

ก. สรุปผลการวิเคราะห์

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเองในการที่ประชาชนจักได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กรณีเทศบาล นับได้ว่า เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นไทยรูปหนึ่งในปัจจุบัน ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับหลักการที่เป็นอุดมคติ ของการปกครองประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองอย่างกว้างขวาง มีความผูกพันและรับผิดชอบกิจกรรมอื่นเป็นภารกิจของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง โดยสรุปก็คือ เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดรูปหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่สัมพันธ์กับประชาชนมากที่สุด ต่างไปจากกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่สัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ปัจจุบันเทศบาลมีอยู่ถึง 134 แห่ง ดีกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล เพราะมาจากประชาชนทั้งหมด (ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ)

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การบริหารงานแบบของเทศบาลในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่เรียกว่า แบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล (mayor council) โดยที่ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายสภา และสมาชิกสภาเทศบาลมาร่วมกันพิจารณาเพื่อเลือกตั้งฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีคนหนึ่งและคณะเทศมนตรีอีกตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ประกอบทั้งโครงสร้างของเทศบาลเป็นโครงสร้างทางการเมืองตามระบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งโครงสร้างทางการเมืองระบบนี้ กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมีอำนาจควบคุมในการบริหารงานซึ่งกันและกัน อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการที่จะควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารในมาตรการสำคัญ ๆ ดังนี้คือ การตั้งกระตุ้ม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วาง

ใจคณะเทศมนตรี ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี อำนาจในการควบคุมของสภาเทศบาลดังกล่าวอาจทำให้ คณะเทศมนตรีต้องพ้นตำแหน่งก่อนวาระได้ เช่น เมื่อสภาเทศบาลเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 34 และมีมติเห็นสมควรส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นมติที่มีความหมายว่าสภาเทศบาลไม่ไว้วางใจการบริหารงานของคณะเทศมนตรี จึงเห็นควรรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยเป็นครั้งสุดท้าย ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับความเห็นของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าหากรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสภาเทศบาลก็ให้ยกเลิกมติของสภาเทศบาลดังกล่าวเสีย ส่วนอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เช่นเดียวกัน ถ้าสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับความเห็นของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีก็ต้องลาออกจากตำแหน่งไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสภาเทศบาลจึงจะมีผลทำให้สภาเทศบาลต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นต่อไปในวาระ 2, 3 เหมือนกับสภาเทศบาลได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ในทางกลับกัน คณะเทศมนตรีก็มีอำนาจที่จะควบคุมให้สภาเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของคนอยู่ในกรอบที่ถูกต้องเหมาะสม ถ้าเห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของคนโดยไม่ชอบธรรม คณะเทศมนตรีก็มีอำนาจที่จะเสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

โครงสร้างของการบริหารงานเทศบาลในระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มักจะสร้างปัญหาทั้งในทางการเมืองและการบริหารอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งมีผลทำให้กิจการของเทศบาลไม่เจริญและมีผลงานเป็นที่พึงพอใจของประชาชน บางเทศบาลต้องมีการเปลี่ยนคณะเทศมนตรีบ่อยครั้ง บางเทศบาลมีการยุบสภาเทศบาลเพื่อมีการเลือกตั้งใหม่บ่อยครั้ง พฤติกรรมดังกล่าวนอกจากจะไม่เป็นผลดีแก่การบริหารกิจการอื่นเป็นหน้าที่ของเทศบาลเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแล้ว ยังเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลและทำให้การที่ประชาชนควรจะมีควมรับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลน้อยลงไป อันจะมีผลทำให้เทศบาลนั้น ๆ มีความอ่อนแอและขาดผลงานที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของโครงสร้างของเทศบาลที่จะทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพต่อการบริหารงานในหน้าที่อื่นจะมีผลทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างจริงจังอันเป็นเป้าหมายสำคัญที่ต้องการให้เกิดขึ้น เพราะหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่จะมีความสำเร็จ หรือล้มเหลวจะขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนหรือไม่ เป็นประการสำคัญ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลนี้จะเน้นโครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.... ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างไปยังคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. 2529 เป็นหลัก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยนี้ ประกอบด้วย ประชาชน พนักงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และข้าราชการประจำที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำปาง

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้าง ของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทย เสนอผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2529 โดยมีกลุ่มของพนักงานเทศบาลและประชาชนเห็นด้วยมากที่สุด และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือ กลุ่มของสมาชิกสภาเทศบาล

เพศ อายุ อาชีพ ราชได้ สถานะบทบาทหน้าที่ และการศึกษา ก่อให้เกิดความแตกต่างกันใน ความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่น และความรู้สึกสำนึกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเทศบาล

ด้านความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองรูปของเทศบาล ปรากฏว่าเพศชายมีมากกว่าเพศหญิง เมื่อพิจารณาด้านอายุ ปรากฏว่า ผู้มีอายุอยู่ในวัยชราและวัยทำงาน จะมีความรู้ความเข้าใจมากกว่ากลุ่มอายุอื่น ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ด้านการศึกษา ปรากฏว่า ผู้มีความรู้ระดับปริญญาตรี ยังมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระดับปานกลาง อันแสดงให้เห็นว่า

ผู้มีความรู้ระดับสูงไม่ได้หมายความว่ามีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูงตามไปด้วย ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับ ปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ความสนใจ การมีผลได้ผลเสีย การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ของหน่วยงาน นั้น เป็นต้น ด้านอาชีพนั้น ปรากฏว่า ผู้มีอาชีพอิสระ ประกอบธุรกิจส่วนตัว และราชได้สูงกว่าหมื่นบาทต่อเดือนขึ้นไปจะมีความรู้ความเข้าใจดีที่สุด ซึ่งให้เห็นว่าการมีอาชีพมั่นคง เป็นอิสระ ทำให้มีราชได้สูง อันจะนำไปสู่การมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูงด้วย เพราะมีเวลาสนใจการเมืองได้อย่างเต็มที่ ในด้านสถานบทบาทหน้าที่ปรากฏว่า ในกลุ่มของ สมาชิกสภาเทศบาล มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองดีที่สุด

ด้านความรู้สึกสำนึก เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ปรากฏว่าทุกฝ่ายส่วน ส่วนใหญ่มีความสำนึกทางการเมืองท้องถิ่นในรูปเทศบาลค่อนข้างสูงไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ พนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลจะมีความสำนึกทางการเมืองค่อนข้างสูงไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนทั่วไปและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลจะมีความแตกต่างในความสำนึกพอสมควร ประเด็นที่น่าสนใจมองโดยภาพรวม เมื่อพิจารณาด้านราชได้ซึ่งมิได้หมายความว่า ผู้มีราชได้สูงจะ มีความสำนึกสูงเสมอไปผู้ที่มีราชได้ต่ำอาจจะมีสำนึกทางการเมืองสูงก็ได้ จากผลการวิจัยนี้ พบว่าผู้ที่มีราชได้ต่ำกว่าสามพันบาทลงมากลับมีความสำนึกทางการเมืองสูงมาก

จะเห็นว่า ประชาชน มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองรูปเทศบาลในระดับหนึ่ง แต่ถ้าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับโดยตรงจะมีความรู้ความเข้าใจในระดับสูง ความสำนึกทางการเมืองก็เช่นกัน ผู้มีความสำนึกทางการเมืองสูงก็มิได้หมายความว่า ผู้นั้นจะมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองสูง ด้วยเสมอไป ในเขตเทศบาลโดยทั่วไป การที่จะทำให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีความรู้ความเข้าใจ ทางการเมืองเป็นอย่างดีก็จะต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความ เข้าใจแก่ประชาชนต่อไป เพื่อจะได้สร้างสำนึกของประชาชนขึ้นมาให้สูงขึ้น อันจะนำไปสู่ การรู้จักการปกครองตนเองของประชาชนในลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

ข. การอภิปรายบทสรุป

การวิจัยนี้ เกี่ยวข้องกับกฎหมายของเทศบาล ซึ่งมีผู้วิจัยเกี่ยวข้องกับเทศบาลหลาย ประเด็น โดยเฉพาะ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ม่วงแก้ว วิจัยพบว่า บุคลากรเทศบาลของไทยยังมีความรู้สึกรับรู้เป็นเจ้าของ ความรู้สำนึกใน

ความสำคัญทางการเมืองและการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในอัตราค่อนข้างต่ำ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาเสริมสร้างให้เกิด "วิญญาณความเป็นเจ้าของท้องถิ่น" ให้เพิ่มพูนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นสิ่งกระตุ้นความกระตือรือร้นทางการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งจะพื้นฐานที่สำคัญและมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ อีกนัยหนึ่ง "การปกครองในระดับชาติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ ถ้าการปกครองท้องถิ่นล้มเหลว" นั้นเป็นผลการวิจัยเมื่อ 5 ปีที่แล้วมา

การปรับปรุงเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และบรรลุมติคุณประสงค์และเป้าหมายอย่างแท้จริง จึงต้องกระทำพร้อม ๆ กันทุกด้าน ตามที่รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ กับรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ม่วงแก้ว ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย เมื่อปี พ.ศ.2529 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลใหม่ ตามที่ผู้วิจัยดำเนินการวิจัย (เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการและคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแก้ไขแล้วเมื่อปี พ.ศ.2529 ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่นำมาวิเคราะห์เพื่อจะทำให้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นความสำคัญและดำเนินการแก้ไขไปตามวิวัฒนาการของบ้านเมือง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในฐานะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ขอดอนร่างพระราชบัญญัติคืนจากคณะรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ที่กระทรวงมหาดไทยยกร่าง เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2529 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ตรวจสอบพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....เสร็จแล้วมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและสาระสำคัญอื่น ๆ รวม 36 ประการ) คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยให้เหตุผลว่า "กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากระยะเวลาการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ดังกล่าวได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานาน สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงระยะเวลาที่กระทรวงมหาดไทย ได้ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นอย่างมาก และกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

ทำให้เทศบาลในปัจจุบันมีขีดความสามารถในการพัฒนาเมือง และการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อถอนร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ดังกล่าว และให้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันต่อไป โดยมีเหตุผล ดังนี้

- (1) การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลในปัจจุบัน เป็นรูปแบบการปกครองในระดับประเทศคือ ใช้ระบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเหมาะสม
- (2) การปกครองรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน เกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้ใช้มาเป็นเวลานาน 50 กว่าปีและพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในระยะเวลาต่อมาอีกหลายฉบับ ยังเป็นรูปแบบที่เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นเทศบาลแบบเดี่ยวกันจะไม่ก่อให้เกิดความสับสนในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่น
- (4) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน ไม่มีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนรูปแบบอื่น
- (5) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ประชาชนยอมรับและเชื่อถือตลอดมาคณะรัฐมนตรีรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทย เช่น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ซึ่ง นายพลสวัสดิ์ โทตระไวศยะ กับคณะเป็นผู้เสนอ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยอันเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และมีหลักการสำคัญหลายประการที่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติ ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีรับหลักการโดยที่เห็นผลว่า พอที่จะนำมาพิจารณาปรับปรุงให้เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับเดี่ยวกันได้ กับของกระทรวงมหาดไทย ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. เสนอโดยนายถวิล ไพรสณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา เพราะร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ "กำหนดให้องค์กรเทศบาลมีระบบเดี่ยว โดยที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และกลับห้ามมิให้นายกเทศมนตรี เป็นสมาชิกสภาเทศบาลในขณะเดียวกัน นายก

เทศมนตรีจะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน ร่วมบริหารงาน นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี" อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็เลือกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ..... ของกระทรวงมหาดไทย(โดยกรมการปกครอง) ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. 2529 มาทำการวิจัย แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะขอถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนจาก คณะรัฐมนตรีก็ตาม ตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

เมื่อปี 2530 นายเอนก สิทธิประศาสน์ อธิบดีกรมการปกครอง สมัยนั้น ได้บรรยายในหลักสูตรหัวหน้าหมวดการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗ อาคารสำนักงานการศึกษา ท้องถิ่นถึงนโยบายต่าง ๆ ของ กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง โดยได้สรุปนโยบาย การปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการ คือ

"1. ให้อำนาจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคลัง

2. ให้อำนาจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

3. ปรับปรุงรูปแบบของเทศบาล ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น.....

ดังนั้น กรมการปกครอง จึงได้พยายามให้เทศบาลแต่ละแห่ง มีรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้เทศบาลมี 3

รูปแบบ ดังนี้ 1. คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล คือ รูปแบบของเทศบาลที่ใช้ในปัจจุบันนี้

2. นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล คือ รูปแบบของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้

3. ผู้อำนวยการเทศบาลและสภาเทศบาล คือ รูปแบบเมืองพัทยา และเปิดโอกาสให้ประชาชน แสดงความประสงค์ว่า จะเลือกรูปแบบใดมาใช้ในท้องถิ่นของตน ขณะนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา....."

จากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยดำเนินการนี้ ได้พบความจริงว่าความเห็นส่วนใหญ่ของทุกฝ่าย ต้องการจะให้มีความยืดหยุ่นเลือกเกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลเพิ่มขึ้นจากเดิมเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. 2529 และส่วนใหญ่

ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ในด้านความรู้ความเข้าใจและความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลของทุกฝ่าย ก็มีสูงขึ้นมากจากอดีตที่ผ่านมาถึงระดับที่ทางราชการน่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองให้มากขึ้น โดยการปรับปรุงกฎหมายของเทศบาลที่เกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน

ค. ข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดให้เทศบาลมีเพียงฐานะเดียว

หมายความว่า จะไม่มีการแบ่งชั้นของเทศบาล ออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลดังเช่นที่เคยเป็นมาจนถึงปัจจุบัน จะทำให้เทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศมีฐานะเดียวเหมือนกันเท่าเทียมกัน โดยเรียกเทศบาลและตามด้วยชื่อของจังหวัด เช่น เทศบาลเชียงใหม่ เทศบาลแม่สอด เทศบาลลำปาง เป็นต้น ถึงแม้จะมีชื่อแตกต่างกันในรายได้ จำนวนประชากรไปบ้าง หากทำได้ก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมระบบการปกครองเทศบาลให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นยิ่งขึ้น

2. ควรที่จะได้มีการศึกษาเพื่อกำหนดรายได้ของสภาภิบาลที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเสียใหม่ให้เหมาะสม

แต่เดิมมาคือปี พ.ศ. 2528-2535 กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณายกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลโดยเฉพาะในประเด็นของรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาของท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องมีรายได้ตั้งแต่ ห้าล้านหนึ่งบาทขึ้นไป และต่อมา เมื่อเดือนสิงหาคม 2535 กระทรวงมหาดไทย ได้ปรับปรุงในประเด็นของรายได้ใหม่ เป็นท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ สิบสองล้านบาทขึ้นไป โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ประกอบกับ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต นับเป็นเหตุผลที่ดีมาก แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ท้องถิ่นใดจะยกฐานะขึ้นได้เป็นการยากในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่า กระทรวงมหาดไทย จะกำหนดข้อยกเว้นไว้ก็

ตาม ซึ่งในกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว อันเป็นการไม่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงและไม่สนองตอบนโยบายของรัฐบาลและของกระทรวงมหาดไทย ข้อยกเว้นของกระทรวงมหาดไทยก็คือ "ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การผังเมือง การจราจร การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานสาธารณูปการ การพัฒนาท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นเป็นการสมควร ก็ให้ขึ้นจังหวัดผลและความจำเป็นพร้อมทั้งข้อมูลความเหมาะสมไปให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณา"

จริงอยู่ที่ว่าทรัพยากรทางการบริหารเป็นสิ่งสำคัญไม่ว่าจะเป็น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการจัดการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการเงินดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ กำหนดวงเงินรายได้ไว้สูงมากเพื่อรองรับการเติบโตของท้องถิ่นในอนาคต ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการกำหนดวงเงินไว้สูงเกินความจำเป็นและเพื่อให้ยากขึ้นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลอีกระดับหนึ่ง เพื่อความสะดวกในการควบคุม เพราะถ้าเป็นสุขาภิบาลก็จะควบคุมได้ใกล้ชิดกว่าเทศบาล ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานทั้งฝ่ายสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรที่ กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาล น่าจะทบทวนหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (หรือเทศบาลที่ไม่มีการแบ่งแยกเป็น นคร เมือง ตำบลในอนาคต) ในประเด็นสำคัญคือ รายได้ของท้องถิ่นโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ควรจะได้มีการศึกษาเพื่อกำหนดรายได้ ของสุขาภิบาลที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเสียใหม่ให้เหมาะสม เพื่อจะได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่สมบูรณ์แบบนัก ขึ้นเป็นเทศบาล อันถือไว้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบกว่า เพราะประชาชนเข้ามารับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตามหลักของการปกครองตนเองอย่างแท้จริง



3. ควรให้ปลัดเทศบาลเป็นคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด

ในการบริหารบุคคลของเทศบาลก็มีความสำคัญต่อการพัฒนากิจการของเทศบาลอยู่แล้ว แม้แต่องค์การสหประชาชาติได้เคยทำการศึกษา และได้จำแนกระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกออกเป็น 3 ระบบ คือ

(1) ระบบที่ให้สิทธิอำนาจในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอย่างเต็มที่

(Separate Local Government Service)

ระบบนี้โดยหลักแล้ว ได้มอบอำนาจการจัดการเกี่ยวกับบุคคลให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดดำเนินการเองโดยรัฐบาลกลางเข้าไปเกี่ยวข้องกับน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ระบบนี้ถือว่าเทศบาลเป็นอิสระอย่างมาก และเป็นนายของตนเองในการกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และการจัดการบริหารงานบุคคลทั้งหลายตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่คนที่สุด โดยรัฐบาลได้กำหนดกฎเกณฑ์ แต่เพียงกว้าง ๆ และเข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่เพียงเสนอข้อควรปฏิบัติ นับว่าเทศบาลมีอิสระเสรีอย่างมากในการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลของตน วิธีการปฏิบัติอย่างเต็มที่ในประเทศต่าง ๆ เช่น บราซิล ญี่ปุ่น ชิลี มลรัฐบางมลรัฐ ในสหรัฐ ฝรั่งเศส นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร เป็นต้น

(2) ระบบที่ให้กิจการบริหารบุคคลของท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของระบบ

ข้าราชการพลเรือนของประเทศ (Integrated National and Local Service)

ระบบนี้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดดำเนินการบริหารงานบุคคล ขององค์การปกครองท้องถิ่นไปด้วยโดยเริ่มตั้งแต่การส่งบุคคลไปปฏิบัติงานในองค์การปกครองท้องถิ่น และให้อำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิ์มีเสียงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในบางประการ ไปจนถึงการให้ผู้แทนขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือของสมาคมพนักงานท้องถิ่น เข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในเมื่อปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ระบบนี้มีในประเทศจีน อินเดีย ปากีสถาน เอกวาดอร์ และสหสาธารณรัฐอาหรับ

(3) ระบบให้มีคณะกรรมการระดับชาติของรัฐบาลกลาง เป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินการบริหารงานบุคคลและท้องถิ่น (Unified Local Government Service) ระบบนี้มีหลักการ ให้มีคณะกรรมการระดับชาติเป็นเอกเทศ ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในท้องถิ่นเคียงกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในระดับชาติ เป็นการให้รัฐบาลแห่งชาติเข้าไปเกี่ยวข้องกับควบคุมการบริหารงานบุคคล แต่อาจจะให้มีผู้แทนขององค์การปกครองท้องถิ่น และของสมาคมพนักงานประจำต่างๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วยบ้างก็ได้ตามที่แต่ละประเทศจะเห็นเหมาะสม ระบบนี้ ได้ปฏิบัติอยู่ในประเทศไทย จากเมกา บางมลรัฐในอินเดียนแทนซาเนีย บางภูมิภาคในไนจีเรีย

ในเอกสารขององค์การสหประชาชาติยังได้แสดงความคิดเห็นประกอบอีกว่า แม้ระบบแต่ละระบบจะมีข้อดีข้อเสีย แตกต่างกันไปก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าแต่ละระบบสามารถปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อม และก่อให้เกิดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม (merit system) ได้ด้วยกันทั้งนั้น ยิ่งไปกว่านั้นถ้าจะกล่าวในแง่ของการจัดระบบเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในประเทศเป็นไปโดยมีระเบียบสอดคล้องกัน และให้มีหนทางที่รัฐบาลกลางจะได้มีส่วนจัดวางแผนงานให้ท้องถิ่นได้คนดีมีความรู้ความสามารถ เข้าปฏิบัติงานของท้องถิ่นโดยมีประสิทธิภาพสูงเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประเทศแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนาน่าจะได้ประโยชน์ จากระบบที่ 3 เป็นอย่างมาก เพราะเป็นระบบที่รัฐบาลกลางสามารถวางแผน และกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบแบบแผนให้แก่ท้องถิ่น โดยมิคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเจาะจง

ความเห็นขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวที่น่าสนใจมากเพราะประเทศไทยจัดระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นแบบระบบที่ 3 คือ มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. ซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับชาติของรัฐบาลกลาง เป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ในเรื่องของ ก.ท. นั้นยังไม่เปิดโอกาสให้คนของ เทศบาล เข้ามามีที่นั่งในคณะกรรมการอย่างเหมาะสมซึ่งมีเพียง นายกสินนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย เท่านั้นที่เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นก็ตาม ก็เป็นประเด็นที่น่าจะปรับปรุงกันต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวผู้วิจัยมุ่งแสดงความเห็นไปที่คณะกรรมการพนักงาน

เทศบาลประจำจังหวัด หรือ อ.ก.ท.จังหวัด เป็นประการสำคัญ อ.ก.ท.จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งหน้าที่หลักของ อ.ก.ท.จังหวัด คือมีหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น และมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม กล่าวคือมีหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานเทศบาล ให้คุณให้โทษกำหนดตำแหน่ง ของพนักงานเทศบาลในจังหวัดนั้น ๆ อ.ก.ท.จังหวัดนี้ จะไม่มีพนักงานเทศบาลหรือคนของเทศบาลเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด เรื่องนี้เคยมีการสัมมนา เกี่ยวกับเรื่อง "พนักงานส่วนท้องถิ่น" เมื่อปี พ.ศ. 2508 โดยจัดขึ้นที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ประชุมมีความเห็นในคนหนึ่งว่า "ในการพิจารณาเรื่องระเบียบวินัยมี อ.ก.ท.เทศบาล อ.ก.ท.จังหวัดขึ้นไปสู่ ก.ท. ถ้าจะมีการแต่งตั้ง อ.ก.ท.จังหวัด อย่างน้อย ให้มีประธาน อ.ก.ท. เทศบาลไปร่วมด้วย และ ก.ท. ควรให้ประธาน อ.ก.ท.เทศบาล และ ประธาน อ.ก.ท.จังหวัด เข้าร่วมด้วย จะเป็นการประสานงานและแก้ไขปัญหาซึ่งหากต่าง ๆ ให้ยุติลงจะเป็นการดีไม่น้อย" อ.ก.ท.จังหวัดจึงเกิดปัญหาขึ้นมากมายดังที่ได้มีผู้วิจารณ์ไว้ข้างต้นแล้ว การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ บางครั้งจึงอาจเกิดผลเสียได้ หรือจะกลายเป็นตราสายคอสม่าน เรื่องที่ทางจังหวัดหรือเลขานุการ อ.ก.ท.จังหวัด เสนอเห็นชอบแล้วจึงสมควรให้คนของเทศบาล โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลโดยตรง กล่าวคือ ตำแหน่งของปลัดเทศบาล ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกับหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด (บางที่จะบริหารงานควบคุมบังคับบัญชานักงานที่ใหญ่กว่า หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด บางหน่วยงานเสียอีก) มาร่วมเป็น อ.ก.ท.จังหวัด ด้วย เพื่อเป็นผู้คอยให้ข้อมูลขึ้นจกราชละเอียดเกี่ยวกับงานของเทศบาลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และ อ.ก.ท.จังหวัด ก็ควรปรับปรุงเสียที่โดยผู้เป็นคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ไม่จำเป็นต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมดทุกคน ตามที่เป็นอยู่เช่นปัจจุบัน ควรจะกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจนเท่าที่จำเป็น และหนึ่งในคณะอนุกรรมการนั้น ควรจะมีปลัดเทศบาลรวมอยู่ด้วย ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความน้อยเนื้อต่ำใจของพนักงานเทศบาลลงได้บ้าง ในประเด็นที่ว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาที่ให้คุณให้โทษแก่พวกเขา

4. ความกำเริบโครงสร้างของเทศบาลเป็นระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง หรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) ซึ่งในระบบนี้ เป็นรูปเทศบาลที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมากโดยไม่อาศัยมติของสภาเทศบาล เพื่อเป็นการแก้ปัญหาบางประการในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลที่ใช้แบบคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล (weak mayor) ในปัจจุบัน และจากผลการวิจัยนี้ จะเห็นว่าทุกฝ่ายส่วนใหญ่ต้องการจะให้ใช้ รูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง อันจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขรูปแบบเทศบาลเดิมที่ใช้อยู่ได้อย่างดี อันเป็นการสอดคล้องและสนองนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ หมายความว่า จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ และนโยบายเน้นหนักของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2536 ในฐานะผู้ควบคุมรับผิดชอบเทศบาลในประการที่ว่า "จะปรับปรุงรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองประเทศ"

บทส่งท้าย

เทศบาลในประเทศไทย ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2476 เป็นผลสืบเนื่องมาจากประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลต่อมาหลายครั้ง หลายหนจนในปัจจุบัน ได้ยึดหลักพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นหลัก โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขต ฐานะการจัดตั้งและการยุบเลิกเทศบาลจะต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ระบบเทศบาลของไทยที่จัดตั้งขึ้น รัฐบาลโดยกฎหมาย ได้คำนึงถึงฐานะรายได้ และสภาพของชุมชนเป็นหลัก จึงได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในส่วนเกี่ยวกับการโครงสร้างของเทศบาลนั้น เทศบาลในประเทศไทยได้ใช้รูปแบบเดียวกับทุก ๆ เทศบาลคือแบบคณะเทศมนตรีและสภา เป็นการเลียนแบบรูปการปกครองของรัฐจัดว่าอยู่ในฐานะระบบรัฐบาลโดยรัฐสภา การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ยังไม่ยังเกิดผลเท่าที่ควร อันเป็นสาเหตุที่

ทำให้ประชาชน ยังไม่พร้อมที่จะรับการปกครองแบบประชาธิปไตย เทศบาลก็เช่นกัน การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ได้ดำเนินมาถึง 59 ปีแล้ว และได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตลอดคือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) เพื่อบรรลุลักษณะการและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ได้มุ่งหวังไว้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะหน้าที่ที่สำคัญ คือ เป็นหน่วยงานฝึกฝนประชาธิปไตยระดับพื้นฐานให้แก่ประชาชนเพื่อให้เป็นพลเมืองดีของชาติในระบบประชาธิปไตย อันเป็นหน้าที่ที่ตระหนักกันมา ตั้งแต่เริ่มให้มีการเทศบาลในรัชกาลที่ 6 แม้ประชาชน ข้าราชการ และนักการเมืองทุกฝ่าย จะมีความรู้ความสำคัญทางการเมืองสูงขึ้นมาระดับหนึ่งก็ตาม ก็ยังมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ประการ

ในประการหนึ่งคือ ในแง่กฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่ควรนำไปพร้อม ๆ กัน คือ การแก้ไขปรับปรุงด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลเพื่อให้เอื้ออำนวย สนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในทุก ๆ ด้านของประชาชนให้บรรลุผลเร็วขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถที่จะดำเนินการไปให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งขณะนี้ได้มีการแก้ไข กฎหมายสำคัญ ๆ ไปบางส่วนแล้ว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันเป็นการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และอาจจะมีการแก้ไขสภาตำบลให้เป็นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย กำลังร่างกฎหมายเสนอรัฐบาลอยู่เวลานี้ รวมถึงแก้ไขที่มาของ ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจะมีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นที่น่าสนใจของหลายฝ่ายอยู่ขณะนี้ในเรื่อง

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของเทศบาล ได้มีหลายฝ่ายเคยกระทำมาแล้วกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ก็เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อปี พ.ศ. 2529 ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการถึงขั้นส่งให้ สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แก้ไขเพิ่มเติมในหลักการและสาระสำคัญอื่น ๆ พร้อมทั้งแก้ไขบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเทศบาล นั้น ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่า เป็นที่น่าเสียดายในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนั้นคืน โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ว่า ระยะเวลาการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว ได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานาน สถานการณ์การปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงระยะเวลาที่กระทรวงมหาดไทย ได้ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาเป็นอย่างมาและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล ทำให้เทศบาลในปัจจุบัน มีขีดความสามารถในการพัฒนาการเมืองและการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. 2529 มาทำการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของเทศบาล ตามร่างกฎหมายนั้นเพื่อหวังว่า คงจะเป็นประโยชน์ในอนาคต ในการที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสนใจ หรือเมื่อมีการพิจารณาการปกครองในรูปแบบเทศบาล เมื่อใด จะได้เป็นส่วนช่วยในการพิจารณาได้อีกแง่มุมหนึ่ง รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริงด้วย และการเสนอการศึกษาเทศบาลในระบบ strong mayor ขึ้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เสนอเป็นทางเลือกในอันที่จะแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการในหน้าที่ของเทศบาลในระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระบบ weak mayor อันจะเป็นทางพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพขึ้นอีกทางหนึ่งผลการวิจัยพบว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาล ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น และด้านความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึกสำนึก รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนท้องถิ่นของทุกฝ่าย แม้จะมีความแตกต่างกันในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชากรวิจัย แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ทุก

ฝ่ายมีสูงขึ้นมากจากอดีตที่ผ่านมา ผลพวงที่ได้รับอย่างไม่คาดคิด คือ สามารถสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ในลักษณะพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างไม่เป็นทางการ อันเป็นแนวทางให้เกิดการขยายแนวพฤติกรรมไปสู่เทศบาลท้องถิ่นอื่นต่อไป เพื่อก่อให้เกิดการร่วมงาน ร่วมสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในการที่จะให้การศึกษา ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปปฏิบัติ จัดทำให้เกิดประโยชน์ในท้องถิ่น และเพื่อสามารถจัดทำบริการสาธารณะ สนองความต้องการได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง