต่อสภาพการณ์ออกมา เพราะผู้จัดการนครอยู่ในฐานะที่จะทราบเรื่องและปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารได้ดีกว่าเนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานเอง จึงยอมทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างกระฉ่างชัด

3. วิธีการในการเสนอแนะนโยบายของผู้จัดการนคร

ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้จัดการนครมีความรับผิดชอบบางประการในตำแหน่งผู้นำในการเสนอแนะนโยบายซึ่งจะกระทำไต่เพียงใดนั้นยอมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ บรรยากาศทางด้านการเมืองในชุมชนนั้น ๆ ระยะเวลาที่ผู้จัดการนครเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ ประสิทธิภาพ ทักษะคติของสมาชิกสภาเทศบาลและประชาชนที่มีต่อผู้จัดการนคร เป็นต้น

ในการเสนอแนะนโยบายของผู้จัดการนครนี้ มีวิธีการกระทำต่าง ๆ กัน 7 วิธี

¹⁵ คือ

- (1) เสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาเทศบาล
- (2) รายงานโดยวาจาต่อสภาเทศบาล
- (3) ติดต่อเสนอแนะอย่างไม่เป็นทางการแก่สมาชิกสภาเทศบาล
- (4) เสนอให้ประชาชนสนับสนุนข้อเสนอแนะอย่างไม่เป็นทางการที่กล่าวนั้นซ้ำอีกครั้งหนึ่ง

¹⁵ *Ibid.*, p. 23.

- (5) ให้มีการประชุมเป็นการภายในก่อนการเปิดประชุมอย่างเป็นทางการ เพื่อศึกษาข้อเสนอริเริ่มในเรื่องนโยบายนั้น ๆ
- (6) ช่วยเหลือคณะกรรมการที่ปรึกษาของประชาชน
- (7) ดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการประจำของสภาเทศบาล

การเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาเทศบาลจัดเป็นวิธีการที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งและใช้กันอยู่ทั่วไป วิธีเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อดีหลายประการ อาทิ เป็นหลักฐานแน่นอน ช่วยป้องกันการเข้าใจผิดในเรื่องนั้น ๆ และช่วยให้สามารถเสนอเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้สภาพิจารณาได้ล่วงหน้า ข้อดีประการที่ 2 ก็คือ ช่วยแก้ปัญหาคือในกรณีที่ไม่อาจเสนอขอให้เปิดประชุมเป็นการภายในเพื่อหยั่งเสียงของสภาเทศบาลและศึกษาข้อเสนองานเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ ประการที่ 3 การเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรช่วยให้สามารถอธิบายและชี้แจงปัญหาที่ยุกยากซับซ้อนพร้อมทั้งทางแก้ไขต่าง ๆ ได้โดยถี่ถ้วนและชัดเจน โดยเฉพาะถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินและภาษีอากรเป็นต้น ประการที่ 4 ช่วยให้สามารถเสนอตัวเลขสถิติข้อมูลต่าง ๆ ได้แน่นอนและเพียงพอสำหรับการพิจารณาของสภา ประการสุดท้าย เป็นวิธีที่ช่วยให้ผู้จัดการนครคิดต่อและปฏิบัติต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนได้เท่าเทียมเสมอหน้ากัน มิให้เกิดการครหาว่าฝ่ายบริหารสนับสนุนส่งเสริมสมาชิกคนใดเป็นการเฉพาะตัวได้

ในการเสนอรายงานดังกล่าวต่อสภาเทศบาล จะต้องตระเตรียมเขียนให้สั้นกระชับรัด มีตัวอย่างและเอกสารประกอบโดยชัดเจน และจะต้องเสนอก่อนเวลาประชุมพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลมีเวลาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้พอสมควร นอกจากนั้นในทางปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งต่าง ๆ ควรจะส่งรายงานดังกล่าวให้สมาชิกสภาเทศบาลพิจารณาก่อนบุคคลภายนอก หากจะส่งให้บุคคลอื่นนอกเหนือไปจากนั้นก็ควรที่จะพิจารณาหารือกับสภาเทศบาลด้วย

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อดีและมีการตระเตรียมทำรายงานดังกล่าวอย่างดี ก็อาจไม่ได้รับผลเต็มที่เท่าที่ควร เพราะรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น อาจไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาเทศบาล เช่นไม่ยอมอ่าน เพราะไม่มีเวลา หรือเป็นเรื่องซับซ้อน ยาว

ต้องใช้เวลา จึงต้องใช้วิธีเสนอแบบอื่นประกอบด้วย จัดได้ว่าเป็นข้อเสียประการหนึ่งของ การทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ ถ้าการเตรียมรายงานไม่ดีพอ เช่น ขาด รายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ ที่พอเพียง การปะติดปะต่อเรื่องไม่ดี ก็จะทำให้ผู้อ่านหมดความ สนใจอันเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของสมาคมฯ ได้ วิธีรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร จึงมีข้อจำกัดบางประการที่จะต้องพิจารณา

สำหรับการเสนอรายงานโดยวาจา นั้น จัดเป็นวิธีการที่ดีวิธีหนึ่งในด้านส่งเสริม ความสนใจของสมาชิกสมาคมฯ ในเรื่องต่าง ๆ ที่เสนอ โดยปกติผู้เสนอรายงานทำนองนี้ มักจะเสนอเรื่องต่าง ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรเพิ่มเติมตามหลัง การรายงานโดยวาจาเปิด โอกาสให้มีการซักถามเรื่องต่าง ๆ เพิ่มเติมได้เต็มที่ ผลสำเร็จของวิธีการดังกล่าวขึ้นอยู่กับ ความพร้อมของผู้เสนอรายงาน ถ้าการเตรียมไม่ดีพอจะทำให้ผู้ฟังเบื่อหน่าย สับสน และลงท้ายด้วยความล้มเหลว วิธีการที่นิยมกระทำกันวิธีหนึ่งก็คือ ให้หัวหน้าส่วนราชการ ประจำเข้ามารายงานเพิ่มเติมในเมื่อต้องการทราบรายละเอียดและคอยตอบข้อซักถามของผู้ สงสัย อันจะช่วยแบ่งเบาภาระของผู้จัดการนครและทำให้ผู้ฟังไม่รู้สึกเบื่อ ข้อดีอีกประการ หนึ่งของการรายงานโดยวาจาก็คือ ช่วยให้สามารถเสนอความคิดเห็นความอ่านหรือเสนอปัญหา ที่เป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ให้กระจ่างชัด เพราะเปิดโอกาสให้มีการซักถามได้ ทันทีที่ อยุ่ไรก็ดี การรายงานด้วยวาจา นี้ น่าจะใช้วิธีการอื่น ๆ ประกอบด้วย

การเสนอแนะอย่างไม่เป็นทางการแก่สมาชิกสมาคมฯ เป็นวิธีการที่ผู้จัดการ นครใช้ริเริ่มเสนอนโยบายต่าง ๆ ต่อสมาคมฯ อีกวิธีหนึ่ง โดยหลักการ การเลือกจังหวะ เวลาเสนอแนะและวิธีดำเนินการในสภา เป็นหน้าที่ของสมาชิกสมาคมฯ หรือของ นายกเทศมนตรี (ในกรณีที่เมืองหรือนครนั้น ๆ มีระเบียบปฏิบัติที่ยกย่องนายกเทศมนตรี ให้เป็นผู้นำทางค่านโยบาย) ผู้จัดการนครคงมีฐานะกลายเป็นผู้เชิญลูกบอลล์ ปล่อยให้ สมาชิกสมาคมฯ หรือ/และนายกเทศมนตรีรับช่วงส่งและเลี้ยงลูกบอลล์ต่อไปโดยดัดกับ วิธีการดังกล่าวนี้จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อทราบแน่ชัดว่านายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสมาคมฯ ซึ่ง เป็นหรือมีส่วนเป็นผู้นำทางค่านโยบายสนใจในเรื่องนั้น ๆ จริง ๆ นอกจากนี้ยังต้องเสนอแนะให้ถูกคน กล่าวคือต้องเสนอแนะกับบุคคลซึ่งเป็นที่เชื่อถือของ สมาชิกสมาคมฯ

คนอื่น ๆ ในกรณีของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้นำทางด้านนโยบาย การขอความสนับสนุนของบุคคลผู้หนึ่งและของผู้นำสมาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ จะช่วยให้การริเริ่มเสนอนโยบายของผู้จัดการนครดำเนินไปจนสัมฤทธิ์ผลได้

วิธีการอีกวิธีหนึ่งก็คือให้ประชาชนร่วมมีมติสนับสนุนข้อเสนอแนะในเรื่องนโยบายของผู้จัดการนคร วิธีนี้กระทำได้ยากและมีขอบเขตจำกัดอยู่มาก โดยปกติผู้จัดการนครอาจจะเสนอแนะให้ประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นกำลังสนับสนุนฝ่ายผู้จัดการนครในการเสนอขอความสนับสนุนด้านนโยบายไปทางสภาเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง สภาเทศบาลโดยปกติจะให้ความสนับสนุนโครงการที่ฝ่ายผู้จัดการเสนอก็ต่อเมื่อแน่ใจว่าโครงการนั้นได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจึงมีโอกาที่จะใช้การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนหรือใช้อิทธิพลของตนบีบบังคับให้ทางสภาเทศบาลสนับสนุนฝ่ายผู้จัดการนครได้ อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวนี้คงจะใช้ได้ภายในขอบเขตจำกัดและเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

นอกจากนี้การเสนอแนะนโยบายของฝ่ายผู้จัดการนครอาจจะกระทำในที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการซึ่งจัดขึ้นเพื่อหยั่งเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลและเพื่อศึกษาข้อเสนอในชั้นรายละเอียดก่อนหน้าที่จะมีการประชุมเป็นทางการ อันเป็นวิธีการที่สภาเทศบาลหลีกเลี่ยงไม่ยอมอยู่ภายใต้อิทธิพลบังคับของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บรรยากาศในการประชุมจะไม่ตึงเครียด สมาชิกแต่ละคนไม่ผูกพันที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดในขณะนั้น ทำให้มีอิสระที่จะพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้เต็มที่ วิธีการดังกล่าวนี้ช่วยให้ผู้จัดการนครสามารถแสวงหาความสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณาในที่ประชุมที่ดำเนินการประชุมอย่างเป็นทางการ นอกเหนือไปจากการพิจารณาตามข้อเสนอของฝ่ายผู้จัดการนครแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลยังอาจหยิบยกเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นมาพิจารณาได้ หากสภาเทศบาลเห็นชอบในหลักการของนโยบายใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก็จะตระเตรียมเรื่องราวและข้อมูลต่างๆ เพิ่มเติมสำหรับเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระการประชุมตามปกติ การประชุมเป็นการภายในทำนองนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะเสนอนโยบายและความคิดเห็นความอ่านของฝ่ายบริหาร และสามารถแลกเปลี่ยนทัศนะความเห็น ต่อ

รอง และประណอมความเห็นและผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ และสามารถตอบข้อข้องใจ ขจัดปัดเป่าการเข้าใจผิดต่าง ๆ ซึ่งสมาชิกอาจไม่สะดวกใจที่จะไต่ถามในที่ประชุมอย่างเป็นทางการ ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลพร้อมที่จะสนับสนุนและชี้แจงปัญหาทางนโยบายเกี่ยวกับเรื่อง นั้น ๆ ให้ประชาชนได้เข้าใจโดยถูกต้อง ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ก็จะได้รับบริการแก้ไขปรับความ เข้าใจกันไว้ล่วงหน้า ทำให้การประชุมอย่างเป็นทางการดำเนินไปได้โดยสะดวก

ในบางกรณีผู้จัดการนครหรือสภาเทศบาล (แล้วแต่กฎหมายของแต่ละเมืองจะ กำหนดไว้) อาจเสนอตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชนเพื่อพิจารณานโยบายเรื่องหนึ่ง เรื่องใดเรื่องเดียวเท่านั้น และจะหมดสภาพลงเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่รับมอบหมายเสร็จสิ้น ลงแล้ว วัตถุประสงค์คือ เพื่อที่จะให้ปัญหาทางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องที่มีมหาชนสนใจวิพากษ์ วิเคราะห์ได้รับการพิจารณาโดยบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลเป็นที่ยอมรับนับถือในชุมชนนั้น และ ได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงและแนวแก้ไขปัญหานั้นอย่างละเอียดถี่ถ้วน หากคณะกรรมการตั้ง กล่าวนั้นเห็นชอบตามผู้จัดการนครและสภาเทศบาล ก็จะกลายมาเป็นกำลังสนับสนุนช่วยเหลือโน้มน้าวให้ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ยอมรับนโยบายเรื่องนั้น ๆ ไปด้วย

ในกรณีเช่นนี้ ผู้จัดการนครจะต้องร่วมมือให้ข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ แก่คณะกรรมการ เพื่อช่วยให้สามารถพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ได้เต็มที่ ทั้งนี้จะต้องชี้แจงให้คณะกรรมการทราบเรื่องต่าง ๆ โดยละเอียด การเสนอข้อมูลต่าง ๆ โดยละเอียดในเรื่องนั้น ๆ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้จัดการนครเอง วิธีการแบบนี้ ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาไม่น้อย

นอกจากนี้ ผู้จัดการนครยังอาจเสนอแนะนโยบายของตนผ่านทางคณะกรรมการประจำของสภาเทศบาล ผู้จัดการนครและเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำอื่น ๆ ของท้องถิ่นจะ เข้าร่วมชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ทำนองเดียวกับที่ได้ปฏิบัติในการ ประชุมสภาเทศบาลเต็มคณะ ในการนี้ฝ่ายบริหารอาจจะต้องเตรียมเรื่องราวต่าง ๆ เสนอต่อสมาชิกสภาเทศบาลคนอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประจำขอร้องด้วย แม้ว่า สมาชิกดังกล่าวจะมีไต่เป็นกรรมการของสภาเทศบาลในคณะนั้น ๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อจะช่วยให้สมาชิกสภาแต่ละคนสามารถติดตามงานของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ได้โดยลุ่ม่าเสมอ อย่่างไรก็ดี ระบบคณะกรรมการประจำนี้ก็มีข้อตำหนิในแง่ที่ว่าเป็นการผลัการะรับผิดชอบ

ชอบจากสภาเทศบาลมาให้คณะกรรมการ และเปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้จัดการนครมีโอกาสนที่จะ
 โน้มน้าวความคิดความเห็นของกลุ่มคนกลุ่มเล็กกว่าได้ อย่างไรก็ตามในกรณีเมืองใหญ่ ๆ
 ย่อมยากที่จะหลบหลีกใช้วิธีการดังกล่าว ทั้งนี้ในเมื่อสภาเทศบาลมีปัญหาต่าง ๆ มากมายที่จะ
 ต้องพิจารณา การใช้ระบบคณะกรรมการประจำในกรณีดังกล่าวย่อมแน่นอนว่าจะช่วยให้
 สามารถถ่วงถ่วงและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้โดยดีถ้วน ก่อนที่จะเสนอให้สภาเทศบาล
 พิจารณามีมติในขั้นสุดท้าย โดยปกติข้อเสนอแนะในดำเนินนโยบายของคณะกรรมการ
 ประจำมักจะได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาเทศบาล จนแทบจะกลายเป็นองค์กรที่ทำ
 หน้าที่เป็นสภาเทศบาลเสียเอง จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านวิธีการดังกล่าวนี้จาก
 บุคคลบางกลุ่ม ซึ่งมีเสียงทั้งสนับสนุนและคัดค้านการใช้ระบบคณะกรรมการประจำ
 เป็นผลทำให้ระบบดังกล่าวมิได้เป็นระบอบที่ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายทั่วไปในสหรัฐ จาก
 ประสบการณ์ในกรณีของสหรัฐกล่าวได้ว่าคณะกรรมการประจำทำนองนี้มีส่วนในด้านการ
 เสนอแนะนโยบายของผู้จัดการนครภายในขอบเขตจำกัด ในบางกรณีก็ช่วยให้ผู้จัดการได้รับ
 ความสนับสนุนจากที่ประชุมสภาเทศบาลได้สะดวกขึ้น ในบางกรณีก็กลับขัดขวางการดำเนิน
 งานของผู้จัดการนครไปเสียอีก ในแง่ข้อเท็จจริงสภาเทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้
 ไม่ว่าจะมีความกรรมการประจำทำนองนี้หรือไม่ สำหรับทางฝ่ายผู้จัดการนครนั้นมีทัศนะ
 เห็นว่าระบบดังกล่าวนี้อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานของสภาเทศบาลเองก็ได้¹⁶
 ทั้งนี้ในเมื่อสภาเทศบาลมีทัศนะไม่ตรงกับคณะกรรมการ การเสนอแนะนโยบายของผู้
 จัดการนครโดยผ่านคณะกรรมการประจำจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง

ในการดำเนินงานจริง ๆ ปรากฏว่า การใช้วิธีการต่าง ๆ ในการเสนอแนะนโยบาย
 จะต้องใช้วิธีผสม เช่น รายงานตัววาจาเป็นการภายในและการเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์
 อักษร เป็นต้น และมักจะใช้ประโยชน์จากการประชุมเป็นการภายในเป็นส่วนมาก ส่วน
 วิธีการอื่น ๆ จะใช้มาน้อยเพียงแต่ยอมขึ้นอยู่กับกาลเทศะและลักษณะของปัญหาและ
 นโยบายนั้น ๆ นอกจากนั้นยังขึ้นกับความพอใจวิธีการหนึ่ง ๆ ของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย

¹⁶ *Ibid.*, pp. 30—32.

ในเรื่องนี้ผู้จัดการนครควรจะต้องทราบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความสนใจในวิธีการเสนอ นโยบายของตนวิธีใดเพียงใด เพื่อที่จะเลือกใช้วิธีดังกล่าวให้ถูกต้อง ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงาน ของผู้จัดการนครดำเนินไปราบรื่นยิ่งขึ้น

/ 4. การเสนอแนวนโยบายโดยอาศัยงบประมาณประจำปี

งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนและกำหนดโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นงานของเอกชนเช่น บริษัทธุรกิจ หรือหน่วยราชการ งบประมาณเป็นเครื่องมือวางแผนปฏิบัติงานทุกชั้นตอน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้

100821

งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสนองการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายระยะสั้น หรือระยะยาว และเป็นวิธีการที่ทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ งบประมาณเป็นเครื่องมือพิจารณากิจกรรมต่างๆ ของเทศบาล ช่วยให้สภาเทศบาลมีทัศนะก้าวไปข้างหน้าซึ่งสามารถพิจารณาหาทวนนโยบาย (ของตน) และเป็นวิธีหลีกเลี่ยงมิให้มีการละเลยหรือหลงลืมการพัฒนาความก้าวหน้าของบริการต่าง ๆ¹⁷

อย่างไรก็ดี การพิจารณาจัดทำงบประมาณใดๆ โดยปกติย่อมจะกระทำภายหลัง ที่ได้มีการตกลงวางหลักเกณฑ์ทางนโยบายสำคัญๆ ไว้แล้ว มองจากนัยดังกล่าวนี้ งบประมาณจึงมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือที่จะใช้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหนึ่งๆ เท่านั้น แต่งบประมาณยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจริเริ่มและกำหนดนโยบายในทางต่างๆ โดยแสดงออกในทางต่างๆ กัน อาทิ การยืนยันจัดสรรงบประมาณเรื่องหนึ่งๆ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่ากับเป็นการยืนยันนโยบายในเรื่องนั้นๆ ด้วย ยิ่งกว่านั้นในระหว่างการพิจารณางบ งบประมาณประจำปีของท้องถิ่นอาจจะมีกรณีพาดพิงไปถึงนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้เสมอ และอาจมีผลในทางที่ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายนั้นๆ ได้ ฉะนั้นการพิจารณาหา ทวนนโยบายจึงเป็นอีกลักษณะหนึ่งของการเกี่ยวข้องกับระหว่างงบประมาณกับการกำหนด นโยบาย นอกจากนั้นงบประมาณยังอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้อีกด้วย เช่น ในรูปของการเสนอให้เพิ่มหรือลดบริการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้

¹⁷ A.H. Marshall, *Financial Administration in Local Government* (London : George Allen & Unwin Ltd., 1960), p. 259.

ประมาณของท้องถิ่น ไม่ว่าจะในฐานะเป็นเครื่องมือสนองรับนโยบายที่กำหนดไว้ หรือในฐานะเป็นเครื่องมือที่ใช้พิจารณาทบทวนนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเรื่องใดก็ตาม จึงย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาทางนโยบายอยู่เสมอ โดยที่ในปัจจุบัน การจัดงบประมาณมักเป็นรูปงบประมาณของฝ่ายบริหาร (executive budget) ฉะนั้น ผู้จัดการนครในสหรัฐจึงใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเสนอแนะในเรื่องนโยบายโดยวิธีการต่าง ๆ โดยหลักทั่วไปถือว่าผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการกำหนดมาตรฐานงานและราคาบริการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ นอกจากนี้จะต้องพิจารณากว้าง ๆ กำหนด ขยาย กลั่นกรอง หรือจัดโครงการและบริการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้จ่าย และจะต้องนำเรื่องสำคัญ ๆ มาพิจารณาร่วมกับสภาเทศบาลด้วย เช่น ในเรื่องเงินเดือน โครงการลงทุน รายได้ การเพิ่มหรือลดค่าบริการบางอย่าง เป็นต้น ทั้งนี้ สภาเทศบาลจะเป็นฝ่ายพิจารณาชี้ขาดเรื่องงบประมาณโดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้จัดการนครในตำแหน่งเสนอข้อเท็จจริง วิธีการและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงกัน ก่อนในการ ประชุมขั้นต้นเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ เพื่อ จะนำมาใช้เป็นหลักพิจารณาเตรียมงบประมาณในอันดับต่อไป

สำหรับวิธีการในการเตรียมและเสนองบประมาณมีวิธีการต่าง ๆ กัน กล่าวคือ วิธีแรก ผู้จัดการนครจะขออนุมัติหลักการหรือรับนโยบายต่าง ๆ จากสภาเทศบาลนำมาเป็นหลักและให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายและรายได้เสนอมาภายหลัง แล้วจึงนำข้อเสนอต่าง ๆ มากลั่นกรองรวบรวมเตรียมเป็นร่างข้อเสนองบประมาณเสนอต่อสภาเทศบาล จากนั้นก็จะถึงขั้นแปรรูปคดีเปิดการชักฟอกต่อหน้ามหาชน

วิธีที่ 2 เป็นวิธีที่ฝ่ายบริหารเสนองบประมาณฝ่ายเดียวโดยมีหลักการต่าง ๆ ของตนเองและเสนอสภาเทศบาลพร้อม ๆ กับเสนอให้ประชาชนทราบและพิจารณา วิธีการดังกล่าวนี้ช่วยให้ผู้จัดการนครเรียกร้องความสนับสนุนจากประชาชนได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อเสียตรงที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งอย่างเปิดเผย ระหว่างฝ่ายผู้จัดการนครกับฝ่ายสภาเทศบาล จึงมักไม่ใคร่มีผู้นิยมใช้ วิธีสุดท้ายเป็นวิธีที่ปฏิบัติกันมาก คือฝ่ายบริหารจะเสนอขออนุมัติหลักการหรือรับนโยบายของสภาเทศบาล แล้วจึงรวบรวมรายละเอียดการประมาณ

รายได้รายจ่ายของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาทบทวนร่วมกับสภาเทศบาลเป็นการภายใน เพื่อให้ฝ่ายสภาเทศบาลทราบล่วงหน้าว่าทางฝ่ายผู้จัดการนครมีทัศนคติความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในแนวใด จากนั้น จึงจะนำมารวมเรื่องขึ้นเป็นร่างข้อเสนอของงบประมาณเพื่อหารือกับสภาเทศบาลอย่างเป็นทางการ เมื่อสภาเทศบาลตกลงรับหลักการแล้วก็จะเสนองบประมาณซึ่งถือว่าเป็นข้อเสนอล่าสุด ให้สภาเทศบาลและประชาชนพิจารณาคำเนินการต่อไปในชั้นแปรรูปคดีและชักฟอกต่อหน้ามหาชน¹⁸

จะเห็นได้ว่า งบประมาณของเทศบาลที่ใช้ระบบผู้จัดการนครเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณานโยบาย รวมตลอดถึงการทบทวนกิจกรรมต่าง ๆ และการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ งบประมาณเป็นเสมือนตัวเร่งที่ช่วยให้มีการพิจารณาเกี่ยวพันไปถึงเรื่องต่าง ๆ ได้โดยรวดเร็ว และยังเป็นวิธีการที่บังคับให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของตน เพราะอย่างน้อยปีหนึ่ง ๆ จะมีโอกาสพิจารณาทบทวนผลงานความก้าวหน้า ตลอดจน “ทบทวนเป้าหมายและวิธีการที่จะก้าวให้ถึงซึ่งเป้าหมาย”¹⁹ ดังกล่าว

ฉะนั้น งบประมาณจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการทางการเงินและทางกฎหมายที่จะใช้กำหนด “โครงการใหม่ ๆ ริเริ่มแนวความคิดใหม่ ๆ ในเรื่องการบริหาร รวมทั้งเล็กหรือปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว” และใช้ “เป็นแนวทางในการพัฒนานครไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว”²⁰

5. ปัญหาในด้านการกำหนดนโยบายของผู้จัดการนคร

ได้กล่าวมาแล้วว่าโดยหลักเกณฑ์ทฤษฎีผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารบริหารงานรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และโดยทางหลักทางทฤษฎีในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การแยงงานของฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายการเมืองอย่างเด็ดขาดตามที่เคยเข้าใจกันมา

¹⁸ Ridley, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁹ Marshall, *op. cit.*, p. 265.

²⁰ Ridley, *op. cit.*, p. 38.

ก่อนนั้นเป็นเรื่องเป็นไปได้ยาก แม้จะมีความพยายามทำนองนั้นมาก่อน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้จัดการนครจึงต้องทำงานร่วมมือกับสภาเทศบาลทางบ้านนโยบาย ยิ่งถ้าเป็นปัญหาทางเทคนิคด้วยแล้ว ผู้จัดการนครก็ยังมีบทบาทสำคัญมากขึ้น แต่การทำงานร่วมกันดังกล่าวนี้ได้ก่อปัญหาในทางปฏิบัติแก่ผู้จัดการนครมาก บางเรื่องอาจมองดูเป็นเรื่องไม่สำคัญอะไรนักจากทัศนะของฝ่ายบริหารงานประจำ แต่ในทางการเมืองอาจกลายเป็นเรื่องใหญ่โตออกไปได้ ผู้จัดการนครจึงต้องมีวิธีการในการแก้ปัญหาต่างๆ ว่าเรื่องใดควรเข้าไปมีส่วนมากน้อยเพียงใดและเรื่องใดควรทำงานอยู่หลังจาก อย่างไรก็ตามก็มีหลักสำคัญอยู่ว่า เรื่องใดก็ตามที่มีลักษณะเป็นเรื่องเทคนิคแล้ว ผู้จัดการนครจะต้องต่อสู้รักษาคุณภาพทางเทคนิคและวิชาการ และจะต้องต่อสู้รักษาความเป็นอิสระในด้านการจัดการงานภายในหน่วยงานบริหารของตนด้วย คงให้สภาเทศบาลเข้ามาเกี่ยวข้องในด้านการควบคุมตรวจสอบตราในลักษณะที่ต้องการคานอำนาจมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขตเท่านั้น

ขอบเขตของงานที่ผู้จัดการนครควรละเว้นหรือจำกัดบทบาทของตนให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ ก็มี อาทิ ปัญหาทางการเมือง การจัดการภายในของสภาเทศบาล ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการภายนอก เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ รวมตลอดไปถึงคณะกรรมการอิสระต่างๆ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายจากสภาเทศบาลที่ตนทำงานอยู่ด้วย นอกจากนี้จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการปะทะกับสภาเทศบาล โดยเฉพาะในกรณีที่มีการแตกแยกทางด้านความคิดความอ่านในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เป็นต้น

สำหรับปัญหาทางด้านเทคนิคนั้นถือว่า ผู้จัดการนครจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง ถ้ายังเรื่องนั้นมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนและมีลักษณะทางเทคนิคมากเพียงใด ก็ยังเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายผู้จัดการนครจะต้องเข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาเทศบาลมากขึ้นเพียงนั้น เรื่องใดที่เป็นเรื่องทางเทคนิคก็จะต้องยึดหลักวิชาการมาเป็นข้อสนับสนุน หรือคัดค้านอย่างหนักแน่นไม่ยอมจำนนหรือยอมประนีประนอมโดยปราศจากหลักการ อันเป็นค่านิยมทางการเมืองของการปกครองของสหรัฐอเมริกาประการหนึ่ง²¹

21

Herbert Kaufman, *Politics and Policies in State and Local Governments* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1963), pp. 33-35.

นอกจากนี้ ผู้จัดการนครยังมีความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายความว่าตนจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดการงานภายในของหน่วยราชการฝ่ายประจำพอสมควร ดังนั้น นโยบายใดๆ ของสภาเทศบาลที่จะมีผลกระทบต่อจนถึงการจัดระบบงานภายในของฝ่ายบริหารงานประจำแล้ว ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้จัดการนครที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายดังกล่าวด้วย เพื่อมิให้ฝ่ายสภาเทศบาลเข้ามาก้าวล่วงงานของตนจนเกินสมควร อาทิ ข้อเสนอในการปรับปรุงหน่วยงานฝ่ายราชการประจำที่สภาเทศบาลเสนอมานั้น จะต้องให้สอดคล้องในทางที่ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้โดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และจะต้องเป็นผู้นำต่อสู้ในกรณีที่สภาเทศบาลเสนอนโยบายใด ๆ อันจะมีผลกระทบต่อพื้นฐานตำแหน่งของผู้จัดการนครเองมิให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้

ปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นกรณีที่ผู้จัดการนครมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องร่วมด้วย แต่ก็มีอีกมากกรณีที่ผู้จัดการนครไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ประการแรกก็คือ ปัญหาที่มีลักษณะทางการเมือง ซึ่งผู้จัดการนครควรหลีกเลี่ยงอย่างเด็ดขาด เพราะเป็นปัญหาที่สภาเทศบาลควรแก้ไขด้วยตนเอง การเข้าไปเกี่ยวข้องจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อสภาเทศบาลขอร้องให้ผู้จัดการนครช่วยเหลือ ในทำนองรวบรวมข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งทัศนคติความเห็นของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของสภาเทศบาลเท่านั้น

นอกเหนือไปจากนี้ปัญหาทางศีลธรรมหรือการกำหนดมาตรฐานในรูประเบียบต่าง ๆ (regulatory standards) ก็เป็นเรื่องซึ่งผู้จัดการนครควรหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรงย่อมอยู่ในฐานะที่จะประเมินท่าทีหรือทัศนคติของประชาชนในปัญหาดังกล่าวได้ดีกว่า ตัวอย่างเช่น การวางระเบียบการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับเรื่องสุนัข หรือใบอนุญาตเปิดสถานประกอบการบางอย่าง เช่น บาร์ อาจทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนแสดงปฏิกริยามีทัศนคติความเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน บางกรณีการควบคุมสุนัข กลายเป็นเรื่องโต้เถียงรุนแรงของชุมชนไปได้ ฉะนั้นเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องไปถึงท่าทีและความรู้สึกนึกคิดของ

ประชาชนทั่วไปแล้ว ถือว่าควรให้เป็นเรื่องของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้พิจารณา ผู้จัดการนครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารคงให้ความช่วยเหลือแต่ในค่านรวบรวม ข้อมูลและทัศนคติความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้สภาเทศบาลได้พิจารณาโดยถี่ถ้วนเท่านั้น

นอกเหนือจากนี้ผู้จัดการนครยังควรหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการประกอบวิสาหกิจต่าง ๆ อาทิ การจะให้วิสาหกิจเอกชนดำเนินการบริการบางอย่าง เช่น รถประจำทาง หรือเทศบาลควรเข้าไปดำเนินการเสียเองเป็นต้น โดยหลักการถือว่าผู้จัดการนครไม่พึงเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นผู้สนับสนุนให้เทศบาลเข้าไปดำเนินการบางอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องซึ่งแก่เดิมถือว่าเป็นเรื่องที่ดีควรจะให้เอกชนดำเนินการโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการนครก็อาจหารายละเอียดข้อเท็จจริง ให้คำปรึกษาหารือทางเทคนิคต่าง ๆ ต่อสภาเทศบาลได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้สภาเทศบาลสามารถพิจารณาและวินิจฉัยนโยบายเรื่องนี้ได้โดยถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

นอกเหนือจากนี้ ผู้จัดการนครยังต้องหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในวงงานและความรับผิดชอบของสภาเทศบาล อาทิ การแก้ไขธรรมนูญนคร (city charter) การเลือกตั้ง การจัดระบบงานของสภาเทศบาลและการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลอาจเรียกร้อง ขอให้ผู้จัดการนครให้คำปรึกษาหารือหรือให้ข้อเสนอแนะทางเทคนิคเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อาทิ การแก้ไขธรรมนูญนคร การกำหนดเขตปกครองเสียใหม่ การเปลี่ยนวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งตัวบุคคลแล้วผู้จัดการนครก็มักจะให้รายละเอียดในด้านมาตรฐานคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ต้องการมากกว่าที่จะบ่งชี้สนับสนุนตัวบุคคลเฉพาะเจาะจงลงไป

ในกรณีที่เป็นเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการห้องสมุด เป็นต้น ผู้จัดการนครจะเข้าไปเกี่ยวข้องก็แต่เพียงในฐานะเสนอเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการอิสระตามที่สภาเทศบาลต้องการทราบ ส่วนนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ถือเป็นอำนาจและหน้าที่ของสภาเทศบาล จะเป็นผู้กำหนด

โดยตรง อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการนครก็ยังคงติดต่อกับประธานงานกับคณะกรรมการอิสระต่างๆ ด้วย อาทิ ร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นต้น และยังปฏิบัติหน้าที่ประสานงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันด้วย

ในกรณีที่สภาเทศบาลมีความเห็นเกี่ยวกับนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดไม่กลมเกลียวกัน ผู้จัดการนครจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือในตำแหน่งเสนอข้อเท็จจริงต่างๆแก่สภาเทศบาลเท่าที่จะกระทำได้ เพื่อมิให้สภาเทศบาลลงมติสนับสนุนนโยบายที่ไม่เหมาะสมได้

อย่างไรก็ดี ผู้จัดการนครซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นเรื่องนโยบายควรปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้^{๒๒}

1. ผู้จัดการนครควรระงับไม่แสดงตนเปิดเผยสนับสนุนเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เป็นปัญหาทางนโยบายจนกว่าสภาเทศบาลจะมีมติชี้ขาดในเรื่องนั้น ๆ แล้ว

2. เมื่อสภาเทศบาลมีมติเกี่ยวกับนโยบายเรื่องใดประการใด ก็ถือเป็นหน้าที่ของผู้จัดการนครที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามมติของสภาโดยเต็มที่ แม้ว่าจะไม่เห็นพ้องกับนโยบายดังกล่าวก็ตาม

3. ผู้จัดการนครจะต้องระมัดระวังในเรื่องจังหวะเวลาที่จะเสนอแนะนโยบายต่อสภา การเสนอนโยบายเรื่องที่เคยได้รับการคัดค้านมาแล้ว หรือซึ่งชุมชนนั้นไม่ให้ความสนับสนุนย่อมมีแต่จะทำให้ฐานะของผู้จัดการนครเปลี่ยงพล้ำ การเลือกจังหวะเวลาเสนอที่เหมาะสมในโอกาสหน้า อาจจะเป็นทางออกที่ดีกว่า

เรื่องต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ย่อมเป็นข้อจำกัดความสามารถของผู้จัดการนครในเมื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับตำแหน่งเสนอแนะนโยบายต่อสภาเทศบาล และเป็นข้อจำกัดความสามารถที่จะต้องหาทางแก้ไขในทางละมุนละไม การขัดแย้งกับสภาเทศบาลอาจเกิดขึ้นได้เสมอ หากผู้จัดการนครไม่ยอมรับรู้เงื่อนไขต่างๆ ที่จำกัดขอบเขตความสามารถของตน ข้อสำคัญก็คือ

ผู้จัดการนครจะต้องมองเห็นว่า สภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับ

²² Ridley, *op. cit.*, p. 45.

เลือกตั้ง ย่อมสมควรที่จะได้รับความเชื่อถือในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของเทศบาล ผู้จัดการนครย่อมจะหลีกเลี่ยงการขัดแย้งโดยเปิดเผยกับสภาเทศบาลในเรื่องต่างๆ อันเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอยู่ การได้รับความเชื่อถือหรือการได้รับคำคำหนึ่สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายย่อมตกเป็นของผู้จัดการนครแต่ผู้เดียว²³

6. ความรับผิดชอบของสภาเทศบาล

ตามหลักการปกครองระบบผู้จัดการนครมีหลักการสำคัญว่า สภาเทศบาลย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการนำทางดำเนินนโยบาย เว้นแต่สภาเทศบาลจะละเลยไม่ยอมรับฐานะเป็นผู้นำดำเนินนโยบาย ก็เป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้จัดการนครจะต้องเข้าไปมีบทบาทในตำแหน่งมากขึ้น

สำหรับสภาเทศบาลโดยส่วนรวมนั้น แยกบทบาทในตำแหน่งผู้นำทางนโยบายเป็น 3 พวกใหญ่ ๆ คือ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการนำดำเนินนโยบายต่างๆ เสียเองเป็นส่วนมาก ให้ความสนใจและมีบทบาทในดำเนินนโยบายน้อย และถือทางสายกลางซึ่งโดยปกติมักจะไม่ค่อยเข้าไปริเริ่มนโยบายใดวันแต่เป็นกรณีสำคัญจริง ๆ พวกเหล่านี้ยังคงให้ความสนใจและเข้าไปมีส่วนสำคัญในชั้นการพิจารณานโยบาย แปรญัตติและวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ก็ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างๆ ถ้ายกข้อให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลจะมีฐานะเป็นผู้นำทางดำเนินนโยบายเป็นที่เชื่อถือเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิก ความสามารถ ประสิทธิภาพ การฝึกฝนอบรม และความสนใจของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนนั่นเอง

สำหรับตัวผู้จัดการนครนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเทศบาล แม้ว่าตนจะไม่เห็นชอบด้วยก็ตาม ผู้จัดการนครและสภาเทศบาลจึงต้องร่วมมือกัน ทางด้านสภาเทศบาลควรจะตระหนักว่าฐานะของตนในชุมชนหนึ่ง ๆ จะเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับ การเคารพซึ่งกันและกันระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการนคร โดยปกติการได้ผู้จัดการนครที่มีความดีมีตัว มีความสามารถ และ

²³

Articles 5 of the City Manager's Code of Ethics

ไม่อยู่นิ่ง ย่อมจะเชิดชูเกียรติของสภาเทศบาลอยู่แล้ว ผู้จัดการนครเองก็ต้องตระหนักว่า ตนมีความผูกพันที่จะต้องเชิดชูและให้ความเคารพแก่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นที่ที่จะต้องให้ความสำคัญแก่ความเชื่อถือและความไว้วางใจของมหาชนที่มีต่อสภา เมื่อมีการขัดแย้งทางค้ำนนโยบายเกิดขึ้นระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการนคร ผู้จัดการนครในฐานะที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวจะต้องเข้าใจว่าการคัดค้านนโยบายของสภาเทศบาลในทำนองนั้น อาจผลักดันให้ตนเข้าไปปะทะกับสภาเทศบาลได้ ในทางปฏิบัติจึงมักจะถือเป็นหลักว่าจะคัดค้านนโยบายของสภาเทศบาลได้ก็ต่อเมื่อ (1) ตนเชื่อโดยสุจริตว่า นโยบายดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อชุมชน (2) การคัดค้านควรจะทำในแง่การค้านหลักการมากกว่านโยบาย หมายความว่า ถ้าทั้งสองฝ่ายมีหลักการสอดคล้องกันแม้นโยบายที่สภาเทศบาลเสนอจะไม่ตรงกับที่ฝ่ายผู้จัดการนครต้องการ ผู้จัดการนครก็ไม่พึงคัดค้านนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ การคัดค้านนโยบายของสภาเทศบาลก็ต้องกระทำอย่างละมุนละไม โดยพยายามชักนำและชี้แจงให้สภาเทศบาลเห็นคล้อยตามเหตุผลของฝ่ายตน ซึ่งอาจกระทำโดยอาศัยคนกลางคนอื่น อาทิ นายกเทศมนตรี หรือผู้นำในสภาเทศบาล เป็นต้น

ผู้จัดการนครย่อมมีความรับผิดชอบผลงานของตนต่อสภาเทศบาล สภาเทศบาลก็รับผิดชอบผลงานนั้นต่อประชาชนอีกต่อหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บางครั้งสภาเทศบาลก็อาจมอบหมายให้ผู้จัดการนครช่วยเหลือในค้ำนนโยบายในทางต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว และยังอาจขอให้ผู้จัดการนครรับหน้าที่เป็นผู้ชี้แจงความเข้าใจนโยบายของสภาเทศบาลแก่ประชาชนโดยตรงก็ได้ ซึ่งวิธีการหลังนี้ช่วยให้ผู้จัดการนครใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งขึ้น บทบาทของผู้จัดการนครตามเมืองต่างๆ ในสหรัฐ จึงเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและยุคสมัย ยิ่งสภาเทศบาลไว้วางใจผู้จัดการนครมากเพียงใด ก็ยิ่งทำให้ผู้จัดการนครมีโอกาสในการริเริ่มนโยบาย และมีส่วนในการแสดงบทบาทเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้นำทางด้านนิติบัญญัติ นักการเมือง และผู้นำประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลที่ใช้ระบบผู้จัดการนครดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสองฝ่าย คือ สภาเทศบาลและผู้จัดการนครจะต้องร่วมมือและเคารพซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นส่วนรวมได้

7. ข้อพิจารณาแนวความคิดริเริ่ม ในการที่จะนำเอาระบบเทศบาลแบบผู้ จัดการนครมาใช้ในประเทศไทย

ความเป็นมาของแนวความคิด อันที่จริงระบบเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในอารยะประ-
เทศนั้นก็นับว่ามีอยู่หลายแบบ แต่แบบที่ได้ดึงดูดความสนใจของทางราชการในประเทศไทย
ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เป็นอย่างมากก็คือ การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นในแบบ
ผู้จัดการนครตามนัยลักษณะการจ้องกิจการ และวิธีการบริหารซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นของเอก-
สารนี้ เหตุผลทั่วไปของแนวความคิดทั้งนี้ก็คือ ทางราชการเห็นว่าคุณลักษณะอันเด่นชัด
ของระบบผู้จัดการนครในประการที่ให้นับนักบริหารอาชีพ ผู้มีความรู้ความชำนาญในการบริ-
หารเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลนั้น จะเป็นทางนำมาซึ่งประสิทธิภาพใน
การบริหารงานได้ดีกว่าการให้นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งเข้ารับภาระหน้าที่ความ
รับผิดชอบในการบริหารงาน เพราะนายกเทศมนตรีตามนัยที่กล่าวนี้เป็นแต่เพียงนักบริหาร
สมัครเล่นเท่านั้น ย่อมจะหย่อนในทางสมรรถภาพการบริหาร ความเห็นชอบของทาง
ราชการในเรื่องรูปแบบเทศบาลนั้น จึงเป็นไปในทางที่เชื่อว่า การจัดรูปการปกครองท้องถิ่น
ในรูปแบบที่เป็นมาแต่เดิมนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ไม่
เหมาะสมกับเหตุการณ์ในประเทศไทย รวมทั้งได้เป็นมูลเหตุให้เกิดอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ
ในความก้าวหน้าและการบริหารงานเทศบาล (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) มาตลอด

แนวความคิดเห็นในเรื่องการใช้ระบบผู้จัดการนครดังกล่าว ได้กลายเป็นความ
คำวิที่สมควรจะนำมาปฏิบัติในประเทศไทยอย่างจริงจัง ภายหลังจากที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำ
ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ายึดอำนาจดำเนินการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 20
ตุลาคม พ.ศ. 2501 หลังจากการปฏิวัติครั้งนั้น คณะปฏิวัติได้แต่งตั้งคณะกรรมการและที่
ปรึกษาชั้นคณะหนึ่งในกองอำนวยการฝ่ายพลเรือน ให้มีหน้าที่พิจารณาศึกษาเสนอความ
เห็นในเรื่องกิจการปกครอง เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปก
ครอง”²¹ โดยมี นายทวี แรงขำ ซึ่งต่อมาได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ

²¹ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ, คำสั่งที่ 23/2501 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2501 และที่ 32/2501 ลงวันที่
9 ธันวาคม 2501 เรื่อง “แต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครอง”, รัฐสภาสาร, ปีที่ 7,
ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2501), หน้า 88 และ 95.

กระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการ ชุติชน ได้พิจารณาศึกษาและมีมติเสนอต่อรัฐบาลต่อมาว่า ควรจะนำเอารูปเทศบาลในระบบผู้จัดการนครมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาล ตั้งแต่ขนาดปานกลางขึ้นไปจนถึงเทศบาลขนาดใหญ่ให้ทั่วทุกแห่ง โดยแก้ไขหลักการบางอย่างให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งปวง²⁵ แนวความคิดตามข้อเสนอเช่นว่านี้ ได้รับการยืนยันจากประธานกรรมการของคณะกรรมการ ชุติชน ในการให้สัมภาษณ์ต่อผู้แทน หนังสือพิมพ์ในโอกาสที่เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกรกฎาคม 2506 ในการนี้ประธานกรรมการยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมให้ทราบอีกด้วยว่า รัฐบาลได้ลงความเห็นชอบด้วยถึงข้อเสนอของคณะกรรมการ รวมทั้งได้มีคำสั่งพิเศษด้วยว่า ให้รอการดำเนินการใช้กฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นพร้อมๆ กับการประกาศใช้ธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งสภาว่างรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาร่างขึ้นอยู่²⁶ หลังจากนั้นก็ได้มีรายงานข่าวจากทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทยเป็นระยะ ๆ ว่า ทางราชการมีความดำริที่จะได้นำเอาระบบผู้จัดการนครมาใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยถือว่าจะนำมาซึ่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่

อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งถึงวาระการเขียนเอกสารนี้ ทางราชการก็ได้ตรากฎหมายหรือดำเนินการปฏิรูปในการที่จะเริ่มนำเอาความคิดที่ได้ริเริ่มได้มาปฏิบัติอย่างจริงจังแต่อย่างใด และที่น่าสังเกตก็คือ รัฐบาลได้จัดดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามนัยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (กำหนดการเลือกตั้งในวันที่ 28 ธันวาคม 2510) ขึ้นอีก ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งจะได้รับเลือกตั้งขึ้น ก็จะต้องเลือกกันเองให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ดำเนินการบริหารกิจการเทศบาลตามรูปเทศบาลแบบเดิม ซึ่งเราเลียนแบบมาจากฝรั่งเศสต่อไป ส่วนจะมีการปรับปรุงกันให้เป็นแบบผู้จัดการนครต่อไปอีกหรือไม่นั้นยังไม่ปรากฏกระแสข่าวจากกระทรวงมหาดไทย

²⁵ คณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง, "รายงานการประชุมครั้งที่ 2, 4 และครั้งที่ 7", อ้างใน พงศ์ศักดิ์ พิพัฒน์เดชา, *นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีการอนุวัติตามคำสั่งคณะปฏิวัติ* (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 31 (วิทยานิพนธ์).

²⁶ *สยามรัฐ*, ฉบับที่ 3986 (12 กรกฎาคม 2506), หน้า 3.

ตามที่ไต่ถามถึงความเป็นมาแห่งแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า เรื่องการที่จะตัดสินใจว่าควรจะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปใดนั้น ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการจัดการบริหารแห่งรัฐ การที่ทางราชการยังมิได้ริเริ่มดำเนินการนำเอา ระบบผู้จัดการนครมาใช้เสียโดยเร็ว ทั้งๆ ที่ได้พิจารณาศึกษากันมานานแล้วนั้น ก็คงเนื่องมาจากความจำเป็นในการที่จะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ เพราะในข้อเท็จจริงนี้ก็ยังมีความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเอา ระบบผู้จัดการนครมาใช้ด้วย ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะสำรวจเหตุและผลต่างๆ ณ ที่นี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะใช้เป็นรากฐาน วิจัยความเหมาะสมที่จะนำเอาเทศบาลรูปแบบนี้มาใช้ปฏิบัติในประเทศไทยต่อไปด้วย

เหตุผลของการนำมาปฏิบัติในประเทศไทย เหตุผลของทางราชการและของผู้ที่เห็นว่า ควรนำเอา ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนครมาใช้ในประเทศไทยนั้นก็มิใช่อะไรใหญ่และใจความอยู่ที่คุณลักษณะของการมีนักบริหารอาชีพเข้าทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น แทนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นนักบริหารสมัครเล่นดังที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง คุณลักษณะ เช่นว่านั้นนอกจากจะแก้ไขปัญหาเรื่องความสามารถของตัวบุคคลผู้บริหารแล้ว ยังเห็นกันว่าเป็นหนทางอันมีเหตุผลที่สุดในการแก้ไขปัญหาคำคัญอย่างหนึ่ง คือ ปัญหาของการที่คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลทำตัวเป็นนักการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งหน้าปฏิบัติกิจการของท้องถิ่น ปัญหาเช่นว่านี้ได้เป็นข้อคิดอ่านของทางรัฐบาลไทยในระยะหลังๆ นี้มาตลอดเวลา และได้กลายเป็นข้อโต้แย้งกันอยู่ในวงวิชาการและวงการที่สนใจในกิจการปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา

ในเรื่องนี้ได้มีความเห็นกันในฝ่ายนี้ว่า การเทศบาลนั้นเป็น “การบ้าน” คือเป็นการบริหารราชการโดยราษฎรและก็เพื่อราษฎร โดยราษฎรเฉพาะในวงท้องถิ่นแคบๆ²⁷ ความประสงค์ของทางราชการในระยะหลังๆ นี้เห็นว่า พฤติกรรมแบบ “การเมือง” นั้นมิใช่เป็นลักษณะของเทศบาลแต่อย่างใดไม่ จึงจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ฯพณฯ จอม

²⁷ จอมพล ป. พิบูลสงคราม, “คำปราศรัยในการประชุมนายกเทศมนตรีแห่งเทศบาลต่างๆ พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2497”, กรมมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี (ครั้งที่ 1) (พระนคร: กระทรวงมหาดไทย, 2498), หน้า 53.

พล สฤกษ์ ธนะรัชต์ ผู้ล่วงลับไปแล้ว ในวาระเปิดประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2502 ว่า “. . . โดยเหตุที่เป็นของใหม่ งานเทศบาลของเราจึงประสบความสำเร็จมากหลายประการ ในบางครั้งบางคราวกลับกลายเป็นเรื่องวิวาทหักไถ่กันเหมือนอย่างว่าเป็นเรื่องของการเมือง . . .”²⁸ การบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเช่นว่านี้ ทำให้ทางราชการเห็นว่าได้เป็นมูลเหตุทำให้เกิดการวิวาทหักไถ่กันในวงการบริหารกิจการเทศบาลในทำนองเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติในรูปของการมีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรืออีกนัยหนึ่งเป็นความผิดพลาดของการจำลองรูปรัฐบาลแบบรัฐสภา (parliamentary form of government) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

โดยนัยเช่นว่านี้ คณะเทศมนตรีจึงบริหารงานไม่เป็นสำ เมื่อบวกกับการขาดประสิทธิภาพและความชำนาญในการบริหารเข้าช่วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ฝ่ายนี้มีความเห็นหนักแน่นยิ่งขึ้นว่า จำเป็นที่จะต้อง

ก) ให้มีนักบริหารอาชีพเข้าปฏิบัติการบริหารแทนนักบริหารสมัครเล่น และ

ข) ให้พฤติกรรมแบบ “การเมือง” หดไปจากกิจการบริหารท้องถิ่น

ซึ่งทั้ง 2 ข้อนี้ เป็นคุณลักษณะพิเศษของระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนคร ดังที่เอกสารนี้ได้บรรยายโดยละเอียดมาข้างต้นแล้ว

เหตุผลของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการนำมาปฏิบัติในประเทศไทย ข้อใหญ่ใจความของฝ่ายนี้อยู่ที่เห็นว่า การปรับปรุงกิจการเทศบาลนั้นควรจะต้องกระทำโดยการยอมรับว่า กิจการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น “การเมือง” อยู่แล้วในตัวเอง เพราะกิจการปกครองตนเองที่มอบให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งเลือกตั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นขึ้นนั้นย่อมนำมาซึ่งกระบวนการทางการเมือง อันมีการโต้แย้ง เปรจาะต่อรอง การแสดงเหตุผลเกลี้ยกล่อม ชักจูงให้เสียงข้างมากในท้องถิ่นเห็นด้วยกับนโยบายต่าง ๆ ที่เสนอต่อ

²⁸ ประมวลสุนทรพจน์ของ ฯพณ ฯ จอมพล สฤกษ์ ธนะรัชต์ (พระนคร: คณะการพิมพ์, 2508), หน้า 102.

ประชาชน รวมทั้งการที่ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสควบคุมตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อควบคุมยับยั้งการปฏิบัติที่ผิดพลาดหรือถ้าผิดพลาดบ้างก็ไม่ให้มากเกินไป

ความคิดเห็นของฝ่ายนี้จึงได้เน้นหนักไปสู่ข้อเสียของระบบผู้จัดการ ซึ่งได้กล่าวไว้ในตอนต้นในที่หลายแห่งของเอกสารนี้ว่า ตามลักษณะของรูปการปกครองท้องถิ่นรูปนี้คือ ได้ทำให้ขาด "ผู้นำทางนโยบาย" (policy leader) ซึ่งโดยปกตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่ง ฝ่ายนี้เห็นว่า จริงอยู่รูปเทศบาลแบบผู้จัดการนครนี้ก็มีสภาเทศบาลเป็นผู้นำและควบคุมทางด้านนโยบาย แต่ฝ่ายนี้ก็ยกเอาลักษณะข้อหนึ่งของแบบเทศบาลรูปนี้มาอ้างว่า การนำทางนโยบายของสภาเทศบาลนี้ เป็นการนำที่กระจุกกระจายและขาดศูนย์รวม ซึ่งจะมีอยู่ได้ก็ในเมื่อท้องถิ่นมีศูนย์รวมอยู่ที่นายกเทศมนตรี ซึ่งโดยธรรมชาติย่อมเป็นจุดสนใจของท้องถิ่นมากกว่าบุคคลอื่น

ความคิดเห็นในทำนองที่กล่าวนี้ นี้ มิได้มีลักษณะที่จะชี้ให้เห็นว่า ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนครเป็นรูปที่ไม่เหมาะสมในตัวเอง แต่ได้ชี้ให้เห็นว่า การจะนำมาใช้ในประเทศไทยนั้น จะเป็นการถ่วงยั้งการพัฒนาในทางการเมือง ซึ่งก็เป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วย กล่าวคืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า

การถือเอาระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนคร ซึ่งมีปรัชญาไปในทางที่จะลดกิจกรรมทางการเมืองให้น้อยลง มาใช้เป็นนโยบายหลักอันยาวนานในอนาคตของประเทศไทย ซึ่งควรจะสนับสนุนและพัฒนาให้มีกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นนั้น ย่อมไม่เป็นไปในแนวทางของการพัฒนาการกระจายอำนาจปกครอง²⁹

โดยนัยที่กล่าวนี้ ผู้ถือความเห็นในแนวทางนี้ได้เสนอให้ปรับปรุงข้อบกพร่องของกิจการเทศบาลของไทยด้วยวิธีการอื่น เช่นปรับปรุงสมรรถภาพของปลัดเทศบาลซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานประจำให้สามารถเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีในด้าน การบริหารให้ดีขึ้นยิ่งขึ้นและในเรื่องการที่มีการทะเลาะวิวาทกันในทางการเมืองมากขึ้นจน คณะเทศมนตรีไม่มีเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งนั้น ก็มีการเสนอให้แก้ไขด้วยการให้นายกเทศมนตรีได้

²⁹ ดำรง ถักรพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ใน อมร รัชศาสตร์ และชัชฎิยา วรรณสุด ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 167.

รับเลือกโดยตรงจากประชาชน แล้วให้อยู่ในตำแหน่งที่มีกำหนดเวลาอันแน่นอน โดยไม่ต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาเทศบาล ตามแบบเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจบริหารแบบหนึ่งในสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอดังกล่าวนี้เห็นว่าจะจะเป็นวิธีการส่งเสริมกิจกรรมทางการเมืองให้คึกคักขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการปรับปรุงการบริหารไปในตัวด้วย

ข้อวิจารณ์และความคิดเห็น เมื่อพิจารณาเหตุผลและความคิดเห็นทั้งสองแนวความคิดแล้วก็นับว่า ทั้งสองฝ่ายมีข้อเท็จจริงและเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลทางปฏิบัติอันควรแก่การรับฟัง กล่าวคือในขณะที่จะต้องยอมรับว่า การปกครองในรูปเทศบาลของเราตั้งแต่ต้นมายังมีได้ประสบความสำเร็จก้าวหน้าตามที่ควรอันเนื่องมาจากเหตุผลในเรื่องการขาดประสิทธิภาพในการบริหารและในเรื่องการบำเพ็ญตนเป็น “การเมือง” ของบรรดาผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องยอมรับเช่นกันว่า ความจำเป็นในการที่จะฝึกฝนประชาชนในท้องถิ่นให้รู้จักเคยชินกับกระบวนการทางการเมือง ก็น่าจะสอดคล้องกับความต้องการที่จะพัฒนาการเมืองของประเทศด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงน่าจะได้พิจารณาความคิดเห็นของทั้งสองฝ่ายแล้วพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาข้อติดใจสงสัยของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการบริหารท้องถิ่นที่อำนวยทั้งประสิทธิภาพในการบริหาร และขณะเดียวกันก็ส่งเสริมกิจกรรมทางการเมืองอันเหมาะสมไปด้วยในตัว นอกจากนี้ รูปแบบเทศบาลที่จะนำมาปฏิบัติได้นั้น ก็เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องคงรูปแบบเดียว แต่อาจมีมากกว่าหนึ่งแบบโดยทางราชการนำไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ กัน อันจะทำให้มีการเลือกว่า ท้องถิ่นใดเหมาะกับรูปแบบเทศบาลชนิดใด ซึ่งอาจจะทำให้พบในที่สุดว่า รูปแบบเทศบาลแบบใดจะเป็นรูปที่เหมาะสมที่สุดสำหรับกรณีของประเทศไทย

ตามความคิดเห็นของเอกสารนี้ การคงรูปให้มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วยการปรับปรุงให้มีปลัดเทศบาลอันเข้มแข็งยิ่งขึ้นกว่าที่มีอยู่ จนสามารถเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนจนการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะไม่ต้องล้มลุกคลุกคลานไปตามการวิวาททางการเมืองท้องถิ่นตามที่ถือกันเป็น ข้อบกพร่องสำคัญอย่างหนึ่งของเทศบาลไทยนั้น เป็นข้อเสนอที่ควรนำมาใช้กับเทศบาลบางแห่งของไทยในท้องถิ่น

ที่เป็นเขตบ้านเมืองใหญ่ มีการเศรษฐกิจ ประชาชนสนใจ และมีความสามารถที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นได้ดี แนวทางเช่นนี้จะช่วยทำให้สามารถแก้ปัญหาทางในด้านประสิทธิภาพของงาน และการส่งเสริมการพัฒนาในทางการเมืองไปในตัว

ส่วนในท้องถิ่นบางแห่งซึ่งมีพฤติการณ์การปกครองท้องถิ่นไม่เรียบร้อย ซึ่งก็ยังมีอยู่มากแห่งนั้น เห็นว่าน่าจะมีเหตุผลอันสมควรที่จะทดลองนำรูปแบบเทศบาลแบบผู้จัดการนครเข้าไปใช้บ้าง ทั้งนี้อาจมีการปรับปรุงในทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของไทยบ้าง อย่างไรก็ตาม ก็ควรมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่บ้างในเรื่องตัวของผู้จัดการนคร ซึ่งสำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ทางราชการกระทรวงมหาดไทยควรจะต้องวางระเบียบเกี่ยวกับการจ้าง บรรจุ และการปฏิบัติงานของผู้จัดการนครอยู่บ้างไม่มากนัก กรณีเช่นนี้นับว่าแตกต่างไปจากในสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ที่จะเป็นผู้จัดการนครนั้นเทศบาลสามารถจะหาได้ไม่ยากจากผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ กัน เมื่อมีสภาวการณ์ที่แตกต่างกันในประเทศไทยเช่นนี้ ข้อที่ควรระวังก็คือ การพยายามมิให้ผู้จัดการนครกลายเป็นคนของทางราชการส่วนกลางไป อันจะเป็นผลให้ผู้จัดการนครเป็นผู้ควบคุมสภาเทศบาล แทนที่สภาเทศบาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการบริหาร หรืออาจเป็นผลให้เกิดการขัดแย้งกับสภาเทศบาลไปในทางที่ไม่พึงประสงค์

เอกสารนี้มีความเห็นประการสุดท้ายว่า เนื่องจากรูปแบบเทศบาลที่เสนอปรับปรุงกันโดยฝ่ายต่างๆ นั้น ล้วนยังไม่เคยนำมาปฏิบัติในประเทศไทยเลย โดยเหตุผลของเทศบาลในรูปต่างๆ ต่อท้องถิ่นของไทยนั้น จึงเป็นแต่เพียงการคาดหมายตามเหตุผลเท่านั้น ดังนั้นจึงน่าจะไม่ใช่เป็นการเหมาะสมที่จะวางหลักตายตัวว่า ประเทศไทยของเราจะต้องใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปใดเป็นการแน่นอนตายตัว แต่น่าจะได้ทดลองใช้แบบที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ที่สุดบางแบบ แล้วศึกษาพิจารณาผลที่เกิดขึ้นเป็นแนวทางพิจารณาต่อไป