

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตัวเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแค่เพียงบางส่วน เข้ามาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร^๑

เกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น Clarke ได้ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งหน้าที่สำคัญคือ รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และสมควรมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร มีฐานะรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง"^๒

วิฑูญ อังคนารักษ์, หัวข้อบรรยายเรื่อง "แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น" (เอกสารโรเนียว).

๒

John. J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom, (London: Sir Isaac Pitman & Sons, 1957).



ศาสตราจารย์ William A. Robson ได้ให้นิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติตามสมควร โดยอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะคงไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น"

จากคำนิยามดังกล่าว อาจสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองของชุมชนที่มีลักษณะแตกต่างกันทั้งในด้านความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดของพื้นที่
๒. องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อยู่ในขอบเขตแห่งความพอคิ ไม่น้อยเกินไปจนไม่สามารถบริการประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพกว้างขวาง สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ไม่มากเกินไปจนไม่มีขอบเขต ซึ่งจะทำให้รัฐคล้ายรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย^๒ อันจะทำให้รัฐคู่คล้ายมีความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

อนึ่ง การที่รัฐจะมอบให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระมากแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความเจริญของท้องถิ่น พื้นฐานการปกครองของประเทศ ความสามารถในทางบริหารของประชาชนในท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่น^๓ สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในท้องถิ่น และนโยบาย

^๑ William A. Robson, "Local Government" Encyclopaedia of Social Science (New York: The Mcmillan, 1953), p. 574.

^๒ Ibid., p. 574.

^๓ ประเวศ คอตระกูล, "เมืองพัทยา : แนวการวิเคราะห์ปัญหาและข้อพิจารณาในการปรับปรุง" ท้องถิ่น ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๒๕), หน้า ๑๖.

ของรัฐบาลกลาง เป็นสำคัญ

๓. องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น บังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นเอง และจะต้องมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตัวเอง เพื่อการดำเนินงานของท้องถิ่น อันนับว่า เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

๔. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง อันได้แก่องค์การฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจทำได้หลายแบบหลายวิธีการ แล้วแต่ความสนใจ ความสามารถและความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ของแต่ละคนเป็นสำคัญ เช่นบางคนอาจสนใจโดยเข้าฟังการประชุมสภาหรือคูสภาปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในการปกครองท้องถิ่นว่ามีมากแค่ไหน สนใจต่อการกระทำที่อย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือบางคนอาจสนใจมาก อยากจะเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้ท้องถิ่นด้วยตัวเอง ก็อาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนคัดเลือกเข้าทำหน้าที่รับผิดชอบในกิจการท้องถิ่นได้ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีการบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนเห็นชอบ และเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และการควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีใช้รัฐบาลกลางสั่งการหรือบังคับบัญชา

สวัสดิ์ รัฐพิทักษ์สันติและคณะ, คู่มือสอบข้าราชการฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ : อักษรสยามการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๑๕๔.

แต่อย่างใด ทั้งยัง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจกลไกการปกครองในระบบอบ
 ประชาธิปไตย เกิดความตื่นตัวทางการเมือง และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
 การปกครองด้วยความรู้ความรับผิดชอบอย่างแท้จริง



วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น อาจสรุปได้ดังนี้

๑. ให้เป็นสถานที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างทางการบริหารและนิติบัญญัติของเทศบาล เหมือนกับคณะรัฐมนตรี
 และสภาผู้แทนราษฎร การจัดองค์การวิธีการบริหารงาน ฯลฯ จำลองรูปแบบและวิธีการ
 มาจากรัฐบาลกลาง เกือบทุกประการ

ฉะนั้น สถาบันเทศบาล จึง เป็นเสมือนโรงเรียนสอนประชาธิปไตย เป็นแหล่ง
 ของ เสรีภาพ ฝึกสอนให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ และสร้าง
 สถาบันนี้ไว้^๒ เพราะ ประชาธิปไตยต้อง เริ่มต้นที่ชุมชนแต่ละชุมชนนั่นเอง^๓

๒. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญ
 ประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้น
 องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเอง ดังนั้น จึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ
 รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่อย่างอิสระโดยไม่ต้องพึ่งคำสั่งจากรัฐบาล
 กลางทุกกรณี โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะฝ่ายบริหารหรือฝ่าย
 นิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นและได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นด้วยกันนั่นเอง

^๑ อมร วิชาสัจย์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา" ในเอกสารประกอบการความรู้การ-
 ประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๓, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,
 ๒๕๐๕), หน้า ๑๖.

^๒ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

^๓ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.



เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่มากมายที่จะต้องจัดทำและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น หน้าที่เหล่านี้ล้วนต้องอาศัย เงิน ความสามารถในการบริหารงานและความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือแล้ว การปฏิบัติงานอาจประสบอุปสรรค และไม่อาจพบกับความสำเร็จได้ จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงประชามติหรือร่วมตัดสินใจบางอย่าง หรือให้ร่วมเสนอโครงการที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้น บางประเทศยัง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่มีตำแหน่งโดยการเลือกตั้งได้ ถ้า เห็นว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือไม่รับผิดชอบต่อการงานในหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชน ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการยืนยันว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น กับรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติงาน ทั้งยังมีส่วนร่วมแก้ปัญหา นั้น ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งทำให้เขาภูมิใจ และผูกพัน ห่วงแหน ต้องการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่นอย่าง เสียสละมากยิ่งขึ้น

๓. เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่น สนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพภูมิประเทศ ดังนั้น ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น จึงแตกต่างกันไป ดังนั้น การให้บริการหรือการแก้ปัญหาให้ถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ก็ควรจะต้องเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วและทันต่อความต้องการ ก็ควรจะให้รัฐบาลกลาง เข้าช่วยเหลือ ซึ่งชักช้าไม่ทันกับความต้องการ และรัฐบาลกลางอาจจะถือโอกาส เข้าแทรกแซงและควบคุมท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่นับว่าเป็นผลดีต่อระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น

โปรดดู อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้จาก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖
มาตรา ๕๐ - มาตรา ๕๗.

นอกจากนั้น ประสิทธิภาพของการสนองความต้องการโดยประชาชนในท้องถิ่น ก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิด เหตุการณ์ เข้าใจปัญหาและสามารถตัดสินใจ เกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ และดำเนินการได้ทันที ซึ่งถ้ารอ รัฐบาลกลางหรือคนของรัฐบาลกลางดำเนินการแล้ว อาจต้องใช้เวลานานหรือสายไปเสีย แล้วก็ได้

๔. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากโลกสมัยปัจจุบันได้ พัฒนาและขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ความรู้ เทคนิคและวิทยาการได้ขยายตัวออกไป มาก ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ปัญหาและความต้องการสลับซับซ้อนและมีมากขึ้น ฯลฯ เหล่านี้ ทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลต้องขยาย เป็นเงาตามตัว เพื่อสนองให้ทันความต้องการ ของประชาชน แต่เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่มากมายหลายประการที่ต้องจัดทำ โดยเฉพาะงานด้านการควบคุมนโยบาย ฯลฯ จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลกลางต้องกระจาย อำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้การบริการสนองตอบความต้องการ ของประชาชนเพียงพอและทั่วถึงยิ่งขึ้น และท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจมีสิทธิในการคิดและตัดสินใจ ของตนเอง มีการเลือกตั้ง มีงบประมาณและรายได้ใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจ จัดการงานของท้องถิ่นใน เขตของตนได้โดยรัฐบาลกลางไม่เข้ามายุ่ง เกี่ยว เสียทุกเรื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติตามภาระกิจให้เกิดผลดี แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางก็ยังมีสิทธิและมีหน้าที่จะดูแล ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะไต่ถามว่าท้องถิ่นใดมีความสามารถในระดับใด เพื่อจะได้พิจารณาให้ความ ช่วยเหลือตามควรแก่กรณีต่อไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้ท้องถิ่นได้พัฒนาตนเองจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชน ได้นั่นเอง



ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นจะมีอุปสรรคและปัญหาที่สำคัญ ๆ แยกได้ ๔ ประการคือ

๑. ปัญหาในด้านการเงิน
๒. ปัญหาในด้านการบริหารราชการ
๓. ปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชน
๔. ปัญหาในค่านิยม

เหล่านี้ล้วน เป็นปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น สำหรับรายละเอียดจะได้กล่าวในตอนต่อไป

การปกครองท้องถิ่นของไทย

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้แบ่งการปกครอง เป็น ๓ แบบตามหลัก การรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ แบ่ง เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นไว้ ๔ รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๑ กว้ยการกำหนดให้มีสภาตำบลขึ้น เพื่อฝึกหัดให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕.

ประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นของไทยตามประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว จึงมีเพียง ๓ รูป แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ขึ้น กำหนดให้เมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร การปกครองท้องถิ่นในไทย จึงมี ๕ รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งจะกล่าวถึง เมืองพัทยาโดยเฉพาะในบทต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลและเทศบาล

สุขาภิบาล การบริหารงานสุขาภิบาล มีความจำกัดหลายด้าน ทั้งในค้ำอำนาจหน้าที่ที่ไม่อาจควบคุมดูแล เรื่องต่าง ๆ ได้ทั่วถึง ข้อบังคับสุขาภิบาลก็มีบทลงโทษผู้ละเมิดบทบัญญัติในอัตราค่า ส่วนค้ำงบประมาณมีไม่มากนัก เพราะเศรษฐกิจของชุมชนยังไม่สู้ดี หากท้องถิ่นใดเศรษฐกิจเอกรชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก็จะทำให้เกิดปัญหา เพราะงบประมาณไม่เพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะได้ทัน นอกจากนั้น ค้ำนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ก็มีจำกัด และค้ำองพิงหน่วยงานอื่นอยู่มาก กำลังเจ้าหน้าที่จึงไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ได้

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕, มาตรา ๒๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๖๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เทศบาล เทศบาล เป็นรูปการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยก็จริง แต่ก็มีปัญหาในการบริหารงานหลายด้าน^๑ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างที่ไม่คล่องตัวและไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น การขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีไม่มีมั่นคง ฯลฯ นอกจากนี้ประชาชนยังขาดความสนใจการเมืองในระดับท้องถิ่น จึงไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ด้านการคลัง การเงินของเทศบาลก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เนื่องจากมีอย่างจำกัด ส่วนด้านกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของเทศบาล รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ไว้มาก ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพของท้องถิ่น และงบประมาณของเทศบาล รวมทั้งการที่ส่วนกลางออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับกับท้องถิ่น ก็ทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่อาจหาวิธีบริหารงานให้เหมาะสมได้ ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลและข้าราชการก็เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อเทศบาล^๒ โดยเฉพาะทัศนคติต่อเทศบาลและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล^๓ ที่มักไม่เชื่อในความสามารถของเทศบาล และควบคุมเทศบาลอย่างใกล้ชิดทุกด้าน ส่วนข้าราชการก็มักรู้สึกว่าคุณเองมีฐานะและศักดิ์ศรีและความสามารถเหนือกว่า

การแก้ไขข้อบกพร่องโดยระบบผู้จัดการ เทศบาล

เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองแบบสุขาภิบาลและเทศบาล และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหของพหุวิทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีแนวความคิดที่จะใช้

^๑ กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ปัญหาทางด้านการบริหารของเทศบาลไทย (เอกสารโรเนียว)

^๒ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพฯ : สมาคม-สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๐), หน้า ๒๕๓ - ๒๖๗.

^๓ ชลธ วานะภูติ, "โฉมหน้าของเทศบาล" ท้องถิ่น ปีที่ ๓๓ เล่ม ๓ (มีนาคม ๒๕๐๘), หน้า ๒.

การปกครองระบบ "ผู้จัดการเทศบาล" มาใช้กับพัทยา เพราะนอกจากระบบนี้จะมีกลไกที่มีลักษณะพิเศษ สามารถช่วยปรับระดับประคองและวางรากฐานประชาธิปไตยให้ท้องถิ่นแล้ว เมืองพัทยายังมีลักษณะพิเศษที่รวมเอางานทางธุรกิจและวัตถุประสงค์ทางการปกครองไว้รวมกัน กล่าวคือมุ่งส่งเสริมให้พัทยา เป็นเมืองท่องเที่ยว เพื่อสร้างรายได้และศักดิ์ศรีให้เมืองพัทยาและประเทศชาติ ทั้งมุ่งแก้ปัญหาความไม่สงบและสับสนต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจใช้ระบบสุขาภิบาลธรรมดาที่สากลโลกเพียงพอหรือใช้ระบบเทศบาลที่นโยบายการบริหารดำเนินการตามวิธีการเมืองของท้องถิ่นมากไป แต่ต้องใช้ "กลไก" ที่สามารถดำเนินการเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องและมีระบบมากกว่า สามารถสนองความประสงค์ของการปกครองได้มากกว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลจึงได้รับพิจารณา นำมาใช้กับเมืองพัทยา

ในที่นี้จะได้เสนอลักษณะโดยทั่วไปและหลักการที่สำคัญ ๆ ของระบบผู้จัดการเทศบาล เพื่อเป็นพื้นฐานแห่งความเข้าใจ เรื่องพัทยาที่จะกล่าวต่อไป

ความทั่วไป

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ เป็นที่นิยมอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะหากให้ผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้บังเกิดผลก็มีประสิทธิภาพ เช่นกรณีเทศบาลเมืองเดย์ตัน (Dayton) มลรัฐโอไฮโอ (Ohio) ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีพลเมืองถึง ๑๒๕,๐๐๐ คน ซึ่งสนใจการบริหารงานด้วยระบบผู้จัดการ จนถึงกับตรากฎหมายไว้ใช้เป็นหลักฐาน ในปี ค.ศ. ๑๙๑๔ ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดอุทกภัยร้ายแรงครั้งยิ่งใหญ่ ซึ่งทำความเสียหายอย่างหนักให้แก่ประชาชน มูลค่าความเสียหายถึง ๑๒.๔ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ทั้งทำลายชีวิตราษฎรไป ๔๔ ราย โดยที่เทศบาลในขณะนั้น ซึ่งมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล



รับผิดชอบ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนที่ตามมาให้เรียบร้อยได้ ผู้ว่าการมลรัฐ โอไฮโอในขณะนั้นจึงได้ตัดสินใจแต่งตั้งนายจอห์น ปีเตอร์สัน (John M. Peterson) ซึ่งเป็นนักธุรกิจมีชื่อเสียงของ เมือง เคยตันให้ เป็นผู้มีอำนาจ เต็มที่ในการที่จะบริหารงาน เทศบาล เมือง เคยตัน เพื่อบรรเทาทุกข์ความเดือดร้อนที่ประชาชนประสบโดยด่วน ซึ่งก็ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจนบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพ เป็นที่เรื่องลืออย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์หลักของการให้การบริหารงานเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการ เทศบาล เพียงผู้เดียว ก็เพื่อมุ่งให้สามารถแก้ไขปัญหาค้วย ความฉับพลัน รวดเร็ว และ เพื่อให้นักบริหารรับผิดชอบ เพียงคนเดียว เป็นการป้องกันมิให้มีการบิด ความรับผิดชอบ และขจัดการ เล่นพรรคเล่นพวกให้หมดสิ้นไป ^๒ เป็นการมุ่งขจัด ความขัดแย้งและ เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ทั้งมุ่งลดความขัดแย้ง ระหว่างคณะ เทศมนตรีกับสภา เทศบาลด้วย ^๓ และลดระดับการที่พนักงานประจำต้องคอย เอาใจฝ่ายการเมือง คือคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภา เทศบาลในเวลาเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหารงานเทศบาล เป็นอย่างมากด้วย

^๑ Austin B. Macdonald, American City Government and Administration (New York: Thomas Y. Crowell, 1956), p. 206.

^๒ Ibid.

^๓ Harold A. Stone and Others, "The Council Manager Plan" as cited by Oliver P. William and Charles' Press, Democracy in American: Reading on Government and Politics (Chicago: Rend McNaily, 1961), p. 234.

ลักษณะทั่วไปของระบบผู้จัดการ เทศบาล

การบริหารงานในระบบผู้จัดการ เทศบาลนี้ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑. มีการผสมผสานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัตินั้น ได้แก่การวางแผนนโยบายการดำเนินงานของเทศบาล การตราเทศบัญญัติการควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจในการบริหารงานเทศบาล จะรวมอยู่ที่สภา เทศบาล เพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจ เป็นอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแต่อย่างใด^๑ จึงไม่จำเป็นต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากได้มอบภาระในการบริหารงานทั้งหมดให้ "ผู้จัดการ เทศบาล" (City Manager) ซึ่งสภา เทศบาล เป็นผู้แต่งตั้งให้ เป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภา เทศบาลที่จะเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือยุ่งเกี่ยวกับผู้จัดการ เทศบาลไม่ได้^๒

๒. มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ

การปกครองรูปนี้มี การแบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นสัดส่วนแน่นอน กล่าวคือ สภา เทศบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตรา เทศบัญญัติ และควบคุมให้การบริหารงานของผู้จัดการ เทศบาล เป็นไปตามนโยบายที่สภา เทศบาลได้กำหนดไว้ ส่วนผู้จัดการ เทศบาลก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภา เทศบาลด้วยการรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา เทศบาล และสภา เทศบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง

^๑ William Anderson & Edward W. Weidner, American City Government, (New York: Henry Holt, 1950), p. 381.

^๒ Ibid.



๓. มีหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเป็นคนเดียว

คือมีผู้จัดการเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาล เป็นผู้สรรหาและแต่งตั้ง โดยพิจารณา คัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหาร เป็นผู้ควบคุมการบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้กิจการของเทศบาล บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของสภาเทศบาล นอกจากนี้ ยังต้องรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณเสนอต่อสภาเทศบาล ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาล จึงต้องมีอิสระและมีอำนาจ อย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาลทั้งสิ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี *

๔. มีสภาเทศบาลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน

สภาเทศบาลจะมีขนาดไม่ใหญ่นัก โดยจะมีสมาชิกประมาณ ๕ - ๘ คน สมาชิกเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี^๒ สภานี้จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมผู้จัดการโดยวิธีการดังนี้

๑. ใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
๒. ใช้อำนาจอนุมัติหรือยับยั้งข้อเสนอก่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล
๓. ควบคุมด้านการเงิน การคลัง
๔. ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ตลอดเวลา
๕. พิจารณารายงานของผู้จัดการเทศบาลที่ต้องเสนอต่อสภาเทศบาล

และซักถามผู้จัดการเทศบาล เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล **

* Clanins O. Johnson, American State and Local Government, (New York: Thomas Y. Crowel Company, 1956), p. 257.

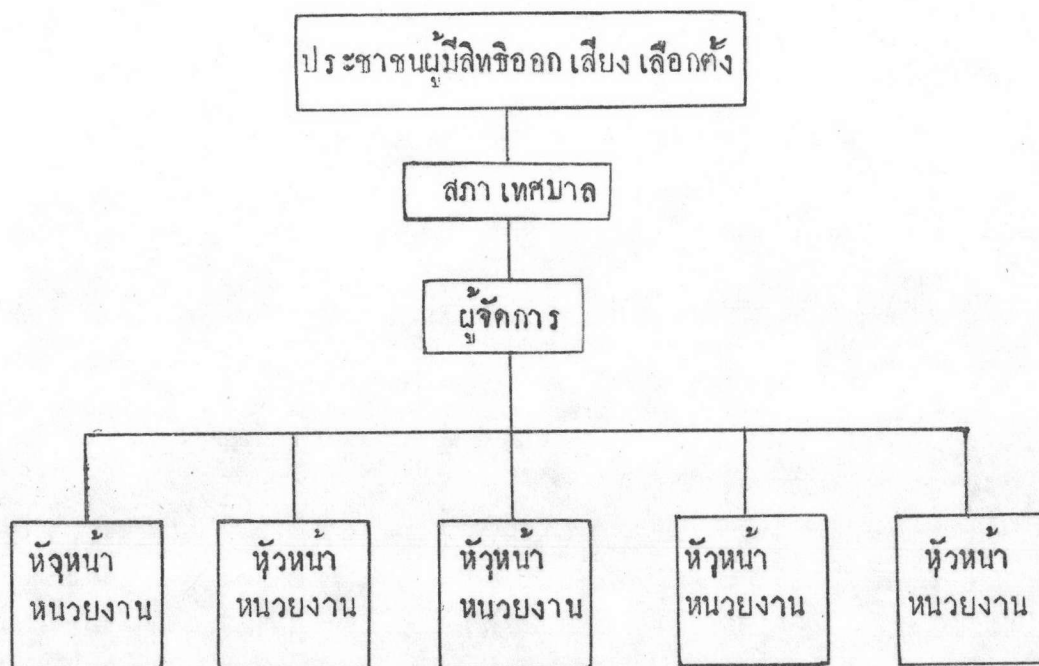
^๒ Daniel Nit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok: Prachandsa Printing Press, 1958), p. 28.

^๓ Anderson & Weidner, op.cit., p. 381.

๕. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

การบริหารงานในระบบผู้จัดการ เทศบาลจะไม่กำหนดระยะเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคน ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานเทศบาลทุกคนยึดถือการทำงานให้เทศบาลเป็นอาชีพถาวร แต่อย่างไรก็ตามสภาเทศบาลก็ย่อมมีอำนาจและกลยุทธ์ที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลของตนเอง และผู้จัดการเทศบาลก็มีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ หรือพนักงานเทศบาลคนใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่ได้กำหนดไว้

การจัดองค์การ เทศบาลในระบบผู้จัดการ เทศบาล



ที่มา : จำลองจากแผนผังของ National Municipal League ใน Charles R. Adrian, Governing Urban America (2nd, ed.) New York: McGraw-Hill Book, 1961), P. 221, โดย ชวัช ชนนิมิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.



โครงสร้างของเทศบาลในระบบผู้จัดการเทศบาล

เมืองที่ประกอบที่สำคัญดังนี้

๑. สภาเทศบาล (Council) เป็นองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งโดยปกติจะมีขนาดปานกลาง กล่าวคือ จะมีสมาชิกประมาณ ๕ - ๘ คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง การที่กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีไว้เท่าที่จำเป็น ก็เพื่อให้ผู้จัดการเทศบาลปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีไม่มากนัก แต่จะกำหนดไว้มากน้อยเพียงใดมิได้ระบุไว้แน่ชัด เพียงแต่ให้มีปริมาณที่เหมาะสม ซึ่งนับเป็นโอกาสดีของคณิศรในท้องถิ่นที่จะได้เลือกเฟ้นหาตัวแทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่แทนคนนั้น เป็นคนที่มีความรู้ความสามารถตรงตามเจตนารมย์ที่วางไว้ การที่มีสมาชิกสภาเทศบาลที่เหมาะสมนี้ จะทำให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวมตัวแสดงความคิดเห็นได้ง่าย

นอกจากนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในระบบนี้ ใช้พิจารณาจากคุณสมบัติ เป็นส่วนใหญ่ มิได้คำนึงว่าผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่ประการใด สาเหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้อาจเนื่องมาจากการที่สภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการบริหารงานแต่ประการใด คงทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลเท่านั้น การแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองจึงน่าจะกระทำไต่ยาก

หน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีหน้าที่ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายให้ผู้จัดการรับไปปฏิบัติจัดทำ
๒. ครวหาเทศบาลนิติ
๓. แต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการในกรณีที่ละเมิดข้อสัญญาจ้าง

John C. Bollens, Appointed Executive Local Government

(Los Angeles: Klaynes Foundation, 1954), p. 1.

๔. อนุมัติหรือยับยั้งการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของผู้จัดการ เทศบาล
๕. ความคุมการ เงินการคลัง ตรวจสอบบัญชี เทศบาล
๖. พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของ เทศบาล
๗. กำหนดอัตราภาษีที่พึงจัด เก็บได้ภายใต้สภามัญญัติตามกฎหมายของมลรัฐ

และท้องถิ่น ^๒

นอกจากนี้ สภา เทศบาลบางแห่งยังมีอำนาจนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ข้างต้นอีก กล่าวคือ บางแห่งมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่าง โดยเฉพาะตามความต้องการของสภา เทศบาล ซึ่งจะเป็นการทำให้อำนาจและความสำคัญของผู้จัดการ เทศบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารลดลงไปบ้าง ^๓ การที่กฎหมายยินยอมให้สภา เทศบาลมีอำนาจ เช่นนี้อาจจะ เพื่อให้สมาชิกสภา เทศบาลที่มีความรอบรู้ในเรื่องนั้น อย่างดี มีโอกาสตรวจสอบการบริหารงานของผู้จัดการ เทศบาลได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและความยุติธรรมที่ยิ่งขึ้น ซึ่งจะเกิดผลดีกว่าให้มีการตัดสินใจโดยลำพัง

^๑ Margnerite J. Fisher and Donald. G. Bishop, Municipal and Other Local Government, (New York: Prentice-Hall, 1950), p. 58.

^๒ Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York: Prentice-Hall, 1960), pp. 362-363.

^๓ Macdonald, op.cit., p. 211 - 212.



๒. นายกเทศมนตรี (mayor)

ตำแหน่งนี้ส่วนใหญ่มาจากการคัดเลือกของสภาเทศบาล โดยคัดเลือกจากสมาชิกด้วยกันเอง แต่มีบางแห่งใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง แต่ไม่เป็นที่นิยมมากนัก^๑ อย่างไรก็ตาม การยังให้คงตำแหน่งนายกเทศมนตรีไว้ในขณะที่นาระบบเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้นั้นก็เกรงกันว่า ตำแหน่งดังกล่าวอาจก่อปัญหาในการบริหารงานอย่างมากได้^๒ แต่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามระบบนี้มีอำนาจน้อยมาก หรือแทบไม่มีเลย เป็นเพียงตำแหน่งที่มีเกียรติ ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของสภาเทศบาล และประธานในการประกอบพิธีต่าง ๆ เท่านั้นเอง^๓ จึงไม่อาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการบริหารงานเทศบาลได้ เว้นแต่กรณีที่นายกเทศมนตรีบางแห่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นมักจะมีอำนาจมาก ถึงกับใช้อำนาจยับยั้ง (veto power) มติที่ประชุมสภาเทศบาลได้ ซึ่งอาจยับยั้งทุกเรื่องที่ไม่เห็นด้วยหรือยับยั้งเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น การกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่จะให้นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติแก่วงศ์ตระกูลหรือเป็นศรีสง่าแก่เทศบาลอย่าง เดียวโดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลนั้น เป็นเรื่องน่าพิจารณา เนื่องจากนายกเทศมนตรีก็จะต้องเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกเทศบาล ซึ่งอาจทำให้ผู้จัดการเทศบาลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระตามเจตนารมณ์แห่งหลักการที่ได้วางไว้ได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องวางมาตรการให้แต่ละฝ่ายรู้จักความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ไม่ให้แทรกแซงการทำงานของกันและกัน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน

^๑ Bromage, op.cit., p. 361.

^๒ Ibid.

^๓ Charles M. Kneier, City Government in the United States,

(New York: Harper & Brothers, 1957), p. 265.

๓. ผู้จัดการเทศบาล (City Manager)

ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร ผู้จัดการเทศบาลจะทำหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกระดับ และพนักงานเทศบาลทุกคนตั้งแต่หัวหน้าฝ่ายไปจนถึงพนักงานต่ำสุด ภาระหน้าที่ทั้งหมดของผู้จัดการเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นด้านควบคุมงาน ประสานงาน วางแผนงาน การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง การตำรวจ การโยธา การดับเพลิง ตลอดจนการสาธารณสุข จะต้องให้มีลักษณะสอดคล้องกับนโยบายที่สภาเทศบาลกำหนดขึ้นมานั้น จึงนับได้ว่าผู้จัดการเทศบาล เป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในระบบการปกครองท้องถิ่นรูปนี้

การแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาล

การบริหารงานระบบนี้ สภาเทศบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการ เลือกสรร และแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เห็นสมควร เข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล หลักเกณฑ์ก็คือ ต้องพยายามเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่สุด มีความรู้ความสามารถมากที่สุด เข้าดำรงตำแหน่งเพื่อบริหารงาน ทั้งนี้อาจมีกฎหมายกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ก็ได้ อนึ่ง การใช้ระบบผู้จัดการเทศบาล ก็เพื่อมุ่งเน้นประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญ และในington ของเทศบาล เป็นการ เมืองที่มีได้ เน้นหรือมิได้คือพรรค^๒ หรือถือนโยบายของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งมา เป็นหลักในการบริหารงานแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่น ก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานร่วมกัน โดยการ เลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละต่อประโยชน์ส่วนรวม และมีใจบริสุทธิ์ยุติธรรม

^๑ Bromage, op.cit., p. 361.

^๒ Bollens, Appointed Executive Local Government, op.cit.,

อย่างแท้จริง แต่จะได้ผลหรือไม่นั้น น่าจะต้องรอกันต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลเห็นว่า เพื่อมิให้เกิดผลเสียในการจัดตั้งระบบผู้จัดการ เทศบาล และเพื่อประโยชน์ในการแต่งตั้งผู้จัดการ เทศบาลให้ เป็นไปตามเจตนารมย์ที่ใกว้างไว้ อาจยื่นมือเข้ามาแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแต่บางส่วนก่อนก็ได้



การถอดถอนผู้จัดการ เทศบาล

ปกติการแต่งตั้งผู้จัดการ เทศบาลมิได้มีการกำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด กล่าวคือ เมื่อแต่งตั้งมาแล้ว ก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพึงพอใจในผลงานอยู่ แต่บางแห่งอาจจะบุช้ตกลงไปเลยว่า ห้ามมิให้มีการถอดถอนผู้จัดการ เทศบาลที่แต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลา ๒ เดือนแรก การที่ต้องกำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อ เป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่มีเวลาพิสูจน์ความรู้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ก่อน * หลักการสำคัญในระบบผู้จัดการ เทศบาล คือให้ตำแหน่งผู้จัดการ เทศบาลเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนาน ๆ จะเกิดความชำนาญงานมากขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม สภา เทศบาลในฐานะผู้จ้าง ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเลิกจ้างได้ หากว่าผลงานของผู้จัดการ เทศบาลไม่เป็นที่น่าพอใจ

คุณสมบัติ เฉพาะสำหรับนักบริหาร

โดยทั่วไป กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการ เทศบาลไว้กว้าง ๆ เช่น อาจกำหนดแต่เพียงว่า ต้องมีความรู้ความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงาน หรือมีความรู้และความสามารถในการประกอบการธุรกิจ ซึ่งจะเห็นว่ามิได้ระบุอย่างตายตัว



หรือ เข้มงวดจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม พื้นความรู้ของผู้จัดการ เทศบาลก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมาก ในต่างประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา ผู้จัดการเทศบาลประมาณหนึ่งในสามเป็นผู้ได้รับปริญญา โดยเฉพาะในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ มีมากกว่าสาขาอื่น ทั้งนี้เนื่องจากสภาเทศบาลต้องการได้ตัวผู้บริหารงานเทศบาล ที่มีความรู้ในเชิงวิศวกรรม เพื่อใช้งานด้านโยธา และเพื่อประหยัดรายจ่ายด้านเงินเดือน ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการเทศบาล และช่างเทศบาลได้จำนวนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า เทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งมีพลเมืองประมาณไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คนเท่านั้น ที่นำผู้จบปริญญาทางวิศวกรรมมาเป็นผู้จัดการเทศบาล หากเป็นเทศบาลขนาดใหญ่แล้ว มักต้องการผู้จัดการเทศบาลที่ผ่านการศึกษาด้านบริหาร ซึ่งอาจเป็นด้านใดก็ได้ เช่นด้านบริหารงานคลัง บริหารรัฐกิจ หรือทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์^๑ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่มหาวิทยาลัยได้เปิดสอนวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น หรือแม้แต่ในไทย ก็ได้เปิดสอนวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น โดยเฉพาะ ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งได้ผลิตผู้มีความรู้ความสามารถออกมาปฏิบัติราชการจำนวนมาก และสามารถนำผู้ที่จบด้านนี้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการเทศบาลได้เป็นอย่างดี^๒

นอกจากนั้น ผู้จัดการเทศบาลส่วนมาก ก็มีประสบการณ์ด้านบริหารงานด้านนี้มาก่อน เช่นอาจเคยเป็นผู้จัดการบริษัทมาก่อน หรือเคยเป็นหัวหน้าหน่วยงานของวงราชการระดับสูงมาก่อน ฯลฯ บุคคลดังกล่าวอาจได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลก็ได้

^๑ Fisher & Bishop, Municipal and Other Local Government, op.cit., pp. 71 - 72.

^๒ International City Managers' Association, City Manager A Growing Profession, (Chicago: The International City Managers' Association, 1957), pp. 54 - 57.



อายุของผู้จัดการ เทศบาล

ส่วนใหญ่อายุของผู้จัดการ เทศบาลจะไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศมีข้อนำสัง เกตว่า เทศบาลขนาดเล็ก มักนิยมแต่งตั้งผู้จัดการ เทศบาล ซึ่งเป็นคนในวัยหนุ่ม ทั้งนี้เพราะผลการปฏิบัติงานทำให้เทศบาลประสบผลสำเร็จในการ อำนวยบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ เป็นอย่างดี ส่วนเทศบาลขนาดใหญ่ มักแต่งตั้งผู้จัดการ เทศบาลที่มีอายุในระดับปานกลาง และมีประสบการณ์ในการบริหารงานมาพอสมควร ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลขนาดใหญ่มีความรับผิดชอบมาก การบริหารงานก็ยุ่งยากซับซ้อน และมีพนักงาน เทศบาลภายใต้การบังคับบัญชามากกว่า ผู้บริหารงานเทศบาลจึงต้องมีประสบการณ์และมีความ สุขุมรอบคอบ เยือกเย็นตามสมควร แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจวิเคราะห์ ส่วนใหญ่จะมีอายุต่ำกว่า ๓๐ ปีลงมา ^๒

ภูมิลำเนา

ส่วนใหญ่เรื่องภูมิลำเนาของผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการ เทศบาล มักไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากเทศบาลที่มีระบบบริหารงานแบบนี้ มักพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานสูง เข้าบริหารงานโดยไม่คำนึงว่า ผู้นั้นมี ภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนั้นหรือไม่ ^๓ เนื่องจากเห็นว่าผู้จัดการ เทศบาลที่เป็นคน ท้องถิ่นอื่นมีประโยชน์ยิ่งกว่าจะให้คนในท้องถิ่นเข้าบริหารงานเอง ทั้งนี้ก็เนื่องจากการ

^๑ Stuart A. MacCorkle, American Municipal Government and Administration, (Boston: Heath and Company, 1948), p. 267.

^๒ International City Managers' Association, op.cit., p. 35.

^๓ MacCorkle, op.cit., pp. 267 - 268.



แต่ทั้งบุคคลจากท้องถิ่นอื่นนั้น สามารถหาได้ง่าย และมีมากกว่า ทั้งยังมีประสบการณ์ในการบริหารงาน และมีความชัดเจนงานค้ำนี้จากที่อื่นมาพอควร นอกจากนั้น การที่เป็นคนถิ่นอื่น ก็ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถบริหารงานได้อย่างไม่ยึดถือใจในฐานะที่มีความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่น และต้องเกี่ยวข้องกับนักการเมืองที่จะเข้ามา เป็นนายกเทศมนตรีด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจมีผลเสียบางประการ เช่นอาจไม่อุทิศกายและใจให้กับการพัฒนาเทศบาลและพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นการว่าจ้างกันให้ปฏิบัติงาน ฉะนั้นจิตใจอาจไม่ผูกพันกับเทศบาล เพราะถือว่ามิใช่บ้านเกิด เมืองนอนของตน ฉะนั้น ในท้องถิ่นบางแห่ง จะมีกฎหมายระเบียบข้อไขไว้สำหรับผู้จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างเคร่งครัดว่า จะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาในเขตนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้คนมีความรู้ความสามารถ มีจิตใจรักและผูกพันกับท้องถิ่น และมุ่งพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าอย่างที่สุดนั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ เทศบาล

การบริหารงานเทศบาลระบบนี้ จะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นกับผู้จัดการเทศบาลเพียงผู้เดียว ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงมีความสำคัญต่อท้องถิ่นมากที่สุด แต่ผู้จัดการเทศบาลจะสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่สภาเทศบาลจะได้ออมให้ว่ามีมากน้อยเพียงใดด้วย ฉะนั้น เพื่อให้ผู้จัดการเทศบาลประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน สภาเทศบาลจึงต้องมอบอำนาจให้อย่างพอเหมาะพอควร และโดยที่

ผู้จัดการ เทศบาล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา เทศบาล ซึ่งสภา เทศบาลจะต้องตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ผู้จัดการ เทศบาลด้วย ฉะนั้น ในกรณีนี้ ผู้จัดการ เทศบาลจึงต้องมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนหัวหน้าหน่วยงาน ตลอดจนพนักงาน เทศบาลได้ทุกคน โดยสภา เทศบาลจะเข้าไป เกี่ยวข้องด้วยมิได้ การที่ต้องวางหลักเกณฑ์เช่นนี้ เพื่อให้ผู้จัดการ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานโดยอิสระอย่างเต็มที่นั่นเอง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการ เทศบาลโดยทั่วไปอาจสรุปได้ดังนี้

๑. ควบคุมหน่วยงานทั้งหมดทุกหน่วยงาน รวมทั้งการแต่งตั้ง บังคับบัญชา เลื่อนชั้น โยกย้ายหัวหน้าหน่วยงาน ตลอดจนพนักงาน เทศบาลทุกระดับ ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
๒. ดูแลให้มีการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ เทศบาลได้ตราขึ้นไว้
๓. ให้ข้อ เสนอแนะต่อสภา เทศบาลในเรื่อง เกี่ยวกับกิจการ เทศบาล ซึ่งเห็นว่า เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้บัง เกิดผลดีต่อสภา เทศบาล
๔. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะทางการเงินการคลัง ตลอดจนความเคลื่อนไหวของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สภา เทศบาลได้ทราบ
๕. เตรียมการและจัดทำร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อ เสนอต่อสภา เทศบาล
๖. เตรียมการและ เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ให้สภา เทศบาล ได้ทราบ



๗. รายงานผลการปฏิบัติงานของเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบอยู่เสมอ โดยผ่านสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี *

๘. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ ก็ปฏิบัติตามที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบในเรื่องนั้น ๆ ^๒

หากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าผู้จัดการเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลจะมีอย่างกว้างขวางสักเพียงใดก็ตาม ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสภาเทศบาลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงไม่มีโอกาสที่จะปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะนำความล้มเหลว หรือ เสื่อมเสียมาสู่เทศบาลได้เลย หรือหากจะเกิดมีขึ้นก็ย่อมสามารถแก้ไขได้ทันก่อนที่จะประสบกับความเสียหายมากเกินไป

เงินเคียน

ได้กล่าวแล้วว่า การปกครองในระบบนี้ ให้ความสำคัญกับตัวผู้จัดการเทศบาลมาก โดยจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานสูง ฉะนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือเงินเคียน จึงต้องสูงตามความรับผิดชอบด้วย และจะต้องสูงกว่าพนักงานเทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมด แต่ทั้งนี้ก็ต้องคำนึงถึงรายได้ของเทศบาลเป็นเกณฑ์ รวมทั้ง

Clyde S. Schnider, American State and Local Government, (New York: Appleton Century-Crofts, 1950), p. 337.

^๒ Anderson and Weidner, op.cit., p. 443.

หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการ เทศบาลว่า มีขอบเขตเพียงใด โดยพิจารณาพื้นที่ในเขต เทศบาล ประชากรในเขตความรับผิดชอบ และจำนวนผู้ไ้บังคับบัญชา กับรายได้ของ หัวหน้าหน่วยงานเป็น เกณฑ์ ในการพิจารณาด้วย

คุณสมบัติพิเศษของผู้จะดำรงตำแหน่งผู้จัดการ เทศบาล



ในการบริหารงานระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ ถือกันว่า ผู้จัดการเทศบาล เป็นผู้มีความสูงส่งที่สุดและผู้ที่จะนำเทศบาลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษแตกต่างไปจากอาชีพอื่น ๆ เช่น

- ๑. มีความเข้าใจในระบบผู้จัดการเทศบาลเป็นอย่างดี และต้องแน่ใจว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่
- ๒. ยึดถือ เกียรติและมีความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารงาน
- ๓. ทำคนให้ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น
- ๔. ไม่นำความลับของ เทศบาลมา เพื่อใช้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อเกียรติยศส่วนตน หรือใช้เวลาโดยมิชอบ
- ๕. ต้องไม่ใช่หรือไม่ เป็นผู้นำฝ่ายการเมือง
- ๖. ต้องตระหนักเสมอว่า สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นผู้รับผิดชอบในนโยบายของ เทศบาลที่ผู้จัดการ เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามมติของ สภา เทศบาล

ไปรกฎ International City Managers' Association ใน The Municipal Year Book และ Leonard D. White, op.cit., pp. 461 - 462.

๗. ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยไม่ยอมให้ผู้ใดเข้ามายุ่งเกี่ยวในการดำเนินงาน และการบังคับบัญชาผู้น้อย การติดต่อกับสภา เทศบาล ก็ต้องกระทำอย่างตรงไปตรงมา

๘. ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น โลดหรือปลดพนักงานเทศบาลออกจากตำแหน่ง

๙. ชี้แจงความเคลื่อนไหวในการบริหารงานของ เทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบด้วยการ เน้นข้อเท็จจริง ไม่ใช่นโยบาย

๑๐. ดำเนินงานตามนโยบายโดยปราศจากอคติ ไม่เลือกว่า เป็นพวกเขาหรือพวกใคร

ได้กล่าวแล้วว่า ในระบบบริหารงานแบบนี้ สภา เทศบาลในฐานะตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่น มีอำนาจแต่งตั้ง ควบคุม และถอดถอนผู้จัดการของคนที่บริหารงานไม่ตรงกับความต้องการ เสียเมื่อใดก็ได้ ฉะนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางไว้ให้ผู้จัดการยึดถือปฏิบัติ จึงไม่จำเป็นต้องมีมากนัก เพราะสภา เทศบาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเองว่า ผู้จัดการเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของสภา เทศบาลที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้จัดการ เทศบาลมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงาน ฉะนั้น จึงอาจสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ของปะปนปฏิบัติงานที่ยอยู่นอกสายตาของสภาหรือสุจริตที่สภาจะถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบได้ ฉะนั้น คุณสมบัติของผู้จัดการ เทศบาลดังกล่าวมาแล้ว จึงถือว่าเป็นหลักธรรมหรือกฎประจำใจที่จะคอยเตือนหรือโน้มน้าวผู้จัดการ เทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่และวางตนให้สมกับที่เป็นผู้กุมชะตาชีวิตของพนักงานเทศบาล และยังประโยชน์ และมุ่งให้เกิดความร่มเย็น เป็นสุขแก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์ระหว่างสภา เทศบาลกับผู้จัดการ เทศบาล

กล่าวโดยย่อ ความสัมพันธ์ระหว่างสภา เทศบาลกับผู้จัดการ เทศบาล เป็นไปในลักษณะคล้ายผู้ว่าจ้างกับลูกจ้าง กล่าวคือ สภา เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของ เทศบาล ส่วนผู้จัดการ เทศบาล เป็นองค์กรบริหาร จะรับเอานโยบายนั้นมา เป็นหลักในการบริหารงาน และปฏิบัติให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ หรือนโยบายที่สภากำหนดขึ้น ทั้งนี้ต่างฝ่ายต่างไม่ยุ่งเกี่ยวหรือก้าวล้ำกัน กล่าวคือ สภา เทศบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการบริหารงานของ เทศบาล เช่นเดียวกับที่ผู้จัดการ เทศบาลจะไม่ล่วงชิง เอาอำนาจของสภา เทศบาลมา เป็นของตน อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจน ดังได้กล่าวแล้ว ดังนี้ เป็นต้น

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปนี้จะมีการแบ่งหน้าที่กันระหว่างสภา เทศบาลกับผู้จัดการ เทศบาลก็ตาม แต่ก็มีได้มีการแบ่งแยกอำนาจ (seperation of power) อย่างเด่นชัดมากนัก ฉะนั้น อำนาจในทางนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จึงอาจมารวมที่สภา เทศบาลได้ง่าย^๑ แม้สภา เทศบาลจะมอบหมายหน้าที่การงานด้านบริหารงานทั้งหมดให้ผู้จัดการ เทศบาลรับไปปฏิบัติเพียงผู้เดียวก็ตาม แต่สภา เทศบาลก็มีอำนาจที่จะคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้จัดการ เทศบาลได้ตลอดเวลา^๒ จึงอาจ เป็นช่องทางให้สมาชิกสภา เทศบาล

^๑ Schnider, American State and Local Government, op.cit., p. 337.

^๒ International City Managers' Association, "City Management Growing Profession," op.cit., p. 32.

เข้าไปพัวพันกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพื่อผลประโยชน์บางอย่าง เช่นวิ่งเต้นเอาพรรคพวกเป็นพนักงานเทศบาล เพื่อเป็นรางวัลทางการเมือง ฉะนั้น บางแห่งจึงได้กำหนดค โทษขั้นสูงไว้ เมื่อพิสูจน์ได้ว่าสมาชิกสภา เทศบาลผู้ใด เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพไป ^๑ และในกรณีที่เป็นท้องพิจารณาลงโทษ ผู้จัดการเทศบาล ถึงขั้นให้ออกจากตำแหน่ง เทศบาลบางแห่งได้กำหนดให้มีการพิจารณาโดย เปิด เผย (public hearing) เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมรับฟังการพิจารณา เป็นการป้องกันมิให้ เกิดการก่อกวนแก่งแย่ง

นอกจากปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภา เทศบาล และให้คำแนะนำ ในการตรา เทศบัญญัติแก่สภา เทศบาลแล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังต้อง เข้าร่วมอภิปรายให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ เป็นอำนาจของสภา เทศบาลแต่เพียงอย่างเดียว ^๒

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสภา เทศบาล และผู้จัดการเทศบาลจะมีไต่กันน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญ ๒ ประการคือ

๑. ความประพฤติของสมาชิกสภา เทศบาล และผู้จัดการเทศบาลที่ต้องไม่ ก้าวถ่าง หรือ เข้า ไปยุ่ง เกี่ยวการบริหารงานของกันและกัน
๒. บุคลิกภาพของผู้จัดการเทศบาล ซึ่ง เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะผู้จัดการ เทศบาลจะมีบทบาทมากในการบริหารงาน การปฏิบัติตัวของผู้จัดการ เทศบาลทั้งในค้ำ

มัลดี หุวะนันท์, การเทศบาลและการเลือกตั้ง (พระนคร : โรงพิมพ์ สมเกียรติ, ๒๔๘๒), หน้า ๓๗ - ๓๘.

๒

Orin F. Nolting, Management Methods in City Government, (Chicago: The International City Managements' Association, 1942), pp. 43 - 45.

การผูกการแสดงความคิดเห็น และการวางตัวของผู้จัดการ เทศบาล มีส่วนในการเสริมสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่าง ๒ ฝ่ายให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานของเทศบาลโดยตรง และส่งผลไปถึงประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนรวม หากผู้จัดการเทศบาลคนใดมีบุคลิกลักษณะดี สามารถครองใจผู้บังคับบัญชาและสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว จะได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ แต่หากเป็นตรงข้าม ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน และอาจทำให้การปฏิบัติงานของเทศบาลประสบความล้มเหลวได้โดยง่าย



ผลที่ผล เสียในการใช้ระบบผู้จัดการ เทศบาล

ผลดี

แม้การใช้ระบบผู้จัดการ เทศบาลนั้น จะมีผลที่ผล เสียบ้าง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า ระบบต่าง ๆ นั้นย่อมมีความเหมาะสมกับสภาวะการณที่แตกต่างกันออกไป สำหรับข้อดีของระบบผู้จัดการ เทศบาลนั้น โดยทั่วไปจะสะดวกและไม่สับสนเหมือนระบบอื่น ทั้งเป็นการลดภาระไม่ต้งให้การ เมืองท้องถิ่นเข้ามายุ่งยาก กล่าวคือ ไม่ต้งเลือกผู้เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อเข้าบริหารงาน เพียงแต่เลือกตัวแทนเข้าไปกำหนดนโยบายให้เทศบาลและสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ก็จะแต่งตั้งผู้จัดการ เทศบาลให้บริหารงาน เทศบาลจะไม่มีบทบาทในการบริหารงานแต่อย่างใด ฉะนั้น การช่วงชิงอำนาจในการบริหารงานในระบบนี้เพื่อผลประโยชน์บางอย่าง จึงไม่มี เป็นการส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลให้เป็นไปทั่วยก็ ซึ่ง เป็นผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาล

John M. Swarthout and Earnest R. Bartley, Principles and Problems of State and Local Government. (New York : Oxford University Press, 1958) P. 198.

หากมองในแง่ธุรกิจ ระบบนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เทศบาลมากยิ่งขึ้นเหมือนระบบธุรกิจที่มุ่งผลกำไร เป็นหลักดังกล่าว จึงคล้ายกับการประกอบธุรกิจเอกชนที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลคล้ายผู้ถือหุ้น สภาเทศบาลคือกรรมการอำนวยการ และผู้จัดการ เทศบาลก็คือ ผู้จัดการที่สมัครเข้ามาทำงานในห้างร้านต่าง ๆ นั้นเอง นอกจากนั้น การมอบอำนาจในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบให้สภาเทศบาลแห่งเดียว ทำให้ตัวผู้จัดการเทศบาลต้องคอยเอาใจสภาเทศบาลอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเท่ากับเป็นการเอาใจประชาชนนั่นเอง และการเอาใจก็เอาใจด้วยผลงานที่ดีและมีประสิทธิภาพตามที่สภาต้องการ มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะไม่เหมือนระบบอื่น เช่นระบบที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง แม้ปฏิบัติงานผิดพลาดสักเพียงใด หรือประชาชนไม่พอใจแค่ไหน ก็ต้องรอจนกว่าจะถึงการเลือกตั้งคราวหน้า ซึ่งตรงข้ามกับระบบผู้จัดการเทศบาลที่หากผู้จัดการเทศบาลปฏิบัติงานผิดพลาด เกิดผลเสียหายแก่เทศบาล สภาเทศบาลก็สามารถถอดถอนผู้จัดการเทศบาลได้ทันที นอกจากนั้น ระบบผู้จัดการเทศบาลยังแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด นั่นคือ ต่างฝ่ายต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นการซัดซัดซัดแย้ง และการโคลนล้มกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วย *

กล่าวโดยสรุป ผลดีของการบริหารงานโดยระบบผู้จัดการเทศบาลมีดังนี้ ^๒

๑. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เนื่องจากอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาอยู่ที่ผู้จัดการเทศบาลแต่เพียงผู้เดียว

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

^๒ ธีวช ธีนิมิตร, เรื่องเดียวกัน.

๒. มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (line of authority) นั่นคือหัวหน้า
หน่วยงานทุกหน่วยงาน เว้นคณะกรรมการหรือบุคคลที่สภา เทศบาลแต่งตั้ง เป็นเอกเทศ เฉพาะ
กรณีรับผิดชอบต่อผู้จัดการ เทศบาล ผู้จัดการ เทศบาลก็รับผิดชอบต่อสภา เทศบาลในขณะที่
สภา เทศบาลรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเทศบาล การรับผิดชอบดังกล่าวทำให้การบริหาร
งานของ เทศบาล เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและ เกิดข้อบกพร่องได้น้อยมาก

๓. มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) เนื่องจากมีการ
รับผิดชอบกันในแต่ละชั้นดังได้กล่าวมาแล้ว

๔. มีการประสานงานที่ดี (co-ordination) สามารถทำได้โดยสะดวก
เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงผู้เดียวคือ ผู้จัดการ เทศบาล ซึ่งเป็นจุดรวมของ
การจึกระเบียบบริหารงานของ เทศบาลนั้น เท่านั้น

๕. มีการรวมอำนาจ (integration of power) คือมีการรวมอำนาจ เข้าสู่
ผู้จัดการ เทศบาลให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน เทศบาล เพียงผู้เดียว

นอกจากนั้น ได้มีการวิจัยผลดีของการใช้ระบบผู้จัดการ เทศบาลสรุปได้ว่า

๑. ทำให้การ เมืองในท้องถิ่น หรือความแตกแยกในองค์การบริหารงานของ
เทศบาลลดน้อยลง
๒. ทำให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารงานของ เทศบาลให้ดียิ่งขึ้น
๓. ทำให้การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
๔. สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำได้ดีกว่าแบบอื่น ๆ
๕. ประหยัดรายจ่าย



ผลเสีย

แม้ผลดีในการบริหารงานด้วยระบบผู้จัดการจะมีหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ข้อเสียหรือจุดอ่อนของระบบนี้ก็มีอยู่มิใช่น้อย และข้อเสียบางประการก็เนื่องมาจาก ความเฉยเมย ความไม่ลึกซึ้ง และความไม่เจเนจิกของประชาชนในการบริหารงานรูปนี้ จึงทำให้ผลงานของเทศบาลมดพร่องไปบ้าง อย่างไรก็ตาม อาจสรุปข้อเสียได้ดังนี้^๑

๑. ขาดความเป็นผู้นำทางการเมือง เนื่องจากผู้จัดการ เทศบาลได้รับแต่งตั้งจากสภาเทศบาล ทำให้ฝ่ายบริหารขาดลักษณะทางการเมือง เจือปน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอาจไม่พอใจที่ไม่สามารถติดตามความเคลื่อนไหวของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้ สภาเทศบาลเองก็ไม่เคยชินกับความรับผิดชอบในการเป็นผู้นำ เพราะเดิมมักถือกันว่า นายกเทศมนตรี เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นมาแต่ไหนแต่ไร ฉะนั้น ประชาชนจึงหวังพึ่งสภาไม่ได้ แต่หากยอมให้นายกเทศมนตรี เป็นผู้นำทางการเมือง ก็จะกลายเป็น การแต่งตั้งคู่กับผู้จัดการ เทศบาลซึ่งอาจทำให้เกิดการแข่งขันกันโดยปริยาย และอาจเปิดช่องให้นายกเทศมนตรี เอาอิทธิพลทางการเมืองมาครอบงำการบริหารงานของเทศบาลได้ และผลเสียที่เกิดขึ้นก็จะไปตกกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง^๒

๒. ขาดความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากในระบบนี้ การบริหารงานทั้งหมดตกอยู่กับความรับผิดชอบของคนเพียงคนเดียว คือผู้จัดการ เทศบาล จึงอาจทำให้ความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นหมดไป เพราะผู้จัดการ เทศบาลมีส่วนบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง แต่ได้รับแต่งตั้งจากสภาเทศบาล ซึ่งผิดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่าจะต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นผู้เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ทั้งหมด

^๑ รัชช ธานีตร, เรื่อง เกม, หน้า ๑๐๒ - ๑๐๘.

ซึ่งหากจะถือเคร่งครัด เช่นนี้ ย่อมไม่อาจนำระบบบริหารงานดังกล่าวมาใช้ได้ แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้ง จะพบว่า การใช้ระบบดังกล่าวไม่ขัดหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภา เทศบาล และสภา เทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการกำหนดแนวนโยบายของ เทศบาล ก็จะไปเลือกจ้างผู้จัดการ เทศบาล ให้ทำหน้าที่บริหารงานแต่เพียงอย่างเดียว ฉะนั้น แต่ละฝ่ายจะรับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน หากฝ่ายใดปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ก็ย่อมมีมาตรการลงโทษ เช่น หากผู้จัดการ เทศบาลปฏิบัติหน้าที่จนเกิดผลเสียหายแก่ เทศบาล หรือสภา เทศบาล เห็นว่าทำงานไม่ได้ผล ไม่คุ้มกับค่าจ้าง ก็อาจถอดถอนออกไปเสียก็ได้ ขณะเดียวกัน หากสมาชิกสภา เทศบาลผู้ใดไม่รักษาสีหิของราษฎร หรือละเลยต่อหน้าที่ที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ก็จะไม่มีการคัดเลือกผู้นั้นเป็นสมาชิกสภา เทศบาลอีกต่อไป การบริหารงานในระบบนี้จึงมีการคุมกันเป็นทอด ๆ และอำนาจทั้งหมดก็จะตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

๓. หากตัวผู้จัดการ เทศบาลที่มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากการบริหารงานระบบนี้ อำนาจบริหารตกแก่บุคคลเพียงคนเดียว คือผู้จัดการ เทศบาล ฉะนั้น บุคคลดังกล่าวจึงต้องมีความรู้ความสามารถดีพอ ซึ่งมักหายาก ฉะนั้น บางประเทศที่ใช้การบริหารงานระบบนี้ จึงมักเปลี่ยนตัวผู้จัดการ เทศบาลอยู่บ่อย ๆ เพื่อให้ได้ผู้จัดการ เทศบาลที่มีความสามารถสูงมาช่วยงาน เทศบาล

๔. สภา เทศบาลหย่อนความสามารถ ถ้าจะพิจารณาการบริหารงานเทศบาลระบบนายก เทศมนตรีกับสภา เทศบาล ซึ่งใช้กันโดยทั่วไป จะเห็นว่าส่วนใหญ่มักถือว่านายก เทศมนตรี เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล ฉะนั้น เมื่อนายกเทศมนตรียื่นข้อ เสนอหรือร่าง เทศบัญญัติฉบับใดต่อสภา เทศบาล



สภาเทศบาลมักจะพิจารณาอย่างรวบรัด และลงมติทันทีว่าจะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอนั้น เหตุ
จึงกล่าวทำให้สภาเทศบาลขาดความศรัทธา เริ่ม ขาดความเป็นผู้นำทางการ เมืองในหมู่สมาชิก
ยิ่งหากนายกเทศมนตรี สามารถควบคุมเสียงข้างมากไว้อย่างเด็ดขาด ก็ยิ่งทำให้ทุกคนฝาก
ความหวังไว้กับตัวนายกเทศมนตรี ในระบบผู้จัดการเทศบาลก็เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาเทศบาล
จะฝากความหวังไว้กับตัวผู้จัดการเทศบาลแต่เพียงผู้เดียว ฉะนั้น เมื่อผู้จัดการเทศบาลยื่น
ข้อเสนอก่อสภาเทศบาล สภาเทศบาลมักรับฟัง เป็นส่วนใหญ่ เพราะถือกันว่าผู้จัดการเทศบาล
มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์มาก ซึ่งนับว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม
แม้ความอ่อนแอดังกล่าวจะมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาล แต่หากประชาชน
ในท้องถิ่นคอยกระตุกเตือนให้สมาชิกสภาเทศบาล เข้าควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการ
เทศบาลอย่างจริงจังแล้ว จุดอ่อนข้อนี้ก็อาจลดลงไปบ้าง

๕. ไม่เหมาะสมกับเทศบาลบางแห่ง : มักสรุปกันว่า ในระบบผู้จัดการเทศบาลนี้
ไม่สามารถนำไปใช้กับเมืองใหญ่ ๆ ได้ เพราะความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีถูกมันทอนลง
ราษฎรจึงขาดผู้นำทางการ เมืองในท้องถิ่นหรือเขตเทศบาล นอกจากนั้นผู้จัดการเทศบาล
ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานเพียงผู้เดียว อาจไม่สามารถดูแลสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของ
หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทั่วถึงและใกล้ชิด นอกจากนั้น ยังกล่าวกันว่าระบบนี้ไม่เหมาะ
จะใช้ในเทศบาลขนาดเล็ก เพราะจะหางานให้ผู้จัดการทำไม่ได้เต็มที่^๑ แต่อย่างไร
ก็ตาม จากผลการศึกษา มีผู้เห็นว่า ระบบนี้เหมาะที่จะใช้กับเมืองที่มีขนาดเล็ก และขนาด
กลาง ซึ่งมีพลเมืองระหว่าง ๑๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ คน แต่เมืองที่มีพลเมืองต่ำกว่า
๑๐,๐๐๐ คน ก็สามารถนำระบบนี้ใช้ได้เช่นกัน^๒ นอกจากนั้น ยังมีผู้ให้ข้อสังเกตว่า

^๑ Steel, op.cit., p. 44.

^๒ Holloway, op.cit., p. 349.

การบริหารงานในระบบผู้จัดการ เทศบาลนี้ สามารถนำไปใช้กับ เทศบาลตั้งแต่ขนาดเล็ก ที่มีพลเมือง ๒๐๐ คนขึ้นไปจนถึง เทศบาลขนาดใหญ่ที่มีพลเมืองล้านคนเศษได้ เป็นอย่างใด ๆ

๖. ประชาชนไม่มีโอกาสฝึกหัดวิธีการปกครองโดยตนเอง เนื่องจาก สภาเทศบาลมัก เลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ภายนอกท้องถิ่นเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการ เทศบาล ผู้จัดการ เทศบาลจึงรับผิดชอบต่อสภา เทศบาลโดยตรง และมุ่งบริหารงานให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภา เทศบาล จึงเห็นได้ว่า ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มี โอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลโดยใกล้ชิด เนื่องจากโอกาสที่คนใน ท้องถิ่น จะได้รับแต่งตั้ง เป็นผู้จัดการ เทศบาลนั้นมีน้อยมาก ฉะนั้น โอกาสที่ประชาชนใน ท้องถิ่นจะฝึกฝนวิธีการปกครองตนเอง จึงลดน้อยลงไป และโดยที่ผู้จัดการ เทศบาลมุ่ง บริหารงานตามเจตนารมณ์ของสภา เทศบาล ฉะนั้น โอกาสที่จะใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่มี เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชนในท้องถิ่นห่าง เห็นกันไป

จากที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า แม้ระบบผู้จัดการ เทศบาลจะเป็นที่นิยมใช้กัน ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา อันเนื่องจากผลดีของการบริหารงาน ท้องถิ่นระบบนี้ ซึ่งมุ่งแบ่งแยกอำนาจบริหารออกจากการเมือง สร้างสรรผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถให้เข้าบริหารงานและรับผิดชอบงานเทศบาลแต่ผู้เดียว เป็นการขจัดการก้าวกาย อำนาจหน้าที่ระหว่างสภา เทศบาลและผู้จัดการ เทศบาล ฯลฯ แต่ข้อเสียของระบบนี้ก็มิได้อยู มีใช้น้อย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทราบถึงข้อดีข้อเสียแล้ว การจะนำระบบนี้ไปใช้ หากใช้จัดข้อเสียโดยประยุกต์ให้ เหมาะสมกับลักษณะปัญหาและสภาพของแต่ละท้องถิ่น เจตนารมณ์และความต้องการที่จะแก้ปัญหานั้นแล้ว การนำระบบดังกล่าวไปใช้ ย่อมประสบผล สำเร็จ และเป็นผลดีต่อท้องถิ่นนั้น ๆ เองโดยตรง.