



เทศบาลและปัญหาความขัดแย้งในการบริหาร

เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความขัดแย้งในการบริหารเทศบาล ระหว่างนายกเทศมนตรี ผู้เป็นหัวหน้าในงานนโยบาย และปลัดเทศบาล ผู้เป็นหัวหน้างานประจำ ในบทนี้จะไต่ถวิลถึงประวัติความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย จุดมุ่งหมายในการจัดตั้งเทศบาล โครงสร้าง และหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากผู้บริหารงานเทศบาล ทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะนำไปศึกษาวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นจาก "การยื่นมือ" (devotion) ของรัฐแก่ประชาชน^๑ โดยมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพื่อร่วมแรงร่วมใจกันทำนุบำรุงบ้านเมือง

^๑ ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร ได้ใช้คำว่า "การยื่นมือ" หรือ "devotion" นี้ สำหรับการริเริ่มระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ปรากฏละเอียดใน Choop Karnjanaprakorn, "Municipal in Thailand as an Institution and Process of Self - Government," Unpublished Ph.D. Dissertation, Indiana University, 1958.

ไท่เจริญรุ่งเรืองสืบไป ตามคติใหม่ของการปกครองต่าง ๆ ทางภาคพื้นยุโรป ทั้งนี้ พระองค์ได้ทรงประสมมาเมื่อ คราวเสด็จประพาสประเทศเหล่านั้น ^๒ และได้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำเอาวิธีการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล (municipality) แยกบางส่วนมาใช้ในรูปของสุขาภิบาลก่อน ทั้งนี้ทรงเรียกทับศัพท์ว่า "คอมมอนอินเตอร์เรส" (common interest) ^๓หรือการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของราษฎร สุขาภิบาลที่จัดดำเนินการเพื่อ "คอมมอนอินเตอร์เรส" ดังกล่าวตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ ได้แก่ "สุขาภิบาลกรุงเทพ" ซึ่งมีท้องที่ความรับผิดชอบตั้งแต่ปากคลองบาง ลำพูจนถึงปากคลองโอง่าง โดยมีกรมสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินการ ^๔ ในการนี้ "... กรมสุขาภิบาลเป็นแต่เด้าแก่ จัดการให้เป็นสุขสำราญแก่ราษฎร ในเขตอันหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า จะจัดการและเป็นผู้เรียบไรประโยชน์จากคนที่ได้อาศัย

^๒ จักรกฤษณ์ นรินทิดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาภาณุ
ราชานุภาพพิทักษ์กระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๒๗๕.

^๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วน
พระองค์ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก ๑๑๘ พระราชทานแก่เจ้าพระยายมราช
(ปั้นสุขุม)." บุตรธิดาและครอบครัวเจ้าพระยายมราช (บรรณาธิการ), สำเนาพระราช
หัตถเลขาส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยายมราช
(ปั้นสุขุม) กับประวัติเจ้าพระยายมราช (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงธรรม, ๒๔๘๒),
หน้า ๑๓๘.

^๔ เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, และบุญธรรม ศิริฤทธิ (บรรณาธิการ)
"พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖," ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๖
(พระนคร : โรงพิมพ์เคอิมส์ ๒๔๗๘), หน้า ๑๒๗-๑๓๓.

ในท้องที่นั้นมาทำงานให้เป็นประโยชน์ด้วยกัน" ๕ คือ ให้มีหน้าที่ "ทำลายขยะมูลฝอย การจัดเก็บที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะของประชาชนทั่วไป จัดการบ้านคอกไปในภายหลัง อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมโรงเรือนที่เป็นเหตุให้เกิดโรคได้ ขนย้ายสิ่งโสโครกและ ราคาคงของมหาชนให้พ้นไปเสีย" ๖

ในปี ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลทาดอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่า "สุขาภิบาลทาดอม" ๗ การจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งนี้ นับเป็นนิมิตต์ของการปกครอง ในระบบเทศบาลได้อย่างหนึ่ง เพราะ "... เมืองนี้เป็นผู้ที่ได้พยายามทำแบบโดย ลำพังราษฎรในท้องถิ่นเป็นครั้งแรก..." ๘ โดยอาศัยรายได้จากภาษีโรงเรือนที่ลด- เกลด้า รัชกาลที่ ๕ พระราชทานให้เลี้ยงตนเอง ๘ ต่อมาทางการได้มองเห็นความ

๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, สำเนาพระราชหัตถเลขา ส่วนพระองค์ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก ๑๑๘, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๕-๓๖.

๖ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖, มาตรา ๘.

๗ "พระบรมราชโองการ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลทาดอม ร.ศ. ๑๒๔." เทศาภิบาล เล่ม ๓ ตอนที่ ๑๕ (๑๕ มิถุนายน, ร.ศ. ๑๒๖).

๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชดำรัสตอบในการ เปิดถนนถวายนานตลาคทาดอม," เทศาภิบาล, ปีที่ ๒, เล่ม ๓ (เมษายน-กันยายน, ร.ศ. ๑๒๖), หน้า ๓๙-๔๐.

๘ "ประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาคทาดอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. ๑๒๔" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๒๒, ตอนที่ ๕๑ (๑๘ มีนาคม, ร.ศ. ๑๒๔), หน้า ๑๑๕๓.

สำคัญและคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งเอาราชการ เข้ามามีส่วนดำเนินงานเช่นเดียวกับสุขาภิบาลเทศบาลนี้ จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีกในปีต่อ ๆ มา เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาความสะอาดป้องกันและรักษาความเจ็บไข้และบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ แต่ทว่าสุขาภิบาลที่ก่อตั้งขึ้นในระยะหลังนี้ หาได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบใด เพราะยังมีข้าราชการประจำ อาทิ เช่นผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมืองและนายอำเภอท้องที่นั้น ๆ เป็นต้น ร่วมเป็นกรรมการบริหารอยู่ด้วย ๑๐ ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นการผสมผสานกัน ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาคไปโดยนัยดังกล่าว

ราวต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริ เรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้น ๑๑ และหลังจากนั้นไม่นานพระองค์ก็ได้ทรงตราเป็นร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาแต่เป็นที่น่าเสียดายว่าจนกระทั่งมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ร่างพระราช

๑๐ ฎุพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, มาตรา ๔, ๑๑, ๑๓-๑๕ และพระราชปรารภ, ในเสด็จยร ลายลักษณ์, บุญเรือน นาकिनพคุณ, และบุญธรรม ศิริฤทธิ (บรรณาธิการ), ประชุมจดหมายเหตุประจำศก เล่ม ๒๑ (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมล์, ๒๔๗๗), หน้า ๓๔๗-๓๔๘, ๓๕๒-๕๔ และช้วนายบุญบุรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๔๘๗), หน้า ๓๐-๖.

๑๑ หนังสือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๕๒/๑๐๕๐๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๗๓ ถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่องทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ในสนธิ เลขาธิการ, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชชม ๒๕๑๕), หน้า ๕๓.

บัญญัติฉบับนี้ก็ยังมีไต่ตราออกมาใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด ๑๒

จะเห็นได้ว่า ความคิดเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนี้มีใช่เป็นของใหม่ แต่ได้มีขึ้นมานานแล้ว และการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นนั้น ก็โดยที่พระองค์ทรงตระหนักว่า

"ถ้ายอมรับกันว่าวันหนึ่งข้างหน้าเราอาจต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตย รูปใดรูปหนึ่งในประเทศสยาม เราจึงต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราต้องเรียนรู้และให้การศึกษาแก่ตัวเราเอง เราต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่า การปกครองระบอบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราต้องพยายามสอนประชาชน เพื่อให้เขาเกิดความสำนึกทางการเมือง ตระหนักถึงผลประโยชน์อันแท้จริง โดยที่เขาจะคิดไม่หลงผิด เพราะการถูกชักนำของพวกนักปลุกระดม ซึ่งผันหวานถึงพระศรีอารีย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนให้เข้าใจถึงวิธีการออกเสียงเลือกตั้ง และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่ผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างไร" ๑๓

ปรากฏหลักฐานอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคราวที่พระองค์เสด็จไปรักษาพระเนตร ณ สหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ The New York Times มีความตอนหนึ่งว่า

๑๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔.

๑๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ.

"เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มทันทีที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่ประชาชน ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการนิคผลลาคณาเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างใดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น" ๑๘

หลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้วให้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๓ แห่ง กับได้ยกฐานะท้องถิ่นอื่น ๆ อีก ๑๑ แห่งรวมจำนวนทั้งสิ้น ๔๔ แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ๑๕ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งบัญญัติให้มีองค์การบริหารเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี โดยกำหนดให้สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ผู้ที่ประชาชนเลือกตั้ง ประเภทที่สอง ได้แก่ผู้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง และให้สมาชิก

๑๘ "Suffrage for Siam in Planned by King to Test Democracy" The New York Times, 28 April, 1931, p. 16. (แปลโดยผู้วิจัย)

๑๙ ชำนานู ยวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, ๒๔๘๗), หน้า ๑๗๔-๑๘๐.

แต่ละประเภทมีจำนวนประเภทละเท่า ๆ กัน ประกอบขึ้นเป็นสภาเทศบาล ๑๖

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเสีย คงให้มีแต่สมาชิกประเภทที่หนึ่ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเพียงประเภทเดียว และต่อมาในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เมื่อคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินแล้ว ได้พิจารณาเห็นว่า การที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งนั้นยังไม่เป็นการเหมาะสมกับสภาวะการณานเมือง จึงให้ยกเลิกการเลือกตั้งเสีย และให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนคณะเทศมนตรีนั้นได้พิจารณาแต่งตั้งจากราชการประจำดังต่อไปนี้ คือ ๑๗

เทศบาลตำบล ให้พิจารณาแต่งตั้งนายอำเภอเป็นนายกเทศมนตรี ผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธร และปลัดอำเภอ เป็นเทศมนตรี

เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี ผู้กำกับการตำรวจภูธร และนายอำเภอเมือง เป็นเทศมนตรี

๑๖

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖, มาตรา ๑๔.

๑๗

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ลับ - เฉพาะ ความมากที่สุดที่ ๑๔๖๒๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๒ เรื่องการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว, และกรมมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๒, เล่มที่ ๑๒

(พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๓

เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งอธิบดี หรือปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร เป็นคณะเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐ พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๑ หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ แล้ว จึงได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งทั่วประเทศ^{๑๘} ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (คูภาพที่ ๑ ประกอบ)

ศูนย์วิทยทรัพยากร

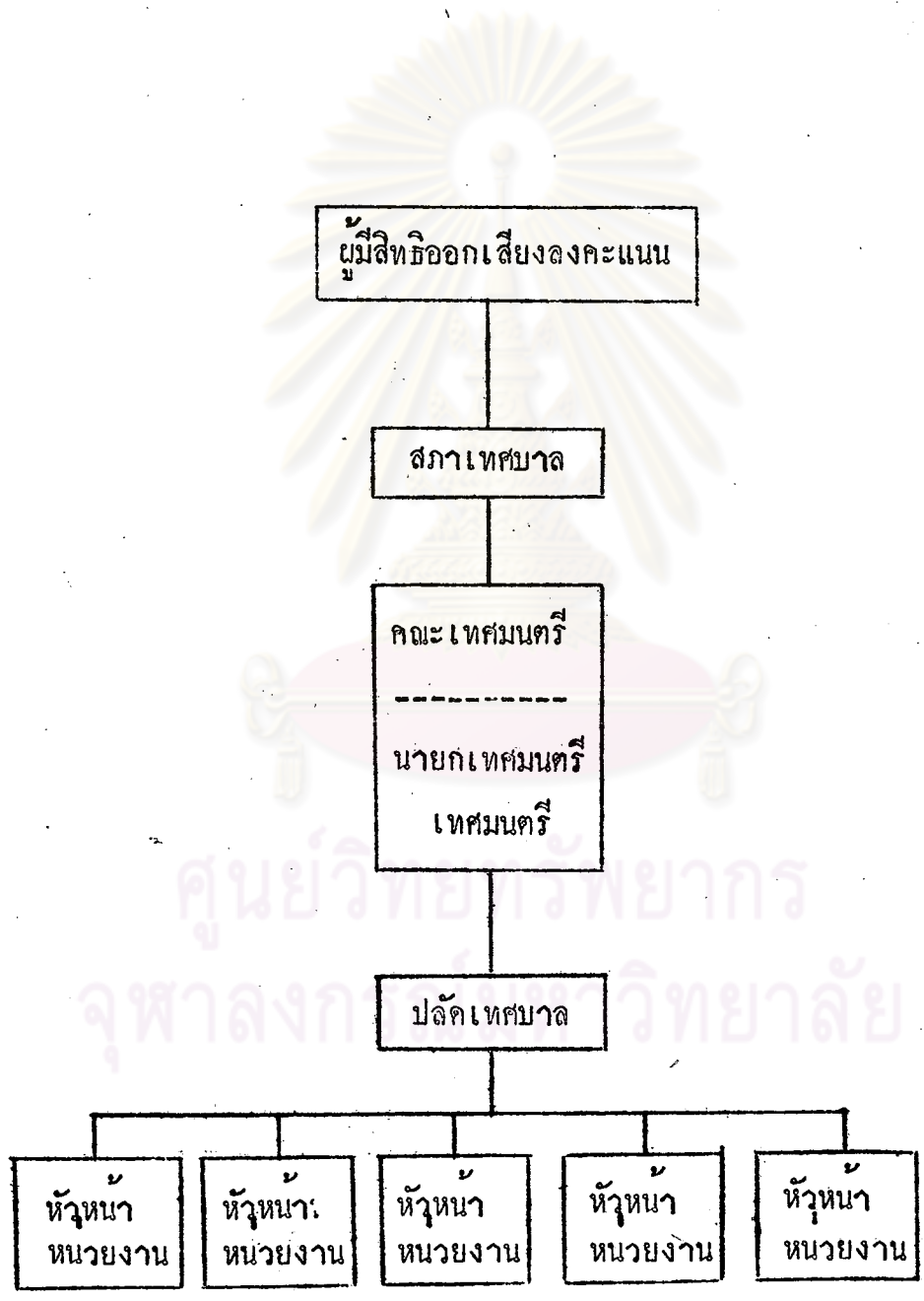
๑๘ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมพงษ์ เกษมสิน, การเมืองการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๒๑๑.

ภาพที่ 1

การจัดระเบียบของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. 2496



เทศบาล เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนน่าจะรู้จักและเข้าใจดี
ที่สุด เพราะเป็นการปกครองที่มีเจ้าหน้าที่ปกครองได้รับเลือกโดยตรงจากประชา
ชนและเป็นกิจการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก

การปกครองและการบริหารงานในรูปเทศบาลนี้ มีประโยชน์พอสรุปได้
ดังนี้ ๑๔

๑. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง
๒. ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน
ซึ่งแต่ละท้องถิ่นย่อมอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ต่างกันและประชาชน
ในท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมจะเข้าใจถึงปัญหาเหล่านั้นกว่าบุคคลภายนอก
๓. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
๔. เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น
ตามอุดมการณ์ การปกครองระบอบประชาธิปไตย
๕. การปกครองแบบเทศบาลจะช่วยฝึกฝนประชาชนให้คุ้นเคยกับ
การปกครองตนเอง ตามแบบอย่างการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย

จุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลในประเทศไทยเรานั้น
เห็นได้ชัดจากทั้งกฎหมายและทางปฏิบัติว่า ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อสอนประชาชนให้เข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเพื่อ
อำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เจตจำนงของรัฐบาลมุ่งหวังจะให้การ

ปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนี้มีรูปลักษณะการบริหาร เช่นเดียวกับของรัฐบาล กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาควบคุมการบริหารงาน เช่นเดียวกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล มีการลงมติให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งคณะรัฐบาลของท้องถิ่น คือ "คณะเทศมนตรี" เช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของรัฐบาล มีการประชุม และพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรประชุม พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราพระราชบัญญัติ แต่จากประสบการณ์การจัดเทศบาลในประเทศไทยนั้นมีความมุ่งหวังเพียงมีวิธีการประชาธิปไตยให้กับประชาชนมากกว่าจุดมุ่งหมายอย่างอื่น ทั้งคู่เสมือนว่าผู้ปกครองเบื้องสูงยังมีได้ มีศรัทธาหรือยอมรับว่า ประชาชนคนไทยจะสามารถปกครองตนเองได้อย่าง เฉลียวฉลาด ^{๒๐} ทั้งนี้สังเกตเห็นได้จากการจัดขอบเขตในการปฏิบัติการของ เทศบาลไว้ในวงจำกัดมาก โดยเฉพาะอำนาจทางการเงิน หรือที่เรียกว่า "string power" ที่กระทรวงมหาดไทยควบคุมอยู่

จากประวัติของการเทศบาลในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วการเทศบาลของไทยมีลักษณะลุ่ม ๆ ดอน ๆ อยู่เสมอมา ประกอบกับในระยะต่อมาเป็นช่วงของความผันผวนทางการเมืองที่ไม่รู้จักจบสิ้น เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการเมืองย่อยก็ แกว่งไกวไปตามกระแสแห่งความแปรปรวนทางการเมืองไปค่ายสุดแต่ใครจะมา

๒๐

ก. Karnjanaprakorn, op.cit.

เป็นผู้นำและมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเทศบาลในรูปแบบใดอย่างไร แม้กระทั่งปัจจุบันการเทศบาลของไทยก็ยังคงวนเวียนอยู่ในสภาพลุ่ม ๆ คอน ๆ อยู่อย่างที่เป็นมาแล้ว ^{๒๑}

เป็นที่ตระหนักในทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปว่า การเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการปกครองในทุกรูปแบบ และโดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแล้วยิ่งมีความสำคัญเป็นทวีคูณ ที่จะต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเรียนรู้วิธีการปกครองตนเองอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการสร้างศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยอีกทั้ง เป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในด้านการฝึกนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ให้รู้บทบาทและหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง เพื่อที่จะได้ถือเป็นบันไดไต่เต้าไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติได้อีก

ควย

โครงสร้างของเทศบาล

ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของไทยได้อาศัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ เป็นหลัก และตามความในบทบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ว่า องค์ประกอบของเทศบาลนั้นมีอยู่ ๒ ส่วนด้วยกัน คือ ^{๒๒} (โปรดดูลักษณะโครงสร้างของเทศบาลจากภาพที่ ๒)

^{๒๑} โปรดดูจากคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๑ วันที่ ๑๒

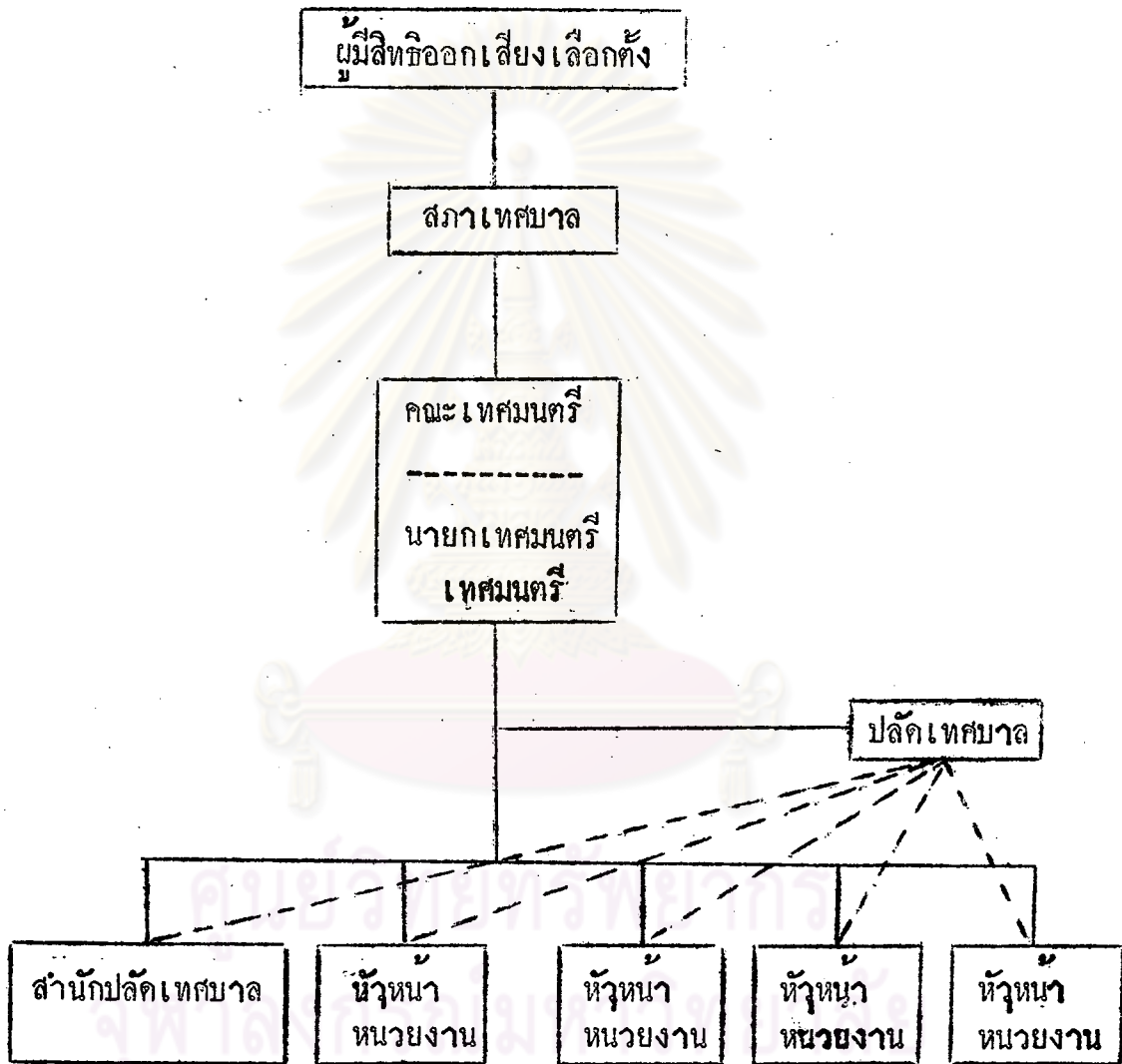
ตุลาคม ๒๕๑๘.

^{๒๒}

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, มาตรา ๑๘.

ภาพที่ 2

องค์การบริหารของเทศบาลตามความเป็นจริง



๑. สภาเทศบาล

๒. คณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในเขตเทศบาลนั้นๆ เลือกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแล กิจการเทศบาลแทนตน (นิติบัญญัติ) มีจำนวนมากน้อยตามฐานะของแต่ละเทศบาล คือ เทศบาลนครมีสมาชิก ๒๔ คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๔ คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี ^{๒๓}

สภาเทศบาลมีหน้าที่ตราเทศบัญญัติต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือบังคับการปฏิบัติงานให้การบริหารงานเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ หรือเสนอญัตติแนะนำให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติงานใด ๆ ในหน้าที่ของเทศบาลได้ ถ้าเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนหนึ่งคนใด ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราษฎร ก็มีสิทธิที่จะร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เพื่อให้มีการประชุมและอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นแล้ว เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากเป็นความจริงตั้งคำร้องขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ และในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หากสภาเทศบาล

เห็นว่าคณะเทศมนตรีทั้งรายการรับจ่ายไม่สมควร และลงมติไม่รับหลักการแห่งร่าง
เทศบัญญัติประจำปีนั้น เทศมนตรีก็ตองออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งต้องทำการแต่งตั้ง
คณะเทศมนตรีชุดใหม่ขึ้นมาบริหารงานต่อไป ๒๘

คณะเทศมนตรี ในเทศบาลหนึ่ง ๆ กฎหมายบัญญัติไว้ให้มีคณะเทศมนตรี
คณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ๑ คน และเทศมนตรีอีกมีจำนวนมากน้อยตาม
ฐานะของเทศบาล คือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง มีเทศมนตรีเทศบาลละ ๒ คน
เทศบาลนครมีเทศมนตรีเทศบาลละ ๔ คน ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีนั้น ใหญ่
วาระราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ๒๕

คณะเทศมนตรี มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล
ตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริ-
หารราชการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน

การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่คณะเทศมนตรี หรือ
นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีได้
บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี

๒๘ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๒ ทวิ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๔ แห่งคำสั่ง
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.

๒๕ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๗, ๔๔, ๕๒ และ ๕๕.

อาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล ทำการแทนคณะเทศมนตรีได้แล้วแต่กรณี และในกรณีได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนก็ได้ ๒๖

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง ๒ ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนี้แล้ว ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญมาก คือกฎหมาย กำหนดให้เทศบาลมีพนักงานประจำซึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ประจำของเทศบาลเหมือนกับข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำของหน่วยราชการต่าง ๆ ภารกิจซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของพนักงานเทศบาลนั้น มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การศึกษา การทำมาหากิน การรักษาพยาบาล การทำนุบำรุงความสุข ความสะดวกสบายต่าง ๆ เช่น ถนน ทอระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ฯลฯ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ของพนักงานเทศบาลมีความใกล้ชิดต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมาก

การบริหารงานที่แท้จริงในองค์การเทศบาลนั้น ความสำคัญจะตกอยู่กับคณะเทศมนตรีฝ่ายหนึ่ง กับพนักงานเทศบาลอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายนี้นายกเทศมนตรี

และปลัดเทศบาลต่างก็เป็นผู้นำของแต่ละฝ่าย ในบทวิจักษณ์นี้จะศึกษาความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายนี้ โดยจะเน้นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจาก นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล โดยเฉพาะสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากองค์ประกอบภายใน หรือทางบุคลิกภาพของทั้งสองฝ่ายที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทที่ ๓

ปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาล

ถ้าเปรียบเทียบเทศบาลเหมือนกับกระทรวง ๆ หนึ่ง นายกเทศมนตรีก็เปรียบเสมือนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบงานนโยบายของกระทรวง ส่วนปลัดเทศบาลเปรียบเสมือนปลัดกระทรวง เป็นผู้ที่มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงานประจำ ตลอดจนลูกจ้าง คนงาน และรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของกระทรวง หรืออย่างที่มีผู้กล่าวว่า "ในคานารัฐบาลนั้น คณะรัฐมนตรีได้ประกาศเจตจำนงอย่างแน่วแน่ที่จะปฏิรูปการบริหารเสียใหม่ ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบเฉพาะในคานนโยบายเท่านั้น แต่งานบริหารนั้นมอบให้ปลัดกระทรวง สำหรับทางเทศบาลก็เช่นกัน ความรับผิดชอบและภารกิจของคณะเทศมนตรีควรจะอยู่ที่ว่า "ทำอะไร" มากกว่าส่วน "ทำอย่างไร" นั้นควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล คำกล่าวเช่นนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงบางประการ เกี่ยวกับระบบการบริหารงานของเทศบาลระหว่างฝ่ายการเมืองคือคณะเทศมนตรี และฝ่ายพนักงานประจำคือปลัดเทศบาล ว่ายังก้าวกาย ขัดแย้ง ทำให้การบริหารงานไม่ประสานกัน ประสิทธิภาพของการทำงานต่ำ ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

๒๖) บงยุทธ วิชัยดิษฐ, "เทศบาลยุค Win You", ทองถิ่น, ปีที่ ๑๖ เล่มที่ ๑๒ (ธันวาคม, ๒๕๑๕), ๕๐.

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง กับฝ่ายพนักงานประจำบางประการ ก็ยังมีได้ตั้งอยู่บน
พื้นฐานของเหตุผลและความถูกต้องที่แท้จริง ดังความเห็นที่ว่า

ส่วนนายกเทศมนตรีนั้นเป็นนักการเมือง บางคนเป็นผู้รับเหมา
ก่อสร้างมาก่อน บางคนก็เป็นพ่อค้า นายควม คหบดี นักธุรกิจ
มีชื่อเสียงในท้องถิ่น ไม่เคยรับราชการมาก่อน วินัยต่าง ๆ ก็ไม่มี
มีแต่นโยบาย ความต้องการอย่างคนที่เข้ามาบริหารบริษัทเทศบาล
ของตน นายกเทศมนตรีหลายคนคิดว่าเทศบาลเป็นบริษัทอยากจะ
ก่อสร้างอะไรโดยจ่ายเงินส่วนตัวลงทุนไปก่อน แล้วค่อย ๆ ประมูล
ประกวดราคาทันทีหลังก็มี อยากจะไล่ใครออก อยากจะเอาใคร
เข้าทำงานก็จะทำโดยไม่คำนึงถึงระเบียบกฎหมายที่มีอยู่ เอาแต่
อารมณ์ของตนเองเป็นที่ตั้ง ๒๔

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่าง
นายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล นั้น มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งพอที่จะแบ่งออกเป็น
ลักษณะกว้าง ๆ ได้เป็นดังนี้ คือ

๑. ความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุภายนอก
๒. ความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุภายใน

๒๔ "ไผ่ตรง" (นามแฝง), "คนละไม้คนละมือ", ท้องถิ่น, ปีที่ ๑๖
ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม, ๒๕๑๘), ๖๖.

ความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุภายนอก

ลักษณะความขัดแย้งที่เกิดจากเหตุภายนอกนั้น ก็ได้แก่ สาเหตุทางด้าน
บทบัญญัติของกฎหมายที่ทางราชการได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในการบริหารกิจการ
ของเทศบาล ได้มีส่วนในการสร้างปัญหาข้อขัดแย้งต่อการบริหารงานของคณะ
เทศมนตรีกับพนักงานเทศบาลอยู่มาก ดังจะได้นำมาพิจารณาเพียงบางเรื่อง
ดังนี้ ๒๘

๑. ความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะเทศ-
มนตรีและพนักงานเทศบาลไว้ดังนี้ "นายกเทศมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้
พนักงานเทศบาลปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ รวม
ทั้งการให้คู่มือให้โทษ เช่นการเลื่อนเงินเดือน" ๓๐ ส่วนปลัดเทศบาล เป็น
ผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่ว ๆ ไปของเทศบาลโดย

- (๑) ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้
- (๒) รับผิดชอบในเรื่องทั้งหมดตามที่ให้มีกฎหมาย ระเบียบ
และข้อบังคับกำหนดไว้ในฐานะหัวหน้าพนักงานประจำ
- (๓) ประสานงานกับส่วนงานทั้งหมด

๒๘
โปรดดูรายละเอียดจาก ประหยัด หงษ์ทองคำ, "บทบาทในการ
บริหารระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล", เอกสารประกอบความรู
การสัมมนาสันนิบาตเทศบาล ครั้งที่ ๑๘ (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, ๒๕๒๐),
หน้า ๒๐๖.

- (๔) รับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนงานทั้งหมด
 (๕) บริหารงานทั้งหมดในสำนักปลัดเทศบาล
 (๖) รับผิดชอบผลงานของหัวหน้าส่วนงานภายใต้อำนาจของตน ^{๓๑}

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองกับปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายประจำ มีลักษณะที่ก้าวไกล และขัดแย้งกันดังนี้

ก. กำหนดให้ทั้งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างก็มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลด้วยกัน แต่ตามข้อเท็จจริงนายกเทศมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ดังจะเห็นได้จากกฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล คือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงาน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๐ วรรค ๓ กำหนดว่า "ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับข้าราชการจังหวัด" หมายความว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษทางวินัย แก่พนักงานเทศบาล ได้ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่นเดียวกับอำนาจของข้าราชการจังหวัดที่มีต่อข้าราชการภายใต้บังคับบัญชา

นอกจากนี้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า "การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๔

๓๑

กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ (พระนคร : โรงพิมพ์อ่ำพลพิทยา, ๒๕๑๘), หน้า ๕๗๔.

ลงมา ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง"

ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชีและพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาล ตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนดรับรองไว้ จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลก็โดยฐานะที่เป็น อ.ก.ท.เทศบาล และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการลงโทษพนักงานเทศบาล ผู้บังคับบัญชา ตามบัญชีอัตราโทษ ลดเงินเดือน และตัดเงินเดือนพนักงานเทศบาล ซึ่งอนุโลมตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังรายละเอียดในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓

อัตราโทษพนักงานเทศบาล

ผู้มีอำนาจลงโทษ	ผู้กระทำผิดวินัยเป็น	ลดชั้นเงินเดือนไม่เกิน	ตัดเงินเดือน	
			กำหนดเวลาไม่เกินเดือน	กำหนดส่วนเงินเดือนไม่เกิน
หัวหน้ากอง				
ผู้อำนวยการกอง	ผู้บังคับบัญชาในกองนั้น	-	๒	๑๐ %
หัวหน้าแผนก	ผู้บังคับบัญชาในแผนกนั้น	-	๑	๑๐ %
หัวหน้าส่วนงานที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก	ผู้บังคับบัญชาในส่วนงานนั้น	-	๑	๕ %

อำนาจในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนแก่พนักงานเทศบาล ก็เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีแต่ฝ่ายเดียว ปลัดเทศบาล และพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลหาได้มีอำนาจเช่นนี้ไม่ ดังจะเห็นได้จากหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.ท. ที่ มท.๐๓๑๑/ว.๘๓๓๐๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เรื่อง การพิจารณาความดีความชอบพนักงานเทศบาล ประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีความว่า

(๑) การพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ๑ ชั้น ให้แก่พนักงานเทศบาลทุกตำแหน่ง ทุกระดับ เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี

(๒) การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนสำหรับตำแหน่งเจ้าพนักงานบริหารงานเทศบาล (ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล) และตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานคลัง (สมุหบัญชี) ตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ในกรณี ๑ ชั้น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ เว้นแต่กรณี ๒ ชั้นขึ้นไป ให้รายงาน ก.ท. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ส่วนกรณีเลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้นในตำแหน่งอื่น ๆ ตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา นอกจากกรณีข้างต้นนี้ ให้นายกเทศมนตรีสั่งเลื่อนเงินเดือนได้

ข. ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลอื่นมีอำนาจและฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วพนักงานเทศบาลเหล่านี้ต่างก็มีเพียงหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเท่านั้น แต่อำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริงนั้นเป็นของนายกเทศมนตรี ดังจะเห็นข้อเท็จจริงได้จากมติการประชุมทั่วไปเพื่อพิจารณาที่ประชุมกลุ่ม การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๔ พ.ศ. ๒๕๑๖ ณ โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า "การสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังที่คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีจะพึงดำเนินการตามกฎหมาย

กฎกระทรวง ขอบังคับ หรือระเบียบใด ๆ ก็ตาม ให้ผ่านการพิจารณาจากปลัด
 เทศบาลก่อน" มติข้อเรียกร้องดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมาย
 กับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้อำนาจ
 บริหารงานระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำของเทศบาล และเป็นการผิด
 หลักการบริหารงานในข้อที่ว่า "ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ต้องเป็นอันหนึ่งอัน
 เดียวกันอยู่เสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อใดมอบหมายความรับผิดชอบ
 ให้แก่ผู้ใดไปแล้วก็ควรจะต้องมอบอำนาจให้แก่นั้นให้ได้สัดส่วน หรือเพียงพอ
 ที่จะใช้เป็นอุปกรณ์บริหารงานที่ได้รับมอบหมายให้มีความรับผิดชอบอยู่ให้ลุล่วงไป
 ด้วยดีได้ การมอบความรับผิดชอบนั้นหากมอบอำนาจหน้าที่ไปไม่ได้สัดส่วนเพียง
 พอๆ ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานนั้นเป็นอย่างมาก ^{๓๒}

เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงโดยทั่วไปแล้วย่อมเห็นได้ชัดว่า
 ตำแหน่งปลัดเทศบาลมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชา (line of authority)
 เทียบเท่ากับหัวหน้าส่วนงานของเทศบาลแต่ประการใด เพราะอำนาจในการ
 บังคับบัญชาและควบคุมการบริหารงานทั้งหมดนอกเหนือไปจากงานในสำนักปลัด
 เทศบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนนั้นได้ไปอยู่ที่นายกเทศมนตรีดังกล่าว
 แล้ว ^{๓๓} ฉะนั้น ฐานะของปลัดเทศบาลตามความเป็นจริงจึงปรากฏให้เห็น
 ดังแผนผังในภาพที่ ๒

^{๓๒}

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ :
 โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓๔.

^{๓๓}

วิช ชนินมิตร, "การปรับปรุงเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการ," ใน
เอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย
 ครั้งที่ ๕ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑), หน้า ๓๓.

๒. ความขัดแย้งที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า

" ข้อ ๔ ให้คณะเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานนโยบายหรืองานนโยบาย หรืองานอื่นใดที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่ง ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของ คณะเทศมนตรีโดยเฉพาะ"

" ข้อ ๕ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานประจำ ตลอด จนคนงาน หรือลูกจ้างและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล"

ให้รองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานทั่วไปแทนปลัดเทศบาลตามที่ จะได้อนุญาต ในกรณีที่ปลัดเทศบาลไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้รองปลัดเทศบาล เป็นผู้รักษาการแทน ถ้าไม่มีรองปลัดเทศบาล หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติงานได้ ก็ ให้นายกเทศมนตรีสั่งแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานผู้ใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาการแทน ปลัดเทศบาลได้"

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นบ่อเกิดของปัญหา เพราะเป็นบท บัญญัติที่มีลักษณะกำกวมไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้มีการตีความกันได้อย่างกว้าง ขวาง ว่าอะไรคืองานนโยบาย ซึ่งจัดว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และ อะไรคืองานประจำ ซึ่งจัดว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายพนักงานประจำของเทศบาล มีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด การที่จะลดปัญหาข้อขัดแย้งในบทบาทการบริหารงาน ระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล น่าที่จะได้พยายามกำหนดความหมาย และขอบเขตของคำว่า "นโยบาย" และ "งานประจำ" ให้ชัดเจนเพื่อ ป้องกันการก้าวก่ายในการปฏิบัติหน้าที่



คำว่า "นโยบาย" (policy) ในทางวิชาการบริหารหมายถึงการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ทั่วไป เพื่ออาศัยเป็นแนวอำนวยการปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์^{๓๘} หากจะพิจารณาว่า คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายการเมือง เพราะได้รับตำแหน่งหน้าที่โดยการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกับตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ เช่น คณะรัฐมนตรี ซึ่งงานในความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองนั้นมุ่งไปในด้านสวัสดิภาพและความ เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไปของชุมชน ดังนั้นคณะเทศมนตรีต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจ ปัญหาที่เกิดขึ้น วินิจฉัยสั่งการให้พนักงานประจำปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลดี รวมทั้ง จะต้องรับผิดชอบต่อหากการบริหารเกิดความบกพร่องผิดพลาด ไม่เกิดผลตาม นโยบาย หรือตามความต้องการของประชาชน

ส่วนคำว่า "งานประจำ" (routine work) อันเป็นงานในหน้าที่ของพนักงานเทศบาลนั้น หมายถึงกิจการที่ต้องกระทำเป็นประจำวันอันเป็นปกติ ชูระ หรือเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และ นโยบาย ที่คณะเทศมนตรีได้วางไว้

โดยสรุปอาจจะกล่าวได้ว่า ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีนั้น ควรจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายหรือนโยบายว่าจะทำอะไร จึงจะเกิดผลดีและเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในการกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดนโยบายการบริหารงานนั้นเป็นการวางแผนปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างราบรื่นปราศจากอุปสรรค

การปฏิบัติงานจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนผู้ลงมือปฏิบัติงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้งานนั้นบรรลุผลสำเร็จนั้นได้แก่พนักงานประจำของเทศบาล ฝ่ายการเมืองหาควรก้าวกายเขาลงมือปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของพนักงานประจำไม่ เพราะจะมีผลทำให้พนักงานประจำเกิดความรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความไว้วางใจหรือไม่ได้รับเกียรติจากผู้นบังคับบัญชา ทำให้เกิดความกินแหนงแคลงใจ ในที่สุดพนักงานประจำอาจจะเสียขวัญ ไม่มีกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถทำให้งานขาดประสิทธิภาพ มีผลเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่น ผู้รับบริการจากเทศบาลเป็นอย่างมาก

หากจะพิจารณาในแง่ที่ว่า ฝ่ายการเมืองไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่เป็นผู้รับผิดชอบในผลงานต่อประชาชน หากเป็นเช่นนั้นก็ชอบที่ฝ่ายการเมืองจะต้องมีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัด ให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายที่วางไว้ แต่ทั้งนี้ฝ่ายการเมืองจะต้องระลึกเสมอว่าความสำเร็จของงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากฝ่ายพนักงานประจำ ฉะนั้นฝ่ายการเมืองจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง ด้วยความเห็นอกเห็นใจ ไว้วางใจ และให้เกียรติ รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของฝ่ายประจำ ในฐานะที่ฝ่ายประจำเป็นแรงงานในหน้าที่เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้นบังคับบัญชา และจะส่งผลให้พนักงานประจำมีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ เสียสละกำลังกาย และความคิด อุทิศให้แก่การปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

นอกจากปัญหาทางด้านกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาทางด้านอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเทศบาลอีกด้วย เช่น การถูกควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกรมการปกครอง เนื่องจากกรมการปกครองนั้น

สามารถควบคุมดูแลเทศบาลได้อย่างใกล้ชิด ทั้งในค่าน้ำให้คน ให้โทษ และทาง
ค่านการเงิน หากการบริหารนี้ขาดความยุติธรรม ใช้ระบบอุปถัมภ์เล่นพวกเล่น
พอง โดยเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้วก็ยอมเป็นทางที่จะทำให้เกิดความขัดแย้ง
ขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย ๓๕

ความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุภายใน

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ ๑ ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศ
บาลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุภายใน หรือความ
ขัดแย้งที่เกิดจากนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลมี "บุคลิกภาพ" ไม่ "สมพงศ์"
กัน

คำว่าบุคลิกภาพนั้น หมายถึง "ลักษณะที่ค่อนข้างถาวรที่มีอยู่ในบุคคล
สามารถสังเกตได้จากพฤติกรรมการแสดงออก บุคลิกภาพเป็นตัวสำคัญที่กำหนด
บทบาทให้คนแสดงพฤติกรรมออกมาในรูปแบบต่าง ๆ " นอกจากนี้ วิทยาการทาง
การบริหารยังยอมรับกันว่าบุคลิกภาพของสมาชิกแต่ละบุคคลในองค์การมีอิทธิพล
ต่อการบริหารงานขององค์การนั้นอย่างมาก ๓๖ และความคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐาน
ความเชื่อที่ว่า "การกระทำของกลุ่มเกิดจากการกระทำของบุคคลนั่นเอง ดังนั้น
สมาชิกขององค์การแต่ละคนจึงมีความสำคัญต่อการบริหารองค์การเป็นอย่างมาก

๓๕ โปรตคูรายละเอียดใน อมร รัชศาสตร์, "โอกาสทองของเทศบาล"
เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่
ที่ ๑๐ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๒๑๒.

๓๖ Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston : Little,
Brown and Company, 1967), p.79.

และพฤติกรรมของสมาชิกขององค์กรแต่ละคนย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของบุคคล
 นั้นเอง" ๓๗

สาเหตุที่ทำให้บุคคลมีบุคลิกภาพต่างกันมีอยู่ ๓ ประการดังนี้ ๓๘

๑. อิทธิพลจากภูมิหลัง และความเป็นมาในอดีต
๒. อิทธิพลจากสถานภาพ (status) และบทบาท (role)

ในปัจจุบัน

๓. อิทธิพลจากสภาวะแวดล้อมทั่ว ๆ ไป

อิทธิพลจากภูมิหลังและความเป็นมาในอดีต นักจิตวิทยาหลายท่านให้
 ความสำคัญและทำการศึกษเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น Richard S. Lazarus และ
 Sigmund Freud ๓๘ เป็นต้น ทั้งสองท่านนี้ได้ให้คำอธิบายถึงกำเนิดของบุคลิก
 ภาพ ในท่านองเดียวกันว่า ลักษณะบุคลิกภาพของบุคคลเริ่มต้นแต่เขาวัย และมี
 การสะสมอยู่เรื่อย ๆ โดยเฉพาะ Freud ได้เน้นถึงสภาวะแวดล้อมและการ
 พัฒนาการในวัยเด็กว่ามีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพในวัยผู้ใหญ่ ซึ่งจะกำหนดรูปแบบ

๓๗

Henry A. Murray and Clyde Kluckhohn, Personality in
 Nature, Society, and Culture (New York : Alfred A. Knopf,
 1961), p. 376.

๓๘

Ibid., pp.8-9.

๓๙

See, for example, Sigmund Freud, The Interpretation
 of Dreams, trans. A. A. Brill (New York : Macmillan, 1933).

บุคลิกภาพ (trait) ของบุคคลและคงอยู่อย่างถาวรชั่วชีวิต สามารถทำการศึกษา
โดยวิธีทางจิตวิเคราะห์ (psychoanalysis) ๔๐

อิทธิพลจากสถานภาพ และบทบาทของตำแหน่ง ศาสตราจารย์ Ralph
Linton นักมานุษยวิทยามีชื่อเสียงได้ให้ความเห็นว่า

"... สังคมนั้นตั้งอยู่บนรากฐานของการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และได้
ย้ำว่า หากสมาชิกไม่มีการกระทำโต้ตอบต่อกันแล้ว แนวความคิดใน
เรื่องสถานภาพและบทบาทก็จะไม่เกิดขึ้น สถานภาพนั้นเป็นเพียงนาม-
ธรรม ที่มีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นตัว เชื่อมโยงไปสู่ความจริง
ที่ว่า ตำแหน่งเป็นเครื่องกำหนดบทบาทและบุคคลคนเคียวอาจแสดง
บทบาทได้หลายบทบาท ทั้งนี้ยอมสุดแต่ว่าตำแหน่งที่ดำรงมีย่อมอยู่น้อย
เพียงใด แต่ที่จริงฐานะตำแหน่งมิใช่เป็นสิ่งที่มีความตายตัว แต่เป็นผลแห่ง
สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งนั้น โดยเหตุนี้สภาพของ
ตำแหน่ง จึงเป็นสิ่งที่มียูก่อนที่บุคคลจะเข้าไปสวมตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม
ก็คือสถานภาพทางตำแหน่งกับบทบาทเป็นของคู่กัน อุปมาเหมือนคานหนึ่ง
ของเหรียญเป็นตำแหน่งอันเป็นผลรวมแห่งสิทธิ หน้าที่ และฐานะ ส่วน
อีกคานหนึ่งของเหรียญคือ การประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ที่ได้กำหนด
ไว้..." ๔๑

๔๐

Ibid.

๔๑

จิตวิทยา สุวรรณชฎ, "สังคมวิทยา มานุษยวิทยา และจิตวิทยาสังคม,"
ใน สังคมศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มิ่งมงคลการพิมพ์, ๒๕๐๘); หน้า ๑๐๕-๑๐๘.

ถ้าเราจะดูกันต่อไปถึงสิ่งที่เป็นแหล่งกำเนิดของสถานภาพของบุคคลเราก็จะพบว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นคืออำนาจ การศึกษา ความรู้ความสามารถและชนิดของงานเป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมสถานภาพของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นให้เด่นชัดยิ่งขึ้น เช่น บุคคลที่มีอำนาจบารมีในตัวเอง ย่อมเป็นสิ่งส่งเสริมให้มีความมั่นคงในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ มีผู้คนเกรงใจ ตรงข้ามกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเหมือนกัน แต่มีบุคลิกภาพที่อ่อนแอ การมีการศึกษาสูงก็เช่นกัน เพราะย่อมเป็นสิ่งที่ยอมรับของสังคมประเภทของงาน และตำแหน่งหน้าที่การงานก็มีส่วนทำให้คนมีบุคลิกภาพต่างกัน เช่น เป็นข้าราชการระดับ ๖ เท่ากัน แต่คนหนึ่งเป็นหัวหน้ากอง อีกคนหนึ่งเป็นวิทยากร เป็นต้น นอกจากนี้ความรู้สึกส่วนตัวที่ว่าตนเอง "เป็นข้าราชการการเมืองหรือ เป็นข้าราชการประจำ" ที่น่าจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนเรามีบุคลิกภาพที่แตกต่างกันได้

อิทธิพลจากสภาพแวดล้อมทั่วไป มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ย่อมต้องมีการเกี่ยวข้องกับปะทะสังสรรค์กับบุคคลอื่น ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนจนถึงประชาชนบุคคลต่าง ๆ ที่ได้ไปเกี่ยวข้องกับตัวนี้ ย่อมมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรมของบุคคลนั้น มากบ้างน้อยบ้าง นอกจากนี้การเข้าไปเป็นสมาชิก หรือถูกควบคุมจากองค์กรต่าง ๆ ย่อมเป็นการสร้าง (shape) รูปแบบบุคลิกภาพให้แก่บุคคลนั้นเช่นกัน ๔๒

๔๒

Willia^o J. Reddin, Managerial Effectiveness (New York : McGraw - Hill Book Company, 1970), p. 89.

ในกรณีเทศบาล การถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะจากกรมการปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่เทศบาลโดยเฉพาะนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล มีความรู้สึกและสำนึกในบทบาทของตน (role perception) ว่าตนเองเป็นข้าราชการ ขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลางมากกว่าที่จะคิดว่าตนเองเป็นคนหรือตัวแทนของท้องถิ่นเสียอีก

การศึกษาถึงภูมิหลัง สถานภาพ และบทบาทของตำแหน่งรวมทั้งสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เข้าใจสาเหตุของความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของบุคคล รวมถึงนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลได้ดียิ่งขึ้น

อันที่จริงการที่คนเรามีบุคลิกภาพที่แตกต่างกันก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นสิ่งเสียหายเสมอไป ถ้าบุคคลมีบุคลิกภาพที่ต่างชนิดกัน แต่มีความสอดคล้องกันก็จะไปด้วยกันได้ ซึ่งจะให้ทัศนะหรือแง่มุมต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น ในทำนองเดียวกันการที่บุคคลมีบุคลิกภาพที่เหมือนกันก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นของดีเสมอไป ในเมื่อเป็นบุคลิกภาพที่ไม่สอดคล้องกัน หรือ ชนิดที่ไต่หาความขัดแย้งจะทำให้เกิดทัศนะที่แคบในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการพิจารณาความขัดแย้งในทางบุคลิกภาพจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องหรือ "สัมพันธ์กัน" เป็นกรณีไป ดังจะได้เสนอรายละเอียดในเรื่องนี้ต่อไปในบทที่ ๓.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุป

การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปเทศบาล เริ่มก่อกำเนิดมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เกิดขึ้นในแบบ "การยื่นให้" ของรัฐแก่ประชาชน โดยมีจุดประสงค์ในตอนแรกเพื่อที่จะให้มีการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของราษฎร

การจัดตั้งเทศบาลเต็มรูปแบบมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นการปกครองท้องถิ่นของราษฎรโดยจำลองรูปแบบไปจากการปกครองส่วนกลาง นอกจากมีจุดประสงค์ที่จะให้ราษฎรรู้จักปกครองตนเองแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การเทศบาลเป็นเสมือน "โรงเรียน" สอนประชาธิปไตยทำให้เกิดการเรียนรู้การปกครองตนเองอีกสถานหนึ่งด้วย

การเทศบาลของไทยดำเนินไปอย่างลุ่ม ๆ คอน ๆ ตามสถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบาลกลาง การดำเนินการบริหารเทศบาลเต็มไปด้วยอุปสรรคทางการเมืองนานาประการ ประกอบทั้งมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะการกุ่มอำนาจเกี่ยวกับการงบประมาณ ทำให้การเทศบาลไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในแง่ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้

ในการบริหารงานเทศบาลนั้น ปรากฏว่ามีความขัดแย้งทางการบริหารเกิดขึ้นระหว่างนายกเทศมนตรี ผู้เป็นเสมือนข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นหัวหน้างานค่านโยบาย และปลัดเทศบาล ผู้เป็นเสมือนข้าราชการปกติ ซึ่งผู้เป็นหัวหน้างานประจำ

ของเทศบาล สาเหตุแห่งความขัดแย้งดังกล่าวจำแนกออกได้สองประการคือ ความขัดแย้งจากสาเหตุภายนอก เช่นความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และความกำกวมของกฎหมาย กับความขัดแย้งจากสาเหตุภายใน หรือความไม่ "สมพ้องกัน" ในลักษณะทางบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ความขัดแย้งประการหลังเป็นจุดสำคัญของการศึกษาเรื่องนี้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย