บทที่ 3
การปกครองท้องถิ่นรูปของไทย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ว่า

"ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่า ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเรามีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"[1]

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นสถาบันหลักของประเทศในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของการเป็นสถาบันการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดและเหมาะสมสอดคล้องกับการต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง[2]

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้เริ่มวิวัฒนาการมาตั้งแต่ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยระยะแรกเริ่มแรกมุ่งให้เป็นองค์กรการปกครองของท้องถิ่น ที่แบ่งอำนาจมาจากส่วนกลางให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและการดูแลความเรียบร้อยโดยทั่วไปเป็นประการสำคัญ ในเวลาต่อมาเมื่อความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเฟื่องฟูขึ้น ได้ตระหนักกันโดยทั่วไป ว่านอกเหนือจากด้านความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวน่าจะเป็น "โรงเรียนสอนประชาธิปไตย" ให้ประชาชนไทยรู้จักปกครองตนเองได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามเป็นที่ประจักษ์ในปัจจุบันนี้ว่าหน้าที่อย่างแรกของเทศบาลและสุขาภิบาลนั้นมีสัมฤทธิผล

---

[1]ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2526), หน้าคำนำ

[2]ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 261

สูงแต่หน้าที่ในด้านการ "ฝึกฝนให้ประชาชนชาวสยามได้มีโอกาสฝึกฝนการใช้สิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย" ดังพระปณิธานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่สู้จะประสบความสำเร็จมากนัก แม้ว่าจะเป็นเรื่องใกล้ตัวแต่ประชาชนชาวไทยทั่วไปก็ยังให้ความสนใจ และเข้ามีส่วนร่วมในกิจการปกครองตนเองในระดับต่ำมาก[3]

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล เป็นวิธีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลจะได้รับการมอบอำนาจบางอย่างจากส่วนกลางให้ไปดำเนินการเองการปกครองเทศบาลนี้จึงมักใช้กับท้องถิ่นที่มีความเจริญ และมีประชาชนรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น มีนักบริหารและนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่า การปกครองแบบเทศบาลจะสามารถทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าและสามารถให้บริการต่าง ๆ ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าวิธีการรวมอำนาจการปกครองไว้ส่วนกลาง[4]

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลไทย

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เดิมเสียใหม่ เพื่อให้ทันกับนานาอารยะประเทศ นอกจากนี้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชน

---

[3]เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

[4]ศรีรัตน์ หริรักษ์, "การปกครองแบบเทศบาล", สันนิบาตสาร ฉบับที่ 2 (ขอนแก่น:โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์, 2514), หน้า 5

พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอีกด้วยเพื่อให้เป็นไปตามทัศนคติใหม่ของระบบการปกครองแบบตะวันตก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ในทวีปยุโรป[5]

สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นที่ได้ทรงเริ่มจัดตั้งขึ้น โดยได้ทรงพระราชดำริให้ทดลองการปกครองในรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อน เมื่อ พ.ศ. 2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2441)[6] แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะกำหนดให้มีผู้บริหาร เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้คัดเลือกพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงสองตำแหน่งคือ นายช่างใหญ่และนายแพทย์สำหรับการดำเนินการของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในครั้งนั้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ 4 ประการ คือ ทำลายขยะมูลฝอย การจัดดูแลที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชน จัดการห้ามต่อไปในภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค ขนย้ายสิ่งโสโครกและซากของมหาชนไปเสียให้พ้น ดังนั้นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่จัดตั้งขึ้นใน

---

[5]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับ กระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506) หน้า 274 อ้างในร้อยตรีกิตติ ประทุมแก้ว, ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา, วปอ.29, 2529-2530 หน้า 73

[6]พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 14 ตอนที่ 34, วันที่ 221 พฤศจิกายน 2441

ประเทศไทย คือสุขาภิบาลซึ่งได้จัดตั้งครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2440[7] ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งมิใช่การปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2448 เมื่อทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง สมุทรสาคร ซึ่งถือกันว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124)[8]

พระราชดำริเมื่อครั้งแรกจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น กล่าวว่าเนื่องมาจากพระองค์ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลในเรื่องของการกระจายอำนาจกล่าวคือในขณะนั้นประเทศต่าง ๆ ในโลกที่เคยรวมอำนาจการปกครองไว้มีแนวโน้มไปในทางที่จะกระจายอำนาจการปกครองในท้องที่จัดการปกครองกันเองมากขึ้น นอกจากนั้นพระองค์ยังได้ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแดนมลายูซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การท้องถิ่นเป็นผลดี[9] ในตำบล

---

[7]ประทาน คงฤทธิศึกษากร, รายงานผลการวิจัย สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง: ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529 หน้า 30 และ สนธิ เตชานันท์, แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว: ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (2453-2468) วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527, หน้า 87

[8]กรมมหาดไทย, "การจัดการสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร" เทศาภิบาล, เล่ม 3 ร.ศ. 126, หน้า 54-65 อ้างใน ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518, หน้า 21

[9]ชำนาญ อุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503) หน้า 27

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท่าฉลอม ซึ่งขณะนั้นอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม สกปรก ไม่เป็นที่สบพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง[10] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น รู้สึกร้อนพระทัยมากถ้าไม่คิดอ่านให้มีการรักษาความสะอาดถนนในตลาดท่าจีน (ท่าฉลอม) ให้หายสกปรกแล้วก็จะเสื่อมเสียชื่อเสียงตั้งแต่เสนาบดีเองตลอดจนผู้ว่าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าจีน สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้มีหนังสือไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าฉลอมมาปรึกษาหาทางแก้ไขจนเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในบรรดาประชาชนและข้าราชการทั้งหลายได้ร่วมมือกันสละเงินเพื่อนำมาปรับปรุงตลาดท่าฉลอมให้สะอาดได้เงินเป็นจำนวน 5,472 บาท จึงนำเงินจำนวนนี้มาสร้างเป็นถนนปูอิฐขนาดกว้าง 2 วา ยาว 11 เส้น 14 วา อีกทั้งจ้างคนปัดกวาดเทขยะมูลฝอยจนตลาดท่าจีนสะอาดสมดังพระราชประสงค์[11] การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมนี้นับว่าเป็นตัวอย่างความสำเร็จที่ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายในด้านรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น[12] ในการนี้ได้กราบบังคมทูลเชิญรัชกาลที่ 5 ไปทำพิธีเปิดซึ่งพระองค์ได้ทรงมอบถนนสายนี้ให้กับชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษาความสะอาดโดยร่วมใจกัน ทั้งจัดประทีปโคมไฟถ้าหากมีการที่จะต้องจับจ่ายใช้สอยเงินทองอย่างไร ก็ขอให้ร่วมใจกันบริจาคเข้าหลักการที่ว่าผลประโยชน์ของชุมชนช่วยกันค้ำจุนทำนุบำรุงรักษา สำหรับเจ้าหน้าที่ทำการปกครองสุขาภิบาลในขณะนั้น ได้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการไปพลางก่อนซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบเรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล[13]

---

[10]กระทรวงมหาดไทย, "สำเนาหนังสือตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดี กระทรวงมหาดไทยถึงพระยาพิไชยสุนทร เจ้าเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2448, "เทศาภิบาล ปีที่ 2 เล่ม 2 (เมษายน-กันยายน 2441), หน้า 64-65

[11]เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-67

[12]จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, 276

[13]ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 28

ผลของการจัดสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมดังกล่าวนับว่าได้ก่อประโยชน์แก่ทางราชการและเป็นที่นิยมของประชาชนเพื่อขยายการปกครองรูปการบำรุงท้องถิ่น เช่นนี้ให้กว้างขวางออกไปหัวเมืองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและถือกันว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ ก็คือสถาบันปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มาของการปกครองรูปเทศบาลในปัจจุบัน[14]

ต่อมาได้ขยายการตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)[15] ขึ้นและได้มีการแก้ไขโดยประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2458 วางระเบียบการจัดตั้ง และดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป ทั้งนี้ โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สุขาภิบาลเมือง

2. สุขาภิบาลท้องถิ่น (เดิมเป็นสุขาภิบาลตำบล ต่อมาปี 2458 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลท้องที่ เพื่อให้การจัดสุขาภิบาลไม่จำกัดเฉพาะตำบลใดตำหนึ่ง แต่อาจจะจัดหลายตำบลรวมกันได้ ซึ่งเป็นการสร้างความเจริญให้ทั้งที่ชุมนุมชนและที่ไม่ชุมนุมชนคละกันไป)

สำหรับคณะกรรมการสุขาภิบาล มิใช่บุคคลที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาแต่เป็นผู้ที่ส่วนกลางแต่งตั้งและมีฐานะเป็นข้าราชการ หรือเป็นข้าราชการพนักงานฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งนอกจากนั้นนอกจากนั้นรัฐบาลกลางยังควบคุมการตั้งงบประมาณ โดยต้องได้รับพระบรมราชานุญาติก่อน

---

[14]สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, เอกสารทางการเมือง ของภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519 หน้า 10

[15]พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 25 (กันยายน ร.ศ. 127) หน้า 668

แม้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ปรากฏชัดแต่นักปกครองหลายท่านยอมรับว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์จะจัดรูปแบบการปกครองให้ใกล้เคียงกับเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศยุโรปหลายประเทศรวมทั้งได้นำมาจัดในอาณานิคมหลายประเทศแถบเอเชีย

ในปี พ.ศ. 2461 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มทดลองวิธีการปกครองตนเองในรูปของเมืองจำลองขึ้นเรียกว่า "ดุสิตธานี" อันถือว่าเพื่อเป็นแบบอย่างของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชดำริที่จะให้มีขึ้นในอนาคต และในราว พ.ศ. 2464 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการสนองพระบรมราโชบายโดยจะนำแบบอย่างดุสิตธานีไปปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ แต่การดังกล่าวก็ยังไม่ตกลงว่ากระไร คงเงียบหายอยู่จนสิ้นรัชกาล[16] อย่างไรก็ตามพระราชดำริของพระองค์ที่จะทรงจัดสร้างการปกครองตนเองในลักษณะดังกล่าว นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปกครองตามรูปแบบของเทศบาลในสมัยต่อมา[17]

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่เริ่มรัชกาล และถือกันว่าช่วงดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่มีการริเริ่มและปรับปรุงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล (Municipality) จริง ๆ เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ตอนต้น ๆ รัชกาล[18] เท่าที่ผ่านมานั้นการจัดตั้งและปรับปรุงงานสุขาภิบาลมีลักษณะเป็น

---

[16]สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพ :โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519), หน้า 10

[17]กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 20

[18]สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 3

การกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาดในท้องที่เป็นส่วนใหญ่ และเจ้าหน้าที่บริหารส่วนมากก็เป็นข้าราชการ นอกจากนั้นสุขาภิบาลยังขาดอำนาจที่จะออกข้อบังคับดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น ซึ่งเรียกตามพระราชบัญญัติเทศบาลในขณะนี้ว่าเทศบัญญัติ (By-Law) ในปี 2469 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปใหม่ขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น โดยจัดตั้ง "สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก" ขึ้นในแถบชายทะเลมีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภานี้ขึ้นก็เพื่อบำรุงชายทะเลทิศตะวันตกโดยการบำรุงถนนหนทาง การประปาและไฟฟ้า การวางผังเมือง และการสาธารณสุข ฯลฯ[19] โดยมีคณะกรรมการของสภาดังกล่าว เป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมดและมีฐานะนิติบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม รูปการปกครองดังกล่าวก็มิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไกลไปกว่า รูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นเลยแต่ก็นับเป็นความพยายามอีกขั้นหนึ่ง ที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยได้มีการปกครองแบบเทศบาลอย่างอารยะประเทศ[20]

---

[19] ชำนาญ อุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 31

[20] ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 21

ในปี 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น[21] โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าฯ ถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อทรงพิจารณาพระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนาและอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางเกินไป ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนพระราชฐานะและผลประโยชน์ของรัฐได้ง่าย จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมให้ควรแก่กาลเทศะ การพระราชทานสิทธิแก่ประชาราษฎร์เช่นนี้ เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ในทันทีทันใดทีเดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป[22] อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่า การจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบันทึกได้ทรงย้ำถึงการนี้ตอนหนึ่งว่า "มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่าง

---

[21] หนังสือเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ที่ 452/10905 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2473 มีถึง เจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการ เรื่อง ทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติเทศบาลใน สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519) อ้างใน วิทยานิพนธ์ ของ สมพงษ์ บุญประดิษฐ์, 2525 หน้า 82

[22] พระยาสุนทรพิพิท, ที่มาแห่งเทศบาล, เอกสารประกอบความรู้สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 26-27

ระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน"[23] ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่ง สำหรับการพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรงตระหนักดีว่าสักวันหนึ่งในอนาคตประเทศไทยเราจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้น ดังในเนื้อความในพระราชดำรัสว่า "ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่า ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไร ในประเทศสยามเราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา)
เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภาเราต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไรและจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร"[24]

สำหรับพระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นในอนาคต อาจยืนยันได้จากหลักฐานการ พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที่ 28 เมษายน 2474 มีความตอนหนึ่งว่า

---

[23]พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" อ้างใน สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

[24]พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "Democracy in Siam" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 42 ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 5

"เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล.....ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"[25]

จากนั้นไม่นานเป็นที่น่าเสียดายว่า ได้เกิดการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้ยกร่างไว้แล้ว จึงไม่ได้ประกาศออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2478โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล[26] และได้มีการแก้ไขถึงปัจจุบันหลายครั้งคือ ได้

---

[25]"Suffrage for Siam is Planned by King to Test Democracy," The New York Times (Tuesday, April 28, 1931), p. 16. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ,การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 43

[26]กิตติ ประทุมแก้ว,ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครศรีอยุธยา",(วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529), หน้า 79

ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงทุกวันนี้โดยมีการแก้ไข 9 ครั้ง คือ[27]

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486
2. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
3. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505
4. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510
5. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
6. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
7. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517
8. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519
9. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523

โครงสร้างของเทศบาลไทย

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ได้แบ่งองค์ประกอบของเทศบาลออกเป็น

---

[27]พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523), เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ราชกิจจานุเษกษา ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496

สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มาตรา 1-77

2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี[28]

1. สภาเทศบาล

ในชั้นเดิมพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกรวม 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทที่กล่าวมานี้ มีจำนวนประเภทละครึ่งหนึ่งเท่า ๆ กัน ประกอบกันขึ้นเป็นสภาเทศบาลในระดับต่าง ๆ ตามจำนวนดังนี้ คือ

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน[29]

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนี้ใหม่ โดยยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งนี้เสีย คงให้มีแต่สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพียงประเภทเดียวเท่านั้น[30] สมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี[31]

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้น

---

[28]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 7 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496), มาตรา 14

[29]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 49, มาตรา 52 และมาตรา 54

[30]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 11 (29 มกราคม 2499), มาตรา 9

[31]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 16 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2596, มาตรา 20, มาตรา 21 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, หน้า 10

แล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

การกำหนดสมัยประชุมเทศบาล ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสภาสามัญสองสมัยหรือหลายสมัย แล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย ซึ่งตามปกติสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งนั้นมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตามบทบัญญัตินี้มีข้อน่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาประชุมได้ แต่ไม่มีอำนาจปิดประชุมก่อนกำหนดเวลาของสมัยประชุม นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อประธานสภา นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เห็นว่าเป็นการจำเป็น และเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล อาจขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทั้งนี้สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดได้ไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับ อนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทั้งนี้สมัยประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมได้[32] การประชุมสภาเทศบาล นอกจากสมาชิกสภาจะมีสิทธิอภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับงานของเทศบาลที่ไม่ขัดกับกฎหมายหรือการเมืองแห่งรัฐแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลยังมีสิทธิที่จะกระทู้ถาม คณะเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้อีกด้วย นอกจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ที่อยู่ในตำแหน่งยังมีสิทธิที่จะรวมกันยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้รับคำร้องให้พิจารณาว่า จะสมควร

---

[32]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 24, มาตรา 26 และมาตรา 27

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่าสมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่เมื่อที่ประชุมในลักษณะดังกล่าวนี้ ให้เป็นการประชุมลับโดยให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นประธานการลงมติวินิจฉัย ข้อปรึกษาในการประชุมนี้ ให้กระทำโดยใช้วิธีลงคะแนนลับ[33]

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภาเทศบาลก็ได้แก่ อำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภามากในการวางนโยบาย และการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้ก็คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะมนตรี เพราะร่างเทศบัญญัติฉบับนี้ย่อมจะบรรจุแผนงานทั้งหมดที่จะดำเนินการตลอดปีไว้ การที่ต้องฝ่ายบริหารเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาลก็เพราะสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของราษฎรทั้งหมดในเขตเทศบาล หากสภาเทศบาลรับหลักการในร่างเทศบัญญัติฉบับนั้น ก็หมายความถึงว่าราษฎรทั้งหมดในเขตเทศบาลทั้งหมดเห็นด้วยกับแผนงานของคณะเทศมนตรี และกล่าวได้ว่าตรงกับความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการในเทศบัญญัติฉบับนั้น ก็แสดงว่าแผนงานที่เสนอมานั้นไม่ตรงความต้องการของประชาชน ซึ่ง

---

[33]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 34

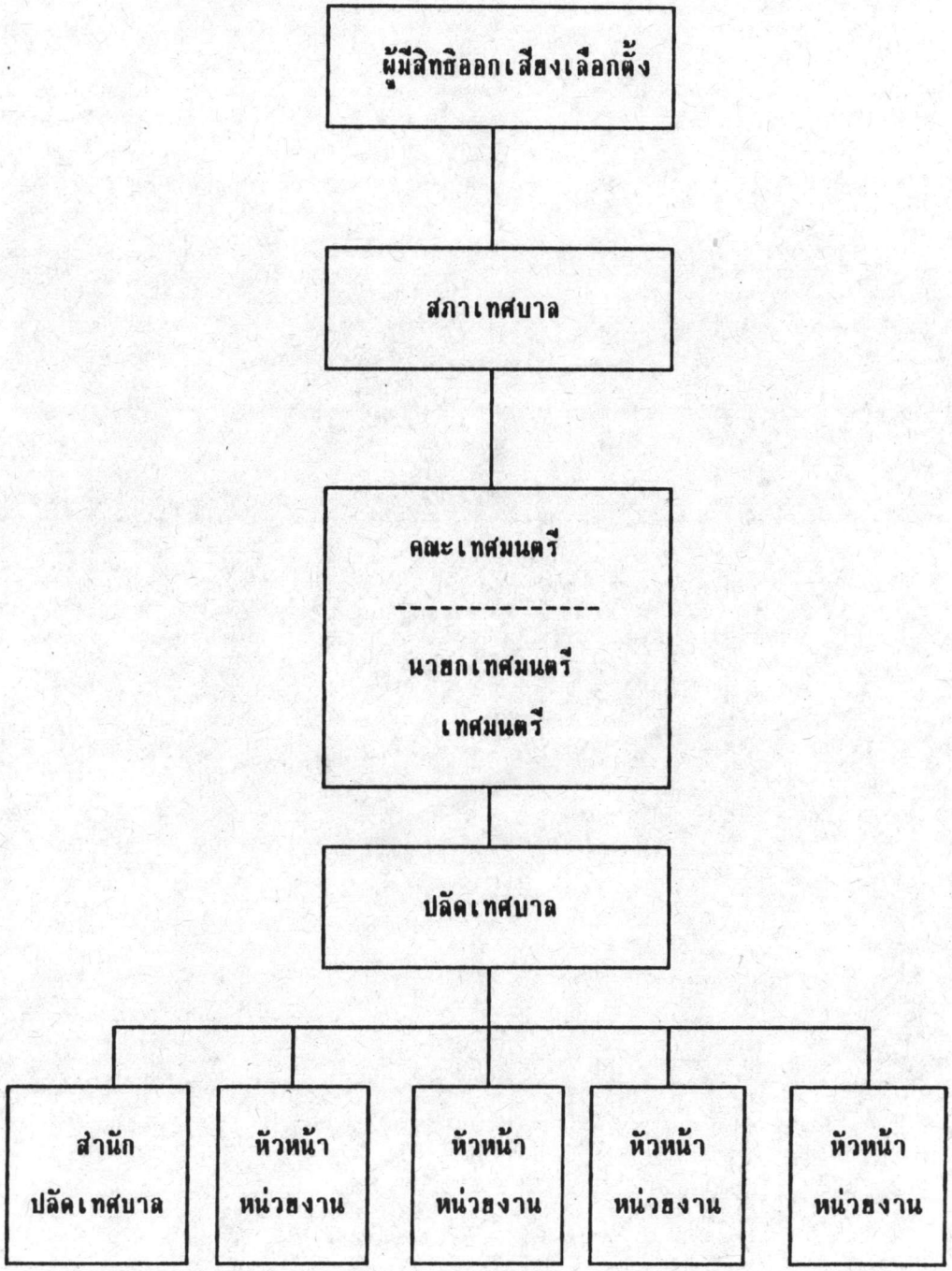
ตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า คณะเทศมนตรีอาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพราะไม่มีเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาล ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลในเรื่องดังกล่าว[34]

ในลักษณะดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองตนเองด้วยการให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล เพราะถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในเขตเทศบาลนั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการลอกเลียนรูปแบบการปกครองไทยในระดับชาติมา เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้รู้จักปกครองตนเองนั่นเอง

---

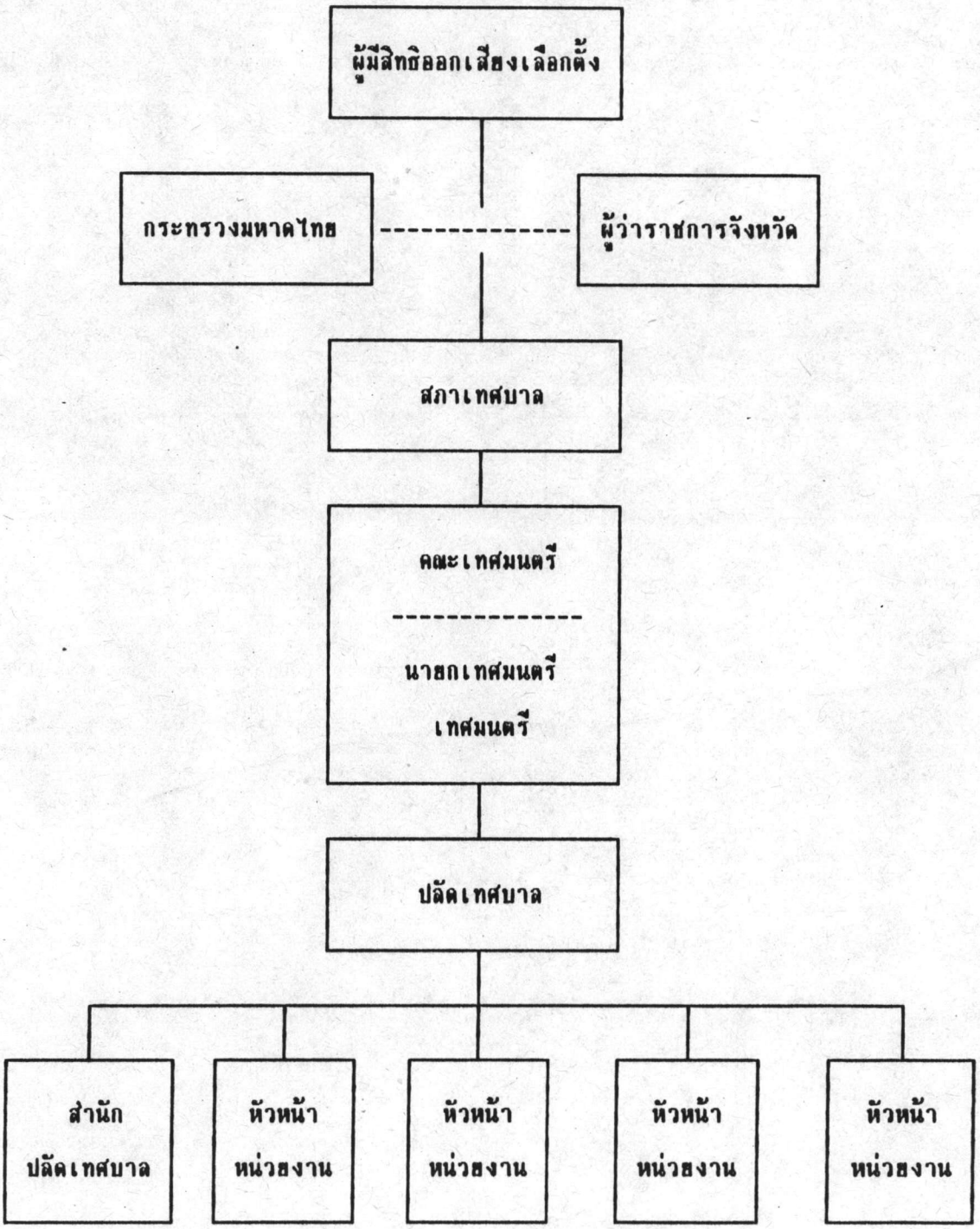
[34]เรื่องเดียวกัน, มาตรา 62 ทวิ

รูปที่ 3.1 โครงสร้างของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496



ที่มา : ฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

รูปที่ 3.2 โครงสร้างของเทศบาลตามความเป็นจริง



ที่มา : ฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คนและเทศมนตรี 2 คน เทศบาลนคร คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 4 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล[35] สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน[36]

คณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และหากในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ตามที่คณะเทศมนตรีเสนอหรือเมื่อนายกเทศมนตรีจำต้องลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นแล้ว คณะเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมีอำนาจในการสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งก่อนจะครบวาระได้[37]

การสิ้นสภาพของคณะเทศมนตรี แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. คณะเทศมนตรีพ้นตำแหน่งทั้งคณะในกรณีต่อไปนี้

1. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรี เข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง คือ ครบกำหนด 5 ปี หรือถูกยุบ

---

[35]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 37

[36]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523 มาตรา 52

[37]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2519 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 156 (ฉบับพิเศษ), 24 ธันวาคม 2519, มาตรา 3

2. สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล ที่ไม่รับหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณนั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

3. ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

กรณีที่ 1 ให้คณะเทศมนตรีชุดเก่า ปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

กรณีที่ 2, 3 และ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีชั่วคราว และให้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ ภายใน 90 วัน นับแต่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป[38]

ข. เทศมนตรีออกเฉพาะตัวในกรณีต่อไปนี้

1. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง

2. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่ามีพฤติการณ์ส่งไปในทางทุจริตต่อเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกในกรณีที่มีการร้องเรียนโดยอาจจะสอบสวนก่อนก็ได้ หรือในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน[39]

---

[38]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2519

[39]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499

คณะเทศมนตรีนั้นมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลทั้งหมด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าและยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การป้องกันอาชญากรรมต่าง ๆ ผู้รักษากฎหมายชี้แจงอบรมให้ราษฎรได้ทราบถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเทศบัญญัติ การให้สวัสดิการต่าง ๆ และยังเป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ ของเทศบาลนอกจากนี้ยังอาจได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดเทศบัญญัติได้อีกด้วย[40]

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานด้วย 2 ฐานะในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ทำหน้าที่ทั้งในฐานะเป็นองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะและทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางไปด้วยในขณะเดียวกัน หน้าที่อันนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของคณะเทศมนตรีก็คือ หน้าที่ในการเตรียมเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาล และการควบคุมดูแลในการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เทศมนตรีแต่ละท่านก็ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ อยู่แล้ว สำหรับการบริหารงานประจำให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย (ก.ท.) เป็นทั้งผู้อยู่ใต้การควบคุมของคณะเทศมนตรีและผู้ให้คำแนะนำในการวางนโยบายแก่คณะเทศมนตรีอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าหน้าที่อันสำคัญของคณะเทศมนตรีก็คือ เป็นผู้วางแผนดำเนินงาน และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับคณะเทศมนตรีรับผิดชอบงานในด้านการวาง "นโยบาย" นั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงหรือปลัดเทศบาล ในกรณีรูปการปกครองเป็นหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการบริหารงานของเทศบาลนั้นตกอยู่แก่สภาเทศบาล แต่ในทางปฏิบัตินั้นสภาเทศบาลเป็นองค์การประชุมที่ปรึกษาการบริหารของเทศบาล ความรับผิดชอบจริง ๆ อยู่ที่คณะเทศมนตรีซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมติที่สภาได้ประชุมตกลงไว้ และมติของสภาก็คือเทศบัญญัตินั่นเอง

---

[40]พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2510),

3. พนักงานเทศบาล

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีแล้วยังมีส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบทั้งสองเลยก็คือ พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาล ที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริหารแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน การสาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภาระกิจในลักษณะของการ "ทำอะไร" ส่วนการ "ทำอย่างไร" ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ[41]

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลจะประกอบด้วยสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาลโดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายประจำ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้[42]

---

[41] ยงยุทธ วิชัยดิษฐ์, "เทศบาลยุค Win you" นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 16 เล่มที่ 12 (ธันวาคม 2519), หน้า 50

[42] สำนักงาน ก.ท., ระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มิได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนานุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

3. ส่วนสาธารณสุข เทศบาลบางแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเองเช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้ว เทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข บางเทศบาลก็จัดให้มีหมวดสุขาภิบาล ทำหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้า หรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้การบริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากงานส่วนสำคัญ ๆ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลอาจมีการจัดตั้งส่วนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสม เช่น ส่วนงานทะเบียนราษฎรีหรืออาจจะสามารถจัดตั้งส่วนเพิ่มขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ส่วนการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นเมื่อใกล้จะถึงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กองฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

ก.ท. (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลโดยให้พิจารณาถึงฐานะกิจการและรายได้ ซึ่งแบ่งเทศบาลเป็น 4 ชั้นคือ[43]

1. เทศบาลชั้น 1 มีรายได้เกินกว่า 20,000,000 บาทขึ้นไป ให้มีส่วนการบริหารที่มีฐานะดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล
2) กองคลัง
3) กองสาธารณสุข
4) กองช่าง
5) กองการประปา

---

[43]ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 58 และ ประหยัด ยะคะนอง, "ทัศนคติของประชาชนต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา",(วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิตปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 4

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6) กองการศึกษา

2. เทศบาลชั้น 2 มีรายได้ 10,000,000 บาท - 20,000,000 บาท ให้มีส่วนการบริหารที่มีฐานะดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล

2) กองคลัง

3) กองสาธารณสุข

4) กองช่าง

5) กองการประปา

6) กองการศึกษา

3. เทศบาลชั้น 3 มีรายได้ 5,000,000 - 10,000,000 บาท ให้มีการบริหารที่มีฐานะดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล

2) ฝ่ายคลัง

3) ฝ่ายสาธารณสุข

4) ฝ่ายช่าง

5) ฝ่ายการประปา

6) ฝ่ายการศึกษา

4. เทศบาลชั้น 4 มีรายได้ต่ำกว่า 5,000,000 บาท ให้มีส่วนการบริหารที่มีฐานะดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล

2) ฝ่ายคลัง

3) ฝ่ายสาธารณสุข

4) ฝ่ายการประปา

5) ฝ่ายช่าง

6) ฝ่ายการศึกษา

I16214028

รายได้ของเทศบาลอันจะพึงถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดชั้นของเทศบาล ให้ถือรายได้ที่เทศบาลได้รับจริงในปีล่วงมาแล้ว ไม่รวมเงินกู้ เงินอุดหนุนทุกประการ หรือเงินอื่นใดที่มิได้รับเป็นประจำ[44]

ในเรื่องการกำหนดส่วนการบริหารและฐานะของส่วนบริหารของเทศบาล ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท. กำหนดนั้น คือ

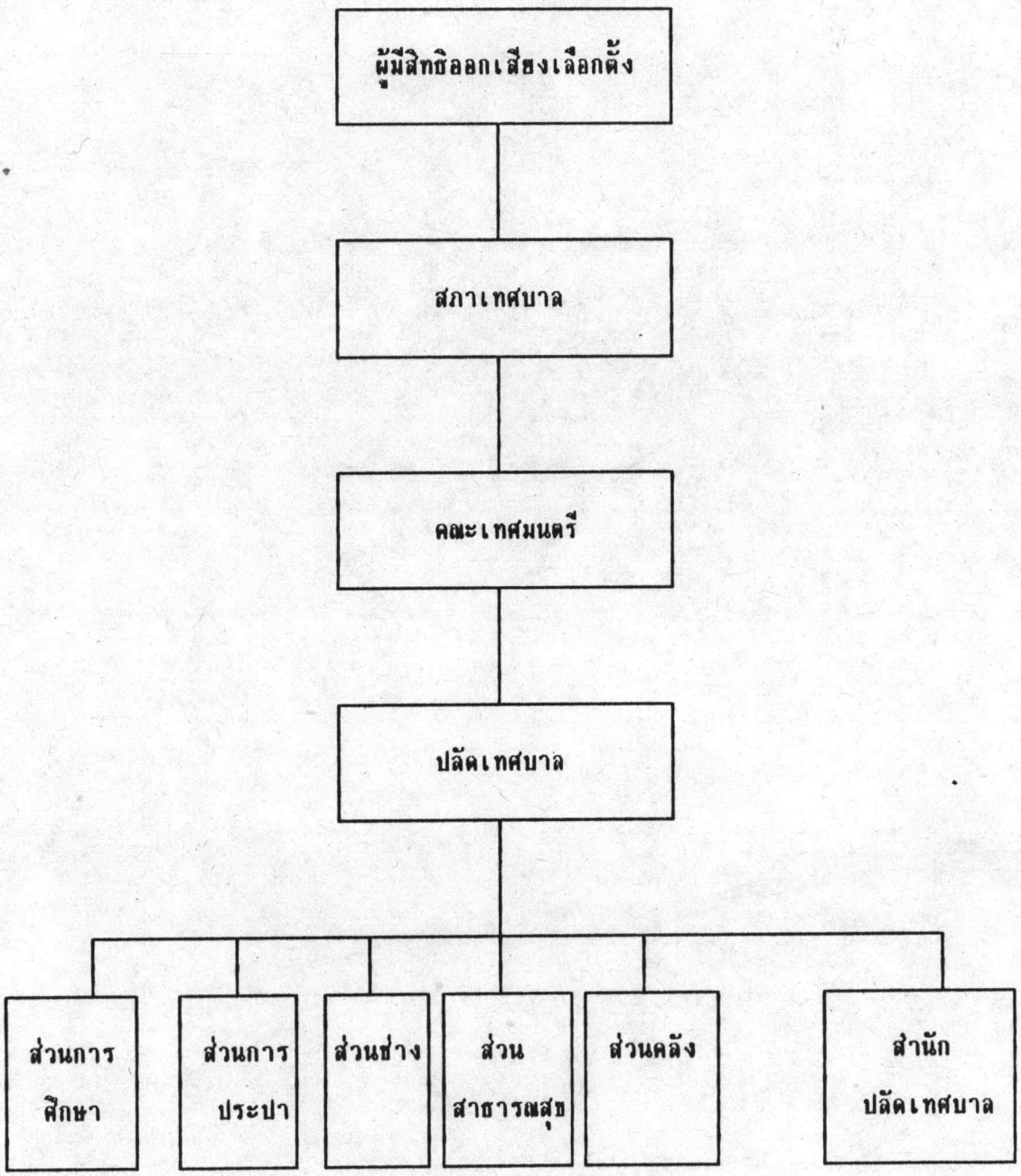
1. กำหนดว่าเทศบาลใดจะมีส่วนการบริหารอย่างใดและมีฐานะเป็นกองหรือฝ่ายขึ้นอยู่กับรายได้แท้ ๆ ของเทศบาลนั้น

2. รายได้แท้ของเทศบาล หมายถึง รายได้ทุกประเภทในปีที่ล่วงมา แต่ไม่รวมถึงรายได้ของเทศบาลประเภทเงินกู้ เงินอุดหนุนทุกประเภท หรือรายได้อื่นใดที่ไม่รับเป็นประจำ เช่น เงินรายได้ที่มีผู้บริจาคให้เป็นครั้งคราว เป็นต้น

3. การกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลทุกชั้น แบ่งออกเป็น 6 ส่วนเหมือนกันหมด จะแตกต่างกันในด้านฐานะของส่วนบริหารเท่านั้น

---

[44]ระเบียบเทศบาลว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงาน พ.ศ. 2519



รูปที่ 3.3 แผนผังการจัดองค์การของเทศบาล

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534[45] โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วย ดังต่อไปนี้

(1) สำนักปลัดเทศบาล

(2) กองหรือฝ่ายการประปา

(3) กองหรือฝ่ายการแพทย์

(4) กองหรือฝ่ายการศึกษา

(5) กองหรือฝ่ายคลัง

(6) กองหรือฝ่ายช่าง

(7) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลพร้อมบำบัดน้ำเสีย

(8) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและประเมินผลงานนิติการ งานประชาสัมพันธ์ และงานจัดทำงบประมาณ

(9) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคมมีหน้าที่เกี่ยวกับ งานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

(10) กองหรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่สาธารณสุข งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม รักษาความสะอาด การบริการและส่งเสริมการอนามัย เช่น ส่งเสริมสุขภาพป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ งานสัตวแพทย์

(11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

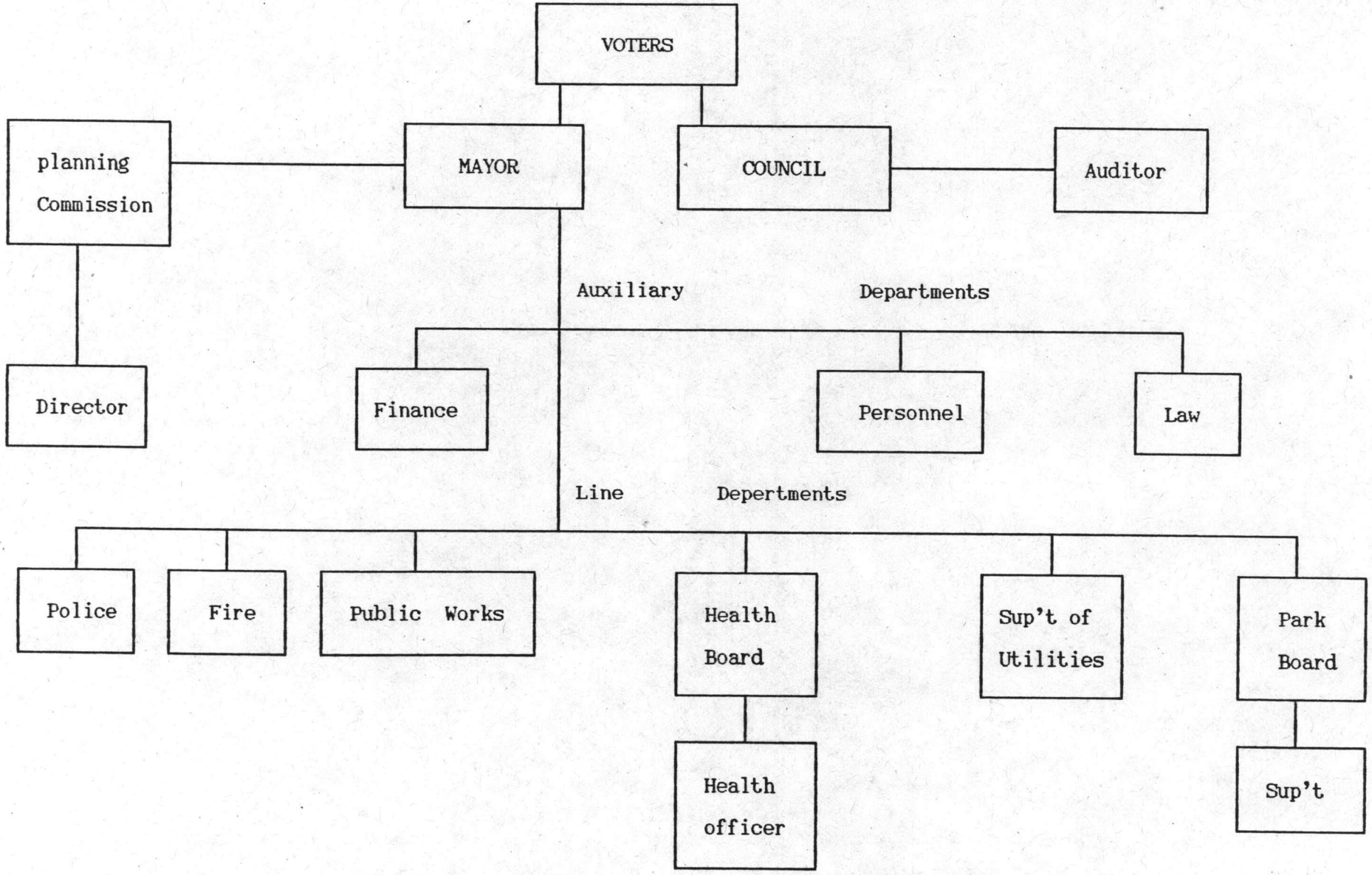
11.1 งานตรวจสอบบัญชี ทะเบียน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

11.2 งานตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน

11.3 งานตรวจสอบเอกสารการรับเงินทุกประเภท

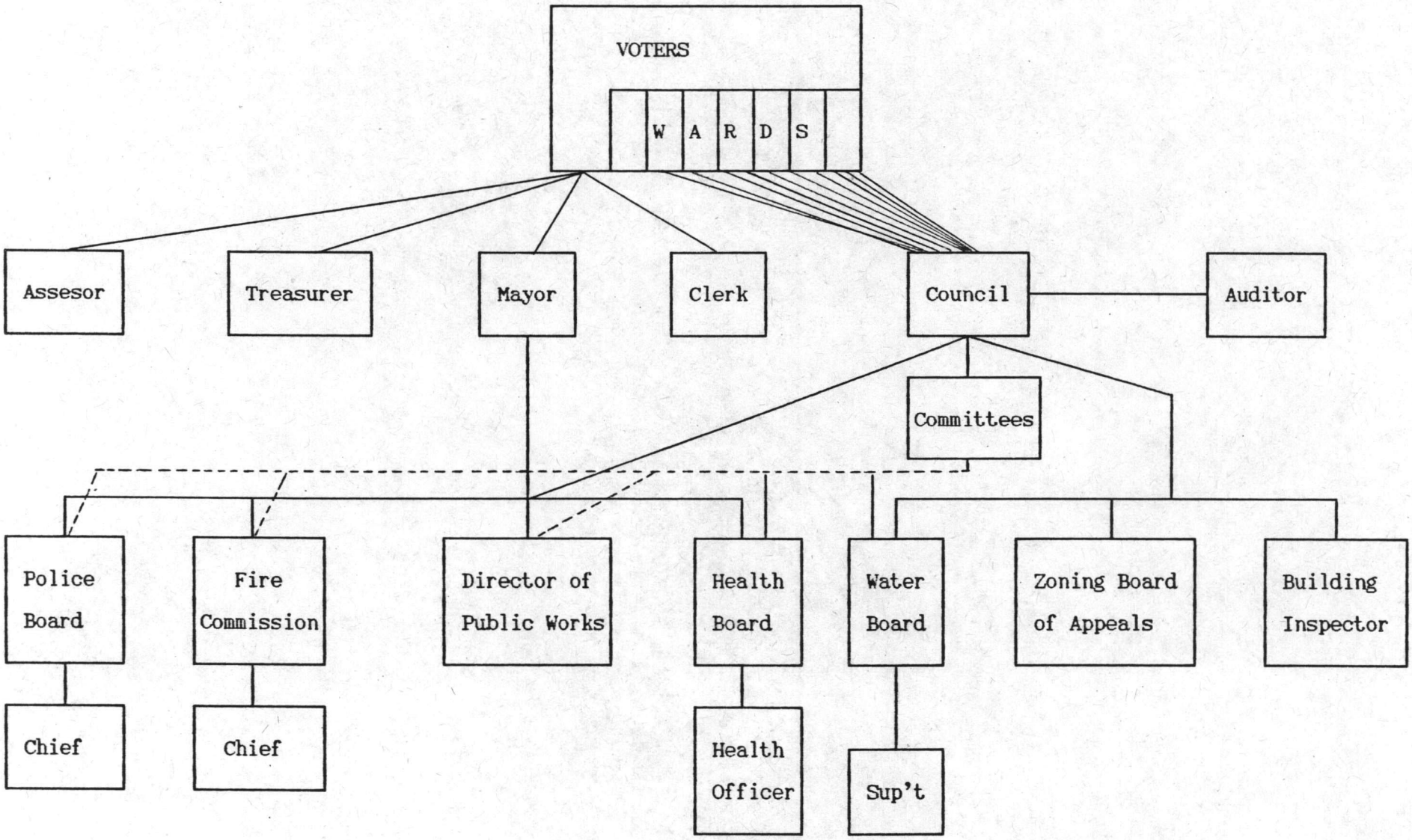
---

[45]ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนทางราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2534 ข้อ 4



Arthur w. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton Century - Crofts, 1957) p. 265

รูปที่ 3.4 แผนภูมิแสดงระบบงานฝ่ายเทศบาลตามรัฐบัญญัติอำนาจมาก



* Arthur W.Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, p.261,1957 Edition

รูปที่ 3.5 แผนภูมิเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย

11.4 งานตรวจสอบภาษีทั้งภายนอกและภายใน

11.5 งานตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐาน การเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้

11.6 งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา

11.7 งานตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล

11.8 งานตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล

(12) แขวง เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเทศบาลในอนาคต หรือกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่จะสามารถแบ่งเป็นแขวง โดยมีหน่วยงานย่อยแยกเป็นสำนักงานแขวง งานการศึกษา งานคลัง งานสวัสดิการสังคม งานช่าง งานประปา งานสาธารณสุข ของพื้นที่แขวงได้โดยงานแต่ละงานจะทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากเทศบาล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งแขวงไว้ว่า เทศบาลจะต้อง

- มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร
- ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน
- มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาท (นิตยสารท้องถิ่น "หลักเกณฑ์การจัดตั้งแขวง", ปีที่ 32 ฉบับที่ 7 ประจำเดือนกรกฎาคม 2535 หน้า 16)

ระบบเทศบาล[46]

ระบบเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีมากมายหลายระบบ แต่ที่ได้รับการพิจารณานำมาใช้หรือให้ความสนใจกันมากในประเทศไทยได้แก่

---

[46]ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) และบุญรงค์ นิลวงค์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพ ฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522)

1) เทศบาลระบบสภากับนายกเทศมนตรีหรือ mayor-council system

2) เทศบาลระบบสภาและผู้บริหารได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หรือ presidential system หรือเทศบาลระบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง (strong mayor)

3) เทศบาลระบบคณะกรรมการหรือ commission system

4) เทศบาลระบบผู้จัดการหรือ city manager system

1) เทศบาลระบบสภา กับ นายกเทศมนตรี

ในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรี ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลระบบนี้โดยทั่วไปนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมาก โดยไม่อาศัยมติของสภาเทศบาลกล่าวคือ สภาไม่สามารถจะลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ประกอบกับที่โดยทั่วไปแล้วผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอิทธิพล และมีบารมีภายในท้องถิ่นจึงทำให้นายกเทศมนตรีในเทศบาลระบบนี้มีอำนาจมากซึ่งเรียกว่า "เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor)

ดูแผนภูมิจากรูป 3.4 และ 3.5 ตามลำดับ[47]

ส่วนเทศบาลที่สภามีอำนาจในการวินิจฉัย และควบคุมหน่วยงานของเทศบาลโดยตรงแต่นายกเทศมนตรีแม้มีอำนาจก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา หรือมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ น้อยมาก เรียก "เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย (weak mayor)" ดังรูป 3.3

สำหรับในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้จัดรูปแบบการปกครองเทศบาลแบบ "คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล (mayor-council)" ซึ่งได้มีการวิพากษ์กันอย่างกว้างขวางว่าเป็นแบบที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นไทยหรือไม่ โดยมีการเสนอทั้งข้อดีและข้อเสีย หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

<u>ข้อดี</u> ของเทศบาลและระบบคณะเทศมนตรีและสภา (mayor-council)

1. เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่แทนตน และมีการบริหารโดยฝ่ายเสียงข้างมาก

2. มีการดุลอำนาจกันระหว่างสภากับคณะเทศมนตรี ซึ่งแต่ละฝ่ายสามารถควบคุมซึ่งกันและกัน

3. มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างสภากับคณะเทศมนตรี โดยสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองผู้มีความสามารถมาบริหาร และทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

4. เป็นการสะดวกต่อการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน เนื่องจากได้มีการปลูกฝังหรือให้การเรียนรู้วิธีการปกครองเทศบาลแบบนี้แก่ประชาชนมานานแล้ว[48]

---

[47]Bromage, Arthur W. Introduction to Municipal Government and Ministration New York: appleton-Century Crofts, 1957, p.265, 261

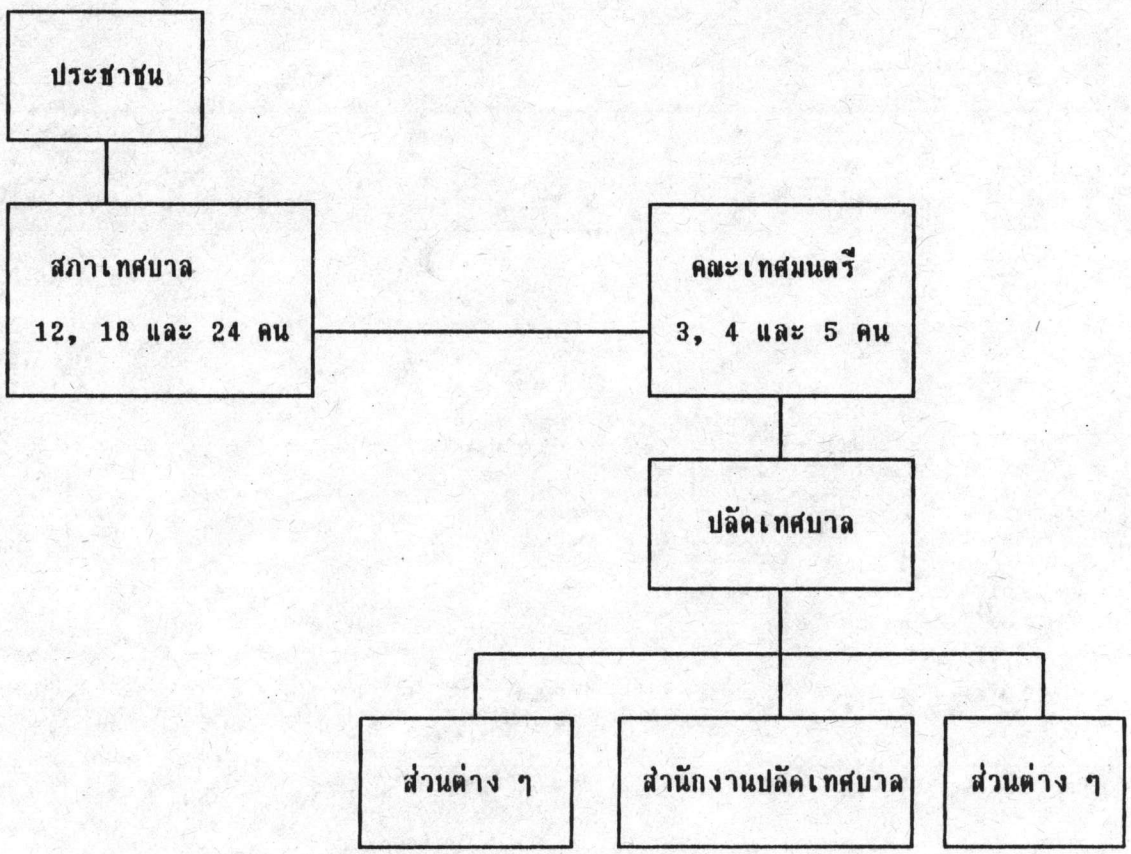
[48]พรชัย เทพปัญญา, <u>การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน</u> (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526) อ้างในประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, หน้า 63

<u>ข้อเสีย</u> (จุดอ่อนของระบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล)

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหารได้ง่าย

2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้

3. ตัวนายกเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น



รูปที่ 3.6 แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเทศบาลของไทยตามพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องคอยเอาใจใส่สภาอยู่ตลอดเวลา

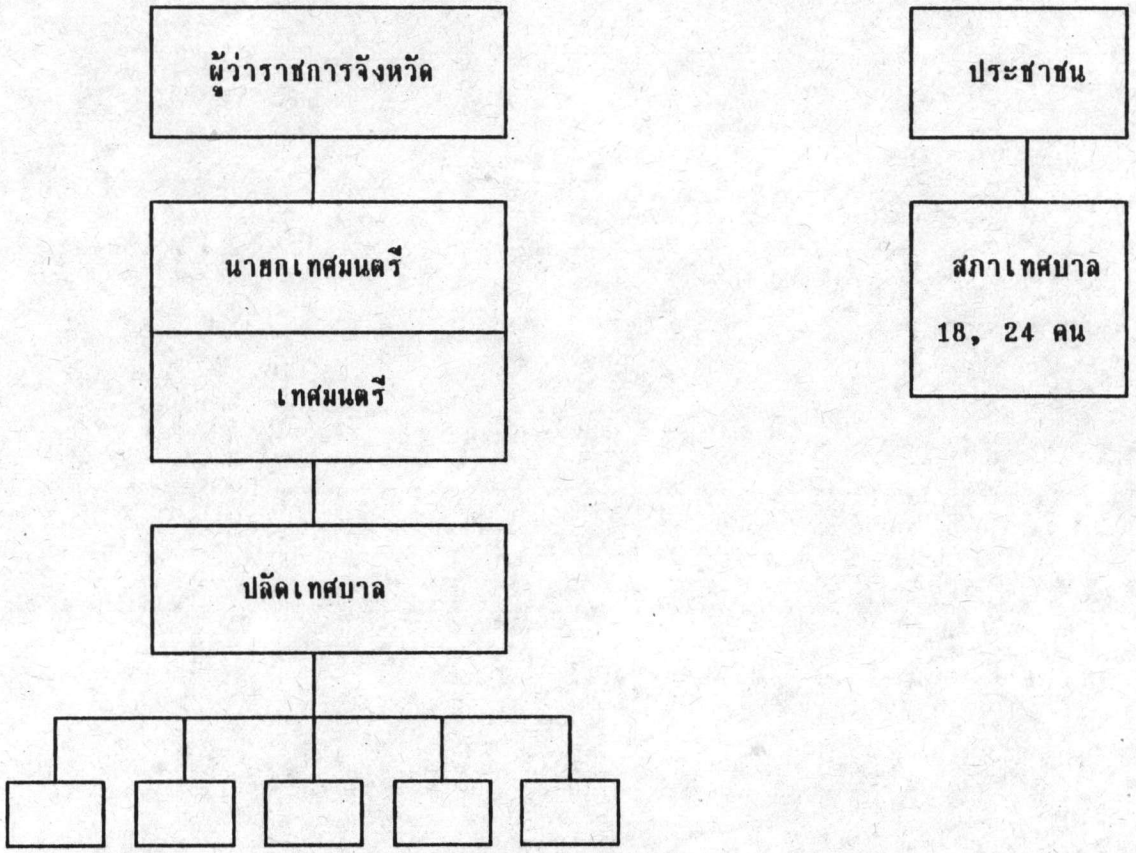
5. เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคลังของเทศบาลด้านการควบคุม การกำหนดประเภท และรายได้ อัตราภาษีจากส่วนกลาง[49]

กล่าวโดยสรุป ระบบแบบ mayor-council ที่ใช้อยู่ในเทศบาลของไทยปัจจุบัน คือเป็นระบบเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (weak mayor council) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือระบบคณะเทศมนตรีนั่นเอง จึงได้มีการเสนอแนวทางใหม่โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เรียกว่า ระบบนายกเทศมนตรีหรือเทศบาลระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (strong mayor council) ซึ่งในสมัย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2519 กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีสมัยนั้นโดยนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างที่เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะผู้บริหารเทศบาล โดยให้มีการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีโดยตรงและคณะเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน[50]

---

[49]สันนิบาติแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2524), หน้า 9-16

[50]ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 64



รูปที่ 3.7 แผนภูมิการจัดระเบียบเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2519

<u>ข้อดี</u> ของระบบนายกเทศมนตรี (strong mayor council)

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร

3. ทำให้นายกเทศมนตรี สามารถบริหารงานได้คล่องตัว เนื่องจากไม่ต้องคอยเอาใจใส่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลอย่างผิด ๆ

ข้อเสีย

1. ก่อให้เกิดการบริหารในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากขาดการถ่วงดุลย์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร

2. การบริหารโดยบุคคลคนเดียว ย่อมเกิดความผิดพลาดได้ง่ายเพราะขาดการควบคุม ตรวจสอบ และการร่วมคิดที่มีคุณค่า

3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองระดับชาติ[51]

4. การควบคุมส่วนกลางจะควบคุมด้านการเงินอุดหนุน ด้านอื่น ๆ เช่นการตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการวางระเบียบต่าง ๆ เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ

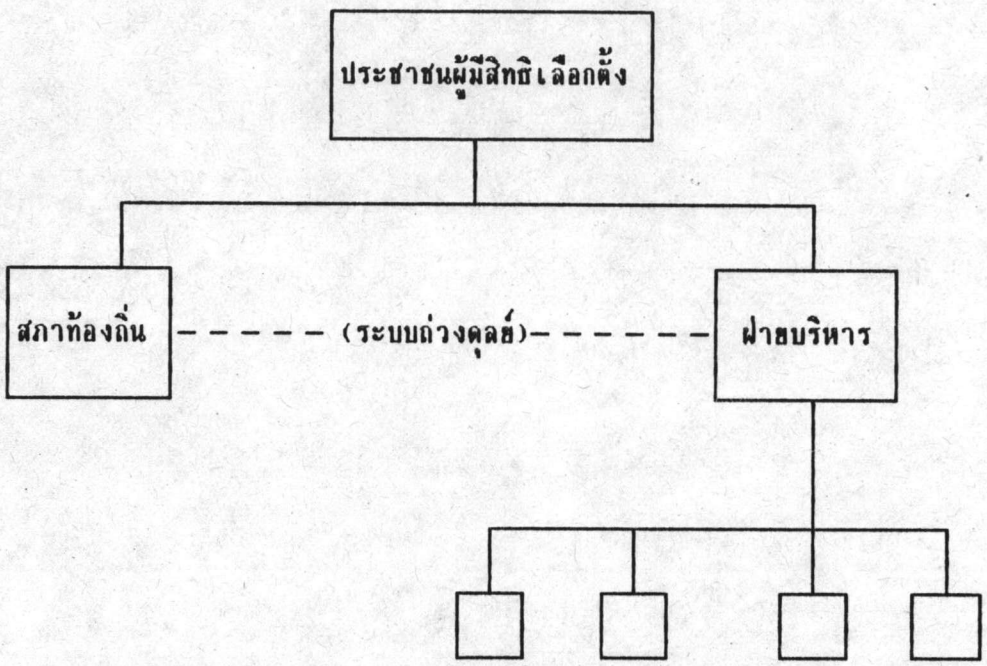
2) เทศบาลระบบสภาและผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงทำนองระบบ presidential system

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ มุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ไม่ต้องพะวงและคอยเอกอกเอาใจสภาท้องถิ่นมากมายนัก โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารงานโดยง่ายหรือไม่สามารถลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ เพราะทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารต่างก็ถือว่าตนมาจากเสียงไว้วางใจจากประชาชนโดยตรง

สภาท้องถิ่นก็ทำหน้าที่นิติบัญญัติท้องถิ่น คือ ออกกฎหมายข้อบังคับของท้องถิ่น และอนุมัติงบประมาณ ในการปกครองท้องถิ่นตามรูปนี้ จำลองรูปแบบการปกครองระบบประธานาธิบดีซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้ฝ่ายบริหารจะมีความเข้มแข็ง จึงเรียกว่า ระบบ presidential system ในประเทศไทยได้นำรูปแบบมาใช้กับกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติกรุงเทพ พ.ศ. 2518

---

[51] ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, หน้า 66



รูปที่ 3.8 แผนภูมิเทศบาลระบบสภาและผู้บริหารได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง (presidential system)

3) ระบบคณะกรรมการ (commission system)

เทศบาลระบบคณะกรรมการเริ่มใช้ครั้งแรกที่เมืองกาลเวสตันมลรัฐเท็กซัสในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1900 เมื่อเมืองนั้นได้รับภัยภิบัติจากอุทกภัย ขณะนั้นเมืองกาล เวสตันใช้เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล (mayor-council system)อยู่ การบริหารงานไม่สามารถแก้ปัญหาของเมืองโดยรีบด่วนได้ สภานิติบัญญัติของมลรัฐเท็กซัสได้ออกกฎหมายยกเลิกเทศบาลระบบเดิม มามอบอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ และบริหารให้แก่คณะกรรมการ (board of commissioners) จำนวน 5 นาย หนึ่งในจำนวนนั้นทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมคล้ายกับนายกเทศมนตรีแต่ไม่มีฐานะดังเช่นในระบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ผู้ทำหน้าที่ประธานมีสิทธออกเสียง แต่ไม่มีอำนาจยับยั้งหรือหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เทศบาลแต่อย่างใด กรรมการอีก 4 คน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ของเทศบาลโดยฐานะคล้าย ๆ กับรัฐมนตรีประจำกระทรวงของไทย

คณะกรรมการบริหารเทศบาลนี้ ทำหน้าที่ออกเทศบัญญัติกำหนดนโยบาย และทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาลด้วย โดยแบ่งความรับผิดชอบออกไปคนละส่วน ลักษณะสำคัญอื่น ๆ ของเทศบาลระบบคณะกรรมการมีดังนี้

1. อำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ จำนวนอย่างน้อย 3 - 9 นาย

2. กรรมการแต่ละคนได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือนไว้ให้กรรมการเหล่านั้น

ข้อดี

1. การรวมเอาการกำหนดนโยบายและการบริหารมาไว้ในที่เดียวกัน ทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ทันการณ์

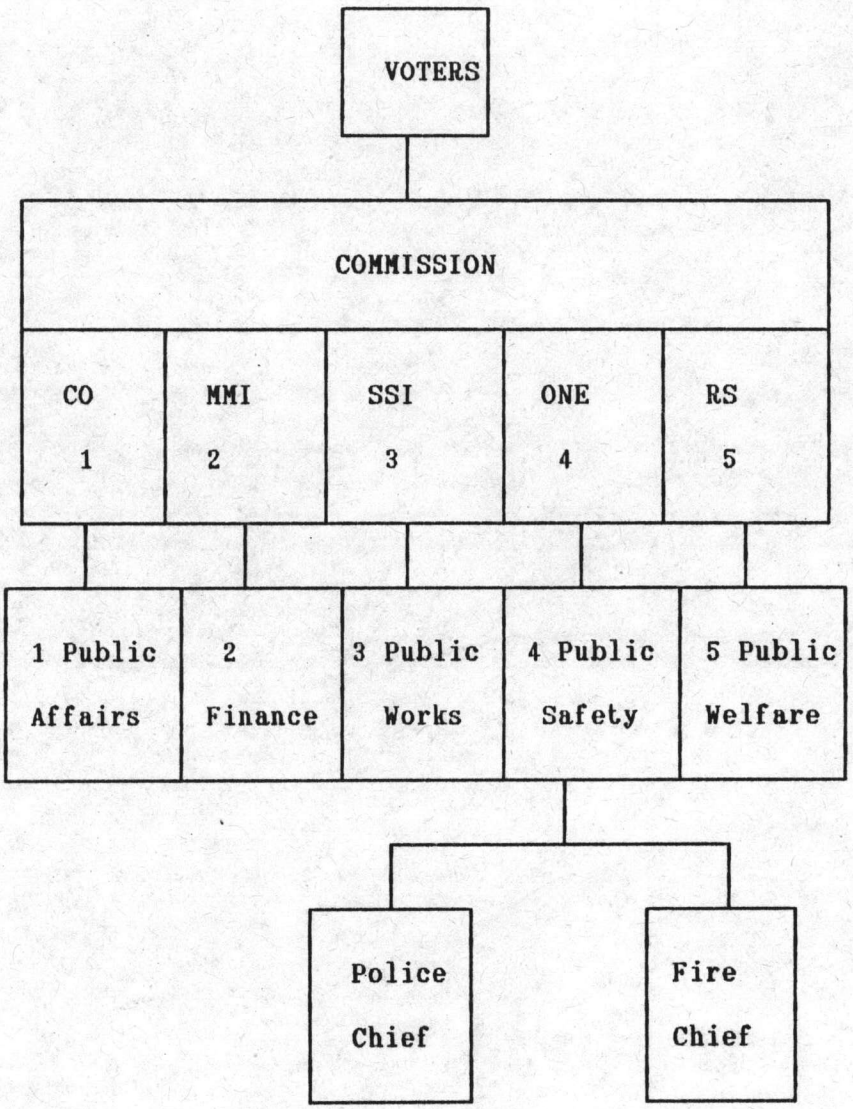
2. ประหยัด เพราะมีผู้บริหารจำนวนน้อย

ข้อเสีย

1. การรวมเอาอำนาจในการบริหารและนิติบัญญัติมาไว้ที่เดียวกัน ทำให้ฝ่ายค้านทำหน้าที่ได้ยากยิ่ง

2. ไม่มีหลักประกันว่า ผู้ได้รับเลือกจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

3. กรรมการแต่ละคนต่างสนใจงานของหน่วยงานของตนเป็นใหญ่ ทำให้ขาดความสนใจปัญหาส่วนรวมและเกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากต่างคนต่างมาจากการเลือกตั้งเมื่อขัดแย้งกันก็มักจะถือว่าตัวเองได้รับมอบหมายอำนาจมาจากประชาชน



*Arthur W.Bromage, Introduction To Municpal Government Administration, P. 281

รูปที่ 3.9 แผนผังเทศบาลระบบคณะกรรมการ

4. เทศบาลระบบผู้จัดการ (city manager system)

เป็นการยากที่จะยืนยันให้แน่ชัดลงไปว่า ใครเป็นต้นคิดริเริ่มให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลระบบผู้จัดการ (city - managerplan) และริเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่ที่ค้นพบหลักฐานปรากฏว่า Havin A.Mason บรรณาธิการวารสารเทศบาลแคลิฟอร์เนีย (California Municpalities) ได้กล่าวถึงเทศบาลในแบบผู้จัดการ เป็นครั้งแรกในบทบรรณาธิการของวารสารดังกล่าว ฉบับประจำเดือน สิงหาคม ค.ศ. 1899 หรือประมาณ 92 ปีมาแล้ว โดยกล่าวเป็นทำนองกระตุ้นให้ผู้บริหารเทศบาลยึดถือเป็นอาชีพที่ควรให้ความสนใจอย่างจริงจัง ทั้งบทความนี้ยังได้เสนอแนะถึงคุณสมบัติ อัตราเงินเดือนของผู้ที่ยึดเอางานนี้เป็นอาชีพไว้อีกด้วย[52] แต่ถึงกระนั้นการบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการของสหรัฐอเมริกา เพิ่งเริ่มต้นครั้งแรกที่เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย เมื่อปี ค.ศ. 1909 หรือ ประมาณ 83 ปีมาแล้ว[53]

---

[52]Charles R. Andrian, Governing Urban America 2nd.ed. Rev. (New York : McGraw-Hill Book Company Inc., 1961), pp.218-219 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, หน้า 70

[53]William R.Andrian and Edward W.Weidner, American City Government (New York : Henry Holt and Co., 1950), p.360 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, หน้า 70

แนวความคิดและวัตถุประสงค์

มีผู้กล่าวว่า เทศบาลแบบผู้จัดการนั้นมีรากฐานวิวัฒนาการบริหารของเทศบาลแบบคณะกรรมาธิการ (commission plan) ซึ่งในการบริหารกิจการของเทศบาลแบบคณะกรรมาธิการนั้นมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน[54] ฉะนั้นจึงได้มีผู้เสนอแนะถึงแนวความคิดในการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เทศบาลแบบคณะกรรมาธิการประสบอยู่ นอกจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ถ้าหากได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่ได้พิจารณาจัดตั้งเทศบาลแบบผู้จัดการขึ้น ณ เมืองสตอนตันประกอบ จะทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการได้ดีขึ้นดังนี้คือ

การบริหารงานในระบบคณะกรรมาธิการนี้ เป็นระบบซึ่งมีคณะกรรมาธิการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจำนวน 3-7 คน และมีนายกเทศมนตรีซึ่งอาจได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงหรืออาจเป็นผู้ที่คณะกรรมาธิการแต่งตั้งขึ้นมา แต่ทว่าไม่มีอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเป็นของคณะกรรมาธิการโดยสิ้นเชิง มีผู้กล่าวว่าระบบกรรมาธิการนี้มีข้อบกพร่องอยู่ตรงที่ไม่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง รวมทั้งการกำหนดนโยบายกับการบริหารงานรวมอยู่ในที่เดียวกัน นอกจากนี้ยังปรากฏอีกด้วยว่า (1) หน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละอย่างตกอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลหลายคน (2) คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งมักจะหย่อนความรู้ ความสามารถ ดังนั้น ผลเสื่อมจึงเกิดขึ้นและระบบผู้จัดการเข้ามาแทนที่มากขึ้นทุกที

---

[54] James E. Pate, Local Government and Administration (New York : American Book Company 1954), P.207 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย,(กรุงเทพ,: ไทยวัฒนาพานิช), 2526 หน้า 207

"...ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้ว่าจ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้มีหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปเสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ ... ผู้นี้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล"[55]

นอกจากนี้แล้ว การนำเอาเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้ ยังมุ่งที่จะจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังให้หมดไปจากวงการเทศบาล และจะจัดการเล่นพรรคเล่นพวกให้หมดไป แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการนำเอาระบบการบริหารงานแบบนี้มาใช้ ก็ได้แก่ประเด็นที่มุ่งให้ท้องถิ่นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง โดยให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแต่น้อย รวมทั้งประสงค์ที่จะจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในวงการเทศบาลนี้ด้วย[56] ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบเทศบาลแบบผู้จัดการเป็นการลอกเลียนแนวความคิดการบริหารงานธุรกิจเอกชนมาใช้กับงานของรัฐ[57] การบริหารงานธุรกิจเอกชนหรือของบริษัทเอกชนนั้นผู้ถือหุ้นของบริษัทจะเลือกตัวแทนของผู้ถือหุ้นทั้งหมดเรียกว่าคณะกรรมการการบริหารของบริษัท ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารงานของบริษัทคณะกรรมาธิการบริหารฯ จะไปเลือกสรรผู้จัดการที่มีความสามารถเข้ามาบริหารงานตามนโยบายที่คณะกรรมาธิการบริหารฯ กำหนดเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและของบริษัท การนำแนวความคิดการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้กับท้องถิ่นเปรียบได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท (share holders) ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนคณะกรรมการบริหารของบริษัท (board of director) สภาท้องถิ่นจะเลือกสรรผู้จัดการเทศบาลให้บริหารงานตามนโยบายที่สภาเป็นผู้กำหนด

---

[55] James E. Pate, Local Government and Administration (New York: American Book Company 1954), P.206-207

[56] ประหยัด หงษ์ทองคำ เรื่องเดิม หน้า 202

[57] Adrian, op. cit., p.218-219

เทศบาลแบบผู้จัดการมีหลักการดังนี้[๕๘]

1. รวมอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้แก่การตรากฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ของเทศบาล และอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายในการบริหารงานของเทศบาลและควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการเทศบาล (city manager) ไว้ที่สภาเทศบาล (municipal council) โดยไม่มีการแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

2. สภาเทศบาลจะมีขนาดเล็ก การบริหารงานแบบนี้ไม่มีนิยมให้มีสภาพขนาดใหญ่มากนัก โดยปติแล้วสภาเทศบาลจะมีสมาชิกประมาณ 5 - 9 คนเท่านั้น

3. นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติแต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร ทำหน้าที่เป็นเพียงประธานสภาและประธานในพิธีการต่าง ๆ ในนามของเทศบาลเท่านั้น

4. แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของเทศบาลโดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายส่วนภาระหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเทศบาลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาล (city manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาเทศบาลและสภาเทศบาลจะเข้าไปแทรกแซงยุ่งเกี่ยวไม่ได้

5. ผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหาร และปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทุกคนตลอดจนรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณเสนอสภาเทศบาล เพื่อให้กิจการของเทศบาลดำเนินไปสู่ความสำเร็จตามนโยบายที่สภาพกำหนด กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้จัดการเทศบาลมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาลทั้งปวง

6. ถึงแม้ว่าผู้จัดการเทศบาลจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของเทศบาลก็ตาม แต่สภาเทศบาลก็ยังมีอำนาจที่จะควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลดังนี้

---

[๕๘]ฮึกหาญ โตมรศักดิ์, การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของไทย สุขาภิบาลเทศบาลและเมืองพัทยา, ม.ป.ท., ธันวาคม 2529 หน้า 4-5 และประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย,(กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช), 2526 หน้า 202-203

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6.1 แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลตามเงื่อนไขของกฎหมายและสัญญาจ้าง

6.2 อนุมัติหรือยับยั้งข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล

6.3 ควบคุมการเงิน

6.4 ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ทุกเวลา

6.5 เป็นหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลที่จะต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภาเทศบาลและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

7. หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกระดับของเทศบาลไม่จำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้สามารถยึดถือเป็นอาชีพที่ถาวรได้ อย่างไรก็ดีสภาเทศบาลย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาล และผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกระดับของเทศบาลเมื่อใดก็ได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร

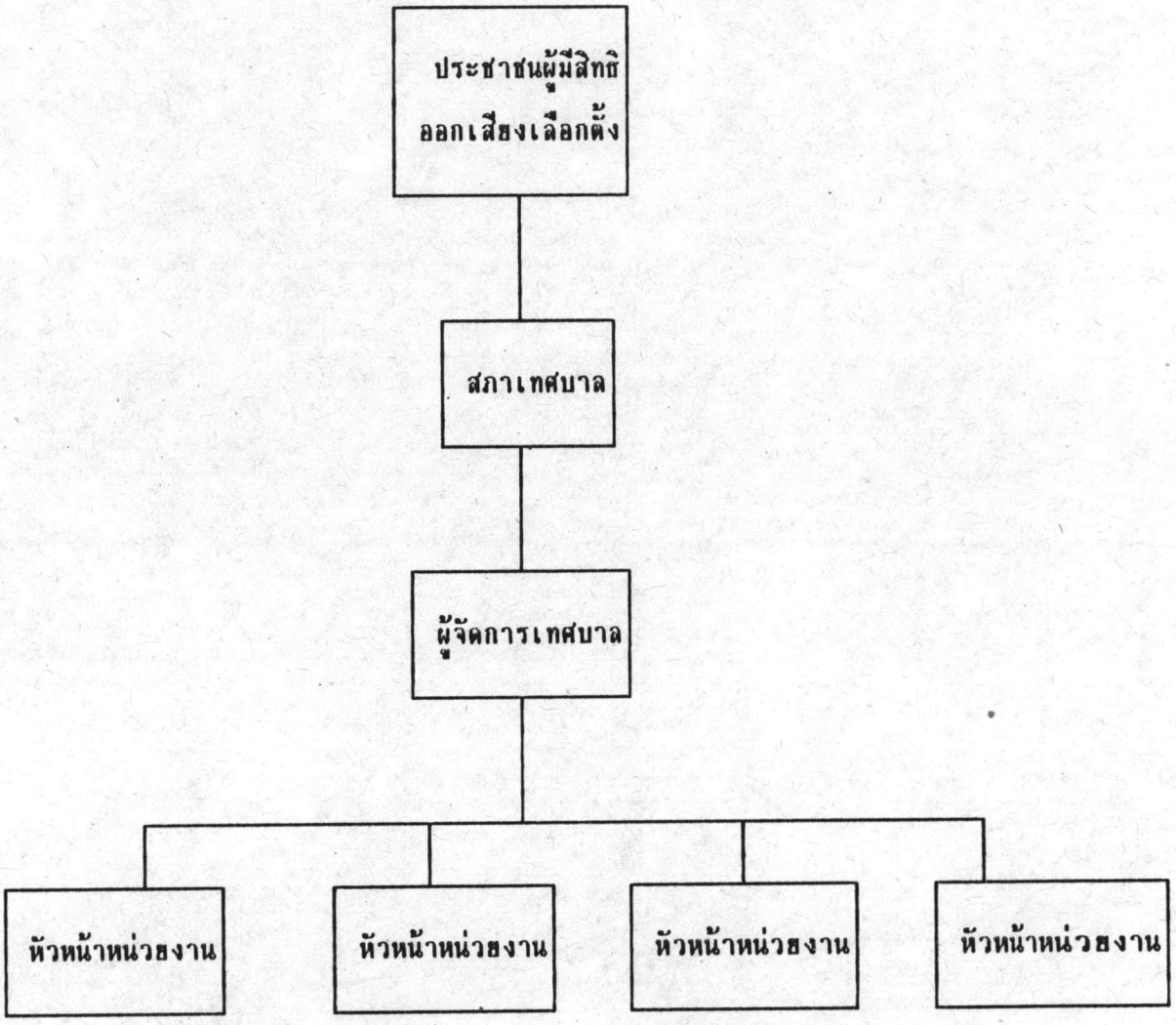
จากลักษณะสำคัญ ๆ ของระบบบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าเทศบาลแบบผู้จัดการได้วางระเบียบกำหนดสัดส่วนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างสภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาลได้เหมาะสม และมีมาตรการป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าไปมีบทบาทและอำนาจแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่ง จนอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการในหน้าที่ของเทศบาลได้ การนำเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้จึงเป็นความคิดที่ก้าวหน้า และมุ่งหวังประสิทธิภาพในการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นอันจะเป็นผลดีแก่ท้องถิ่น

<u>โครงสร้างของเทศบาลแบบผู้จัดการ</u>

การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไปเป็นลำดับนับตั้งแต่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สภาเทศบาล ผู้จัดการเทศบาลและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏตามแผนภูมิดังนี้[๕๐]

---

[๕๐] Anderson and Weidner, op. cit., p. 381 อ้างในประหยัด หงษ์ทองคำ เรื่องเดิมหน้า 204



รูปที่ 3.10 แผนภูมิการจัดองค์การบริหารงานของเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาล

โครงสร้างที่สำคัญของเทศบาลแบบผู้จัดการมีดังนี้

1. สภาเทศบาล (council) เป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีขนาดเล็กประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจำนวนตั้งแต่ 5 - 9 คน การที่สภาเทศบาลมีขนาดเล็กเช่นนี้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ง่ายและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้ผู้จัดการเทศบาลสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาเทศบาลทำหน้าที่ควบคุมนโยบายและตรากฎหมาย (หมายความว่าไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ

เลอเลิศแค่ไหน ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนขึ้นมามิได้เป็นอันขาด) นอกจากนี้สภาเทศบาลยังทำหน้าที่อื่น ๆ อีกเช่น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล กำหนดอัตราภาษีที่จะพึงจัดเก็บได้ในท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นต้น

2. ผู้จัดการเทศบาล (city manager) เป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ ผู้จัดการเทศบาลจะอยู่ในฐานะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกหน่วยงาน และพนักงานทุกคนภาระหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการ การควบคุมและการประสานงาน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดวัน (fulltime job) นอกจากนี้ยังรวมถึงการควบคุมกิจการต่าง ๆ ทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล การจัดบริการสาธารณูปโภคให้มีลักษณะเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายที่สภาเทศบาลกำหนดอีกด้วย ผู้จัดการเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาเทศบาลจะมอบหมาย ในสหรัฐอเมริกามีเทศบาลหลายแห่งกำหนดอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติและค่าตอบแทนของผู้จัดการเทศบาลในรูปกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการของมลรัฐเพ็นซิลเวเนีย ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลว่าผู้จัดการเทศบาลมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล และรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาลในการบริหารงานของเทศบาลที่ได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลมีดังนี้

1. บังคับบัญชารับผิดชอบต่อกิจการของหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล

2. รับผิดชอบในการว่าจ้างพนักงานฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการเลิกจ้างพนักงานเทศบาลเหล่านั้นภายใต้ข้อกำหนดของเทศบาล ในกรณีการเลิกจ้างพนักงานเทศบาล ผู้จัดการเทศบาลจะต้องรายงานให้ที่ประชุมสภาเทศบาลทราบในการประชุมครั้งต่อไป

3. เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอัตราเงินเดือนและค่าจ้างที่สภาเทศบาลกำหนด

4. จัดทำงบประมาณประจำปีรวมทั้งคำชี้แจงประกอบงบประมาณเพื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา การจัดเตรียมงบประมาณดังกล่าวผู้จัดการเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้รวบรวมประมาณการรายรับ - รายจ่ายและข้อมูลต่าง ๆ จากหัวหน้าหน่วยงาน หน่วยงานสาขาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่โดยตรง โดยผู้จัดการเทศบาลจะตรวจสอบ

ประมาณการทั้งหมดก่อนจะเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา

5. รับผิดชอบในหารดำเนินการให้เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว

6. จัดทำโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณประจำปีและขอรับความเห็นชอบจาก สภาเทศบาลก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ

7. จัดเตรียมระเบียบวาระการประชุมสภาเทศบาลและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อสภาเทศบาล

8. เข้าร่วมประชุม และเสนอความคิดเห็นในที่ประชุมสภาเทศบาล และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

9. รายงานข้อราชการต่าง ๆ ที่ได้ทำไปต่อสภาเทศบาล รวมทั้งจัดทำรายงานเกี่ยวกับภาระการเงินของเทศบาลและรายงานด้านต่าง ๆ ที่สภาเทศบาลต้องการทราบ ทั้งนี้ผู้จัดการเทศบาลจะต้องเสนอข้อพิจารณาที่ตนเห็นว่าเหมาะสมต่อสภาเทศบาลด้วย

10. รายงานสรุปต่อสภาเทศบาลเกี่ยวกับภาวะการเงินการคลังและกิจกรรมประจำปีที่ผ่านมาหลังจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

11. ดูแลเกี่ยวกับสัมปทาน สัญญา การอนุมัติและสิทธิพิเศษที่เทศบาลมอบให้แก่เอกชนจัดทำ

12. ติดต่อจ้างบรรดาผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาโดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเพื่อที่จะมาทำงานเฉพาะด้านหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของเทศบาล

13. ติดตามตรวจสอบสัญญาว่าจ้างต่าง ๆ ที่เทศบาลกระทำขึ้นตามกฎหมายทั้งนี้ผู้จัดการเทศบาลจะต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานและความถูกต้องของสัญญา ยกเว้นแต่กรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ

14. เป็นผู้จัดเก็บหนี้สินของเทศบาล

15. ทำหน้าที่ในหารจัดซื้อภายใต้ระเบียบการจัดซื้อที่กำหนดไว้ ทั้งนี้รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับสาขา คณะกรรมการ หน่วยงาน หรือส่วนงานต่าง ๆ ในสังกัดของเทศบาล ผู้จัดการเทศบาลจะต้องจัดทำบัญชีควบคุมพัสดุและพร้อมที่จะเสนอต่อสภาเทศบาลทุกครั้งที่มีการ

ร้องขอ นอกจากนี้แล้วผู้จัดการเทศบาลจะเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการเก็บและบำรุงรักษาซึ่งวัสดุอุปกรณ์เหล่านั้นโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

16. ผู้จัดการเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่ผู้จัดการเทศบาลมอบหมายจะต้องไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนและรายงานให้สภาเทศบาลทราบ

17. ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามกฎและระเบียบที่เทศบาลกำหนดไว้

อำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลแต่ละแห่งจะมีลักษณะแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วผู้จัดการเทศบาลควรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสภาเทศบาลกำหนด

2. ควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานของเทศบาลและแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าหน่วยงานและพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

3. จัดทำและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาล

4. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลแก่สภาเทศบาล

5. รายงานเรื่องที่สภาเทศบาลต้องการทราบต่อสภาเทศบาล

<u>ความสัมพันธ์สภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล</u>

สภาเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ผู้จัดการเทศบาลเป็นฝ่ายรับนโยบายของสภาเทศบาลเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงาน การบริหารงานจะประสบผลสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาล กับผู้จัดการเทศบาลซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องรู้อำนาจและหน้าที่ของตนเองและไม่ก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ สภาเทศบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลไม่ควรที่จะก้าวก่ายอำนาจของสภาเทศบาล อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล แต่ก็ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามไปด้วย กล่าวคือสภาเทศบาลมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและบริหาร สภาเทศบาลได้มอบหมายอำนาจกึ่งบริหาร (quasi administrative) ให้ผู้จัดการเทศบาลไปปฏิบัติโดยสภาเทศบาลคอยดูแล นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาลจะดีหรือ

ไม่นั้นขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพของผู้จัดการเทศบาลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ หากสัมพันธภาพระหว่างสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลเป็นไปโดยราบรื่นแล้วย่อมจะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานของเทศบาลในระบบนี้

ระบบผู้จัดการเทศบาลที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาอาจสรุปได้ว่ามีประโยชน์หรือข้อดีดังนี้[60]

1. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและการปฏิบัติโดยทั่วไปถือว่าตำแหน่งสูงสุดทางการบริหารของเทศบาลคือผู้จัดการเทศบาลแต่เพียงผู้เดียว

2. มีการรับผิดชอบเป็นลำดับชั้น (line of authority) กล่าวคือหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยงานของเทศบาลจะต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการเทศบาลโดยตรง ผู้จัดการเทศบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลและสภาเทศบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนลดหลั่นกันไปเป็นลำดับชั้น ทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดข้อบกพร่องได้ยาก

3. มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ซึ่งเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบตามลำดับชั้นตามข้อ 2

4. มีการประสานงาน (co-ordination) ที่ดี เนื่องจากผู้จัดการเทศบาลซึ่งเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารงานเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเพียงคนเดียว

ในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริการวม 50 แห่งด้วยกัน แล้วสรุปได้ว่า ระบบผู้จัดการนี้มีข้อดีอยู่ 8 ประการ คือ[61]

1) ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกต่างภายในองค์การบริหารของเทศบาลน้อยลง

2) ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น

3) การปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมดีขึ้น

4) สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ

---

[60]ประหยัด หงษ์ทองคำ เรื่องเดิม หน้า 214

[61]ประหยัด หงษ์ทองคำ เรื่องเดียวกัน หน้า 214 - 15

5) เกียรติภูมิของเทศบาลสูงขึ้น

6) การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนิชำนาญงานกว่าที่เคยเป็นมาก่อน

7) เทศบาลมีความสำคัญและมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า

8) ประหยัดรายจ่าย

ข้อดี

1. ทำให้นักบริหารอาชีพที่มีประสบการณ์และมีความรู้ในการบริหารดีกว่านักการเมือง

2. เกิดลักษณะของการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเหมือนนักการเมือง[62]

3. เป็นผลดีต่อระบบบริหาร กล่าวคือ เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชามีความรับผิดชอบตามลำดับชั้น โดยขึ้นตรงต่อผู้จัดการ เป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาล

4. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกในองค์การบริหารมีน้อยลง

ข้อเสีย

1. ทำให้บทบาทของนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนลดน้อยลงเป็นการขัดกับเจตจำนงของระบอบประชาธิปไตย ผู้จัดการเทศบาลเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งอาจทำให้ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหากมุ่งปฏิบัติในลักษณะเป็นการเอาใจใส่สภาเทศบาลเพื่อความอยู่รอดของตน[63]

2. สภาเทศบาลมีอำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและบริหาร โดยไม่มีองค์การใดของเทศบาลในระบบนี้ถ่วงดุลแห่งอำนาจที่เหมาะสม ไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลจะมีความสามารถเฉลียวฉลาดเพียงใด ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาเทศบาลหาได้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาลอย่างใกล้ชิด ถ้าสภาเทศบาลเห็นว่าผลงานของผู้จัดการเทศบาลไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ก็อาจบอกเลิกสัญญาการจ้างเป็นผลให้ผู้จัดการเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไป

---

[62]พรชัย เทพปัญญา, การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างของเทศบาลปัจจุบัน, หน้า 110

[63]ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , เรื่องเดียวกัน หน้า 81

3. ความมั่นคงในตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลมีน้อย กรณีไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง หรือถูกเลิกจ้างก่อนกำหนดในสัญญาจะเป็นสาเหตุให้นักบริหารอาชีพที่มีประสบการณ์ และความสามารถสูงไม่สนใจที่จะเสี่ยงเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล

อนึ่ง ระบบผู้จัดการอำนวยการเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่ผู้วิจัย ทำการวิจัยนี้ โดยหลักการแล้ว ก็คือ ระบบผู้จัดการเทศบาลนั่นเอง

เทศบาลเมืองลำปาง[64]

ประวัติการจัดตั้ง สภาพภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง ประชากร รายได้ และลักษณะทั่วไป

เทศบาลเมืองลำปาง ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2478 มี 4 ตำบล พื้นที่ 10.86 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ทางรถยนต์ 610 กิโลเมตร และ ทางรถไฟ 642 กิโลเมตร มีประชากรประมาณ 52,076 คน มีความหนาแน่น 5,00 คน/ตารางกิโลเมตร แยกเป็นชาย 25,421 คน หญิง 26,655 คน จำนวนอาคารบ้านเรือน 11,781 หลังคาเรือน (ข้อมูลเมื่อเดือนกันย่อน 2534) มีรายได้ปัจจุบันไม่รวมเงินอุดหนุน ประมาณ 80 ล้านบาท ในปลายปี 2534 ได้ขยายเขตเพิ่มขึ้น[65] ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534 ขยายเขตเพิ่มอีก 10 หมู่บ้านรวมเป็น 14 หมู่บ้าน (บางหมู่บ้านก็เข้าเขตเทศบาลเพียงบางส่วน) 8 ตำบล ดังนี้

---

[64]สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, ประวัติเทศบาลและเมืองพัทยา, ที่ระลึกครบรอบ 50 ปีเทศบาล, 2527 และ เทศบาลเมืองลำปาง, รายงานกิจการเทศบาล ประจำปีงบประมาณ 2529 - 2532, (ลำปาง:กิจเสรีการพิมพ์, 2533)

[65]พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534 เล่มที่ 108 ตอนที่ 186, ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2534

เขตเดิม 1. ตำบลหัวเวียง

2. ตำบลสวนดอก

3. ตำบลสบตุ๋ย

4. ตำบลเวียงเหนือ

เขตใหม่ (ขยายพื้นที่ของอำเภอเมืองลำปางออกมา 4 ตำบล 10 หมู่บ้าน)

5. บ้านนาก่วม หมู่ที่ 1 ตำบลชมพู หมดทั้งหมู่บ้าน

6. บ้านศรีหมวดเกล้า หมู่ที่ 4 ตำบลชมพู พื้นที่บางส่วน

7. บ้านศรีปงชัย หมู่ที่ 6 ตำบลชมพู พื้นที่บางส่วน

8. บ้านร้อง หมู่ที่ 12 ตำบลชมพู พื้นที่บางส่วน

9. บ้านป่าขาม หมู่ที่ 1 ตำบลพระบาท พื้นที่บางส่วน

10. บ้านพระบาท หมู่ที่ 5 ตำบลพระบาท พื้นที่บางส่วน

11. บ้านหนองห้า หมู่ที่ 8 ตำบลชมพู พื้นที่บางส่วน

12. บ้านสุขสวัสดิ์ หมู่ที่ 8 ตำบลพระบาท พื้นที่หมดทั้งหมู่บ้าน

13. บ้านหน้าค่าย หมู่ที่ 7 ตำบลนิชัย พื้นที่บางส่วน

14. บ้านดง หมู่ที่ 6 ตำบลบ่อแฮ้ว พื้นที่บางส่วน

ตามเขตที่ขยายใหม่มีพื้นที่ 11.31 ตารางกิโลเมตร รวมปัจจุบันเทศบาลเมืองลำปางมีพื้นที่ทั้งหมด 22.17 ตารางกิโลเมตร มีประชากรเพิ่มประมาณ 25,000 คน โดยมีความหนาแน่น 2,000 คน /ตารางกิโลเมตร มีบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 4,500 หลังคาเรือน ดังนั้นในปัจจุบันหลังจากรวมการขยายเขตแล้วจะมีพื้นที่ทั้งหมด 22.17 ตารางกิโลเมตร มีอาคารบ้านเรือน 14,520 หลังคาเรือน คาดว่าจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่รวมเงินอุดหนุนประมาณ 100 ล้านบาท และ ประชากรทั้งสิ้นประมาณ 77,000 คนเศษ[๘๘]

ด้านอาชีพ การศึกษา ศาสนา และอื่น ๆ

---

[๘๘]ข้อมูลจากเทศบาลเมืองลำปาง ธันวาคม 2534

อาชีพ ราษฎรในท้องที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและอื่น ๆ แยกได้ ดังนี้

เกษตรกรรม	10 %
พาณิชยกรรม	70 % (ค้าขาย)
อุตสาหกรรม	20 % (อุตสาหกรรมหนัก 15 %)

อุตสาหกรรมในครอบครัว 2 % และ หัตถกรรม 3 % ผลิตผลทางอุตสาหกรรม ได้แก่การประดิษฐ์เครื่องปั้นดินเผา ในด้านกิจกรรมธนาคาร มีธนาคารอยู่ในเขตเทศบาล จำนวน 19 แห่ง

ในด้านการศึกษา มีโรงเรียน สถานศึกษาสังกัดเขตเทศบาล 26 แห่ง เช่น วิทยาลัยเทคนิคลำปาง วิทยาลัยอาชีวศึกษาลำปาง วิทยาลัยพยาบาลลำปาง โรงเรียนผดุงครรภ์ลำปาง โรงเรียนพลตำรวจลำปาง วิทยาลัยพลศึกษาลำปาง โรงเรียนลำปางกัลยาณี โรงเรียนลำปางพาณิชยการและเทคโนโลยี โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย เป็นต้น

ส่วนโรงเรียนเทศบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล มี 5 แห่ง คือ

1. โรงเรียนเทศบาล 1 (บ้านแสนเมืองมูล)
2. โรงเรียนเทศบาล 3 (บุญทวงศ์อนุกูล)
3. โรงเรียนเทศบาล 4 (บ้านเชียงราย)
4. โรงเรียนเทศบาล 5 (บ้านศรีบุญเรือง)
5. โรงเรียนเทศบาล 6 (วัดป่ารวก)

ในด้านศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จำนวน 80 % ศาสนาคริสต์ จำนวน 15 % ศาสนาอิสลาม 5 %

โครงสร้างของเทศบาลเมืองลำปาง

1. สภาเทศบาล เทศบาลเมืองลำปางมีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 ท่าน ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2533 (ปัจจุบันเหลือ 16 ท่าน ได้รับเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง 2 ท่าน เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2535 และ วันที่ 18 ตุลาคม 2535 ตามลำดับ) มีนายแพทย์วัฒนา วานิชสุขสมบัติ เป็นประธานสภาเทศบาล รายชื่อทั้ง 18 ท่านมีดังนี้

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สภาเทศบาลเมืองลำปาง (เว้นคณะเทศมนตรี)

1.	นายแพทย์วัฒนา	วานิชสุขสมบัติ ประธานสภา
2.	ดร. นิรันดร์	จิวะสันติการ
3.	นายมนัส	นนท์เดชกูล
4.	นางเพ็ญจันทร์	ธรรมวงศ์
5.	นายจรูญ	มาคำจันทร์
6.	นายแพทย์วีระ	หล่อยนต์
7.	นายผัน	ศรีสุระ
8.	ทพ. สมบูรณ์	อินทรีย์สังวร
9.	นายองอาจ	วิญญาภาพ
10.	นายจงศักดิ์	รัชนกูล
11.	นายชวัญพงษ์	คมสัน
12.	นายประสิทธิ์	หรรษ์หิรัญ
13.	นายนิมิตร	จิระบุญเรือง

14. ว่าง (นายนิมิตร จิวสันติการ รองประธานสภา ลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังธรรม เมื่อ 13 กันยายน 2535) จากการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาเทศบาล มีผู้สมัครเพียงคนเดียวจึงได้รับการแต่งตั้ง เมื่อ 14 กันยาน 2535 ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งคือ นายสุรพล ตันสุวรรรณ

2. คณะเทศมนตรี มีจำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 3 คน คือ

2.1 นายเรือง เขื่อนแก้ว นายกเทศมนตรี
(กันยายน 2533-ปัจจุบัน)

2.2 นานนรินทร์ มโนกูลอนันท์ เทศมนตรีฝ่ายสาธารณสุข

2.3 นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กูล เทศมนตรีฝ่ายโยธา

2.4 นายสุวิชชา สุจริตจันทร์ เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา และสำนักปลัด

3. พนักงานเทศบาล มีการแบ่งส่วนการบริหารออกเป็น 8 ส่วน[67] คือ

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีนายรังสิต ลอออิ่ม ตำแหน่ง นักบริหารเทศบาล 8 เป็น ปลัดเทศบาล และนางสาวอุไร จาวรรณกาศ เป็นหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ประกอบด้วย

3.1.1 งานธุรการ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 18 อัตรา

3.1.2 งานการเจ้าหน้าที่ มีพนักงานเทศบาล จำนวน 2 อัตรา

3.1.3 งานทะเบียนราษฎร มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 8 อัตรา

3.1.4 งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 67 อัตรา (ลูกจ้างชั่วคราว 12 อัตรา)

นอกจากนี้ยังมี หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่เกี่ยวกับ งานตรวจสอบบัญชีทะเบียน และเอกสารการเบิกจ่ายเงิน ตรวจสอบภาษี การบัญชี การจัดเก็บรายได้ พัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาล ซึ่งขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล โดยมีนางสาวชวนคนึง ณ ลำปาง เป็นหัวหน้า

3.2 กองคลัง มีนางรัศมีไข่มุก พร้อมเพรียง เป็นผู้อำนวยการกอง ประกอบด้วย

3.2.1 งานธุรการ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 9 อัตรา

3.2.2 งานการเงินการบัญชี มีพนักงาน จำนวน 4 อัตรา

---

[67]ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่30 มีนาคม 2534 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วยงานด้วยกัน ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการ ของเทศบาล พ.ศ. 2529 ให้ระเบียบนี้แทน คือ

(1) สำนักปลัดเทศบาล
(2) กองหรือฝ่ายการประปา
(3) กองหรือฝ่ายการแพทย์
(4) กองหรือฝ่ายการศึกษา
(5) กองหรือฝ่ายคลัง
(6) กองหรือฝ่ายช่าง
(7) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
(8) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
(9) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
(10) กองหรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม
(11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน
(12) แขวง

3.2.3 งานพัสดุและทรัพย์สิน มีพนักงาน จำนวน 3 อัตรา

3.2.4 งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน มีพนักงาน จำนวน 4 อัตรา

3.2.5 งานผลประโยชน์ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 60 อัตรา
(ลูกจ้างชั่วคราว 47 อัตรา)

3.3 <u>กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม</u> (กองสาธารณสุขเดิม)
มี นางเปรมวดี ดีสิน เป็นผู้อำนวยการกอง ประกอบด้วย

3.3.1 งานธุรการ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 24 อัตรา

3.3.2 งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม มีพนักงานและลูกจ้าง 9 อัตรา

3.3.3 งานรักษาความสะอาด มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 206 อัตรา
(ลูกจ้างชั่วคราว 79 อัตรา)

3.3.4 งานสัตวแพทย์ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 5 อัตรา

3.3.5 งานส่งเสริมสุขภาพ มีพนักงาน จำนวน 2 อัตรา

3.3.6 งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ มีพนักงาน จำนวน 2 อัตรา

3.3.7 งานรักษาพยาบาล (ศูนย์บริการสาธารณสุข) มีพนักงานและลูกจ้าง
จำนวน 8 อัตรา

3.4 <u>กองช่าง</u> มีนายกวี ลัพธ์จิโรสกุล เป็นผู้อำนวยการกองช่าง ประกอบด้วย

3.4.1 งานธุรการ มีพนักงานเทศบาล จำนวน 7 อัตรา

3.4.2 งานวิศวกรรม มีพนักงาน จำนวน 4 อัตรา

3.4.3 งานสถาปัตยกรรม มีพนักงาน จำนวน 4 อัตรา

3.4.4 งานผังเมือง มีพนักงาน จำนวน 1 อัตรา

3.4.5 งานสาธารณูปโภค มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 83 อัตรา
(ลูกจ้างชั่วคราว 16 อัตรา)

3.4.6 งานสวนสาธารณะ มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 21 อัตรา

3.4.7 งานศูนย์เครื่องจักรกล มีพนักงานและลูกจ้าง จำนวน 5 อัตรา

3.5 กองการศึกษา มีนางจันทร์สม เสียงดี เป็นผู้อำนวยการกอง ประกอบด้วย

3.5.1	งานธุรการ	มีพนักงานและลูกจ้าง	จำนวน 13	อัตรา
3.5.2	งานเจ้าหน้าที่	มีพนักงาน	จำนวน 1	อัตรา
3.5.3	งานการเงินและบัญชี	มีพนักงาน	จำนวน 1	อัตรา
3.5.4	งานนิเทศการศึกษา	มีพนักงาน	จำนวน 1	อัตรา
3.5.5	งานกิจการนักเรียน	มีพนักงาน	จำนวน 1	อัตรา
3.5.6	งานกิจการเด็กเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียนมีพนักงาน		3	อัตรา
3.5.7	โรงเรียนเทศบาล 1	มีครู - อาจารย์	จำนวน 19	อัตรา
3.5.8	โรงเรียนเทศบาล 3	มีครู - อาจารย์	จำนวน 22	อัตรา
3.5.9	โรงเรียนเทศบาล 4	มีครู - อาจารย์	จำนวน 29	อัตรา
3.5.10	โรงเรียนเทศบาล 1	มีครู - อาจารย์	จำนวน 30	อัตรา
3.5.11	โรงเรียนเทศบาล 1	มีครู - อาจารย์	จำนวน 15	อัตรา

3.6 ฝ่ายวิชาการและแผนงาน

ฝ่ายวิชาการและแผนงานเทศบาลเมืองลำปาง เป็นส่วนบริหารราชการซึ่งกำหนดขึ้นใหม่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 โดยแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบภายใน ดังนี้

3.6.1	งานธุรการ	มีพนักงานเทศบาล	จำนวน 4	อัตรา
3.6.2	งานวิเคราะห์นโยบายและแผน	มีพนักงานเทศบาล	จำนวน 2	อัตรา
3.6.3	งานวิจัยและประเมินผล	มีพนักงานเทศบาล	จำนวน 1	อัตรา
3.6.4	งานนิติการ	มีพนักงานเทศบาล	จำนวน 2	อัตรา
3.6.5	งานประชาสัมพันธ์	มีพนักงานเทศบาล	จำนวน 2	อัตรา

3.7 ฝ่ายสวัสดิการและสังคม

มีผู้อำนวยการกองการศึกษา

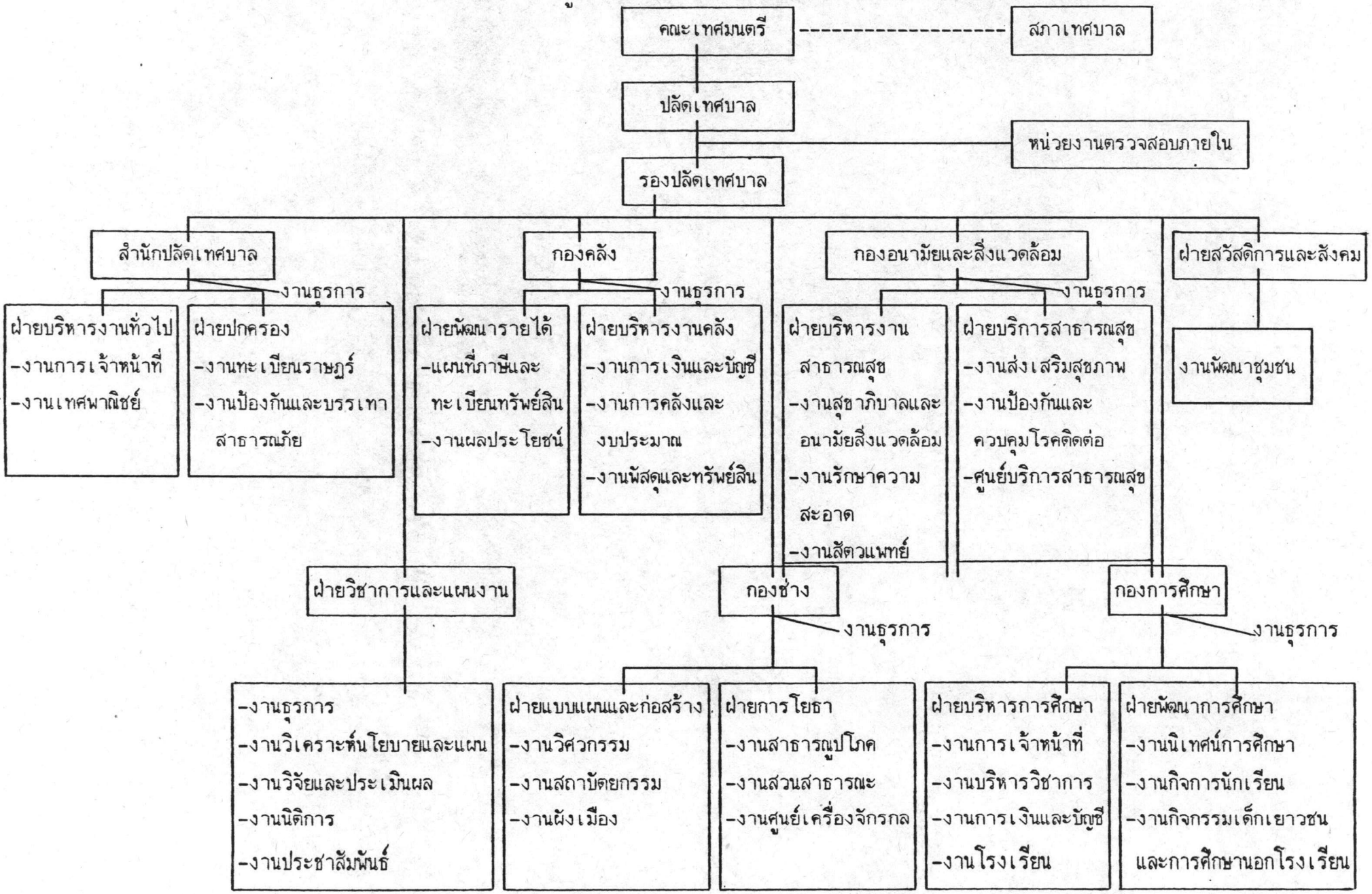
(นางจันทร์สม เสียงดี) รักษาการหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการและสังคม ประกอบด้วย

3.7.1 งานพัฒนาชุมชน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับชุมชนการตั้งคณะกรรมการชุมชน จัดระเบียบชุมชน ฝึกอบรมเผยแพร่ความรู้ด้านการพัฒนาชุมชน ทั้งดำเนินการพัฒนาชุมชนด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การอนามัย และ สุขาภิบาล

3.8 สถาธนานุบาล

สถาธนานุบาลเทศบาลเมืองลำปาง เปิดดำเนินการครั้งแรกปี พ.ศ. 2505 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นในยามที่ขัดสนเงินและเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับการเงินเป็นการชั่วคราว มีพนักงานเทศบาล จำนวน 9 อัตรา

โดยสรุปเกี่ยวกับพนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลเมืองลำปาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลเมืองลำปาง และขึ้นตรงต่อเทศบาลเมืองลำปางโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้ง ทางเทศบาลเมืองลำปางทั้งพนักงานเทศบาลสามัญ พนักงานครูเทศบาล รวมทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.ท.(คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) อ.ก.ท. จังหวัดลำปาง (คณะอนุกรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดลำปาง ปรากฏตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) และ อ.ก.ท. เทศบาลเมืองลำปาง รวมทั้งสิ้นประมาณ 769 คน (ลูกจ้างชั่วคราว 243 คน) สำรวจเมื่อกันยายน 2535

พนักงานเทศบาลสามัญ	151	คน
พนักงานครูเทศบาล	116	คน
ลูกจ้างประจำ	259	คน
ลูกจ้างชั่วคราว (สัญญาจ้าง 1 ปี)	243	คน

รูปที่ 3.11 โครงสร้างส่วนการบริหารเทศบาลเมืองลำปาง