

สรุปและขอเสนอแนะ

นับแต่การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ได้มีขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ โดยมีกรมสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาล เป็นฝ่ายรับผิดชอบในการดำเนินการ จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎร ผู้ทำการปฏิวัติการปกครองได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ด้วยการยกฐานะสุขาภิบาลและท้องถิ่นอื่นๆ ที่เจริญขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคม และการเมืองในแต่ละสมัย จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งใช้เป็นแบบทอยู่ในปัจจุบันด้วยการแบ่งองค์กรของเทศบาลออกเป็น ๒ ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

การที่กฎหมายได้ระบุในองค์กรของเทศบาลแบ่งเป็นสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีนั้น นับว่า เป็นการ เลียนแบบการปกครองของประเทศไทยในรูปแบบของรัฐสภา ด้วยการให้อำนาจทั้งสอง คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะกำลังสมดุลกัน ซึ่งเป็นการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน อันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการใช้อำนาจมากเกินไป แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปได้ในทางนิตินัยเท่านั้น แต่ในทางพฤตินัยนั้น อำนาจอาจจะมีการ เอนเอียงไปในทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ แล้วแต่จำนวนสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับการ เลือกตั้ง เข้ามา จะเป็นพวกหรือพรรคเดียวกันมากน้อยเพียงใด และผู้นำของพวกหรือพรรคนั้นจะควบคุมสมาชิกของตนได้เพียงใด ซึ่งหากว่าสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาทำหน้าที่ในลักษณะที่มีคะแนนเสียงกำลังกันก็จะเกิดปัญหาในการชงชิงอำนาจที่จะเข้ามา เป็นฝ่ายบริหารอย่างมาก และจะเกิดการพยายามที่จะโค่นล้มฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา

การบริหารงานของคณะเทศมนตรีจะอยู่ได้นานเพียงใดขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาเทศบาล นั่นก็คือ คณะเทศมนตรีจะต้องสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้ได้ เพราะหากคณะเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้แล้ว ก็มักจะต้องประสบกับวิกฤตการณ์ในการบริหารอยู่เสมอ และในที่สุดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งในบางครั้งก็ได้เป็นไปตามเหตุฉุกเฉินสมควร<sup>(๑)</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจของสภาเทศบาลสามารถควบคุมคณะเทศมนตรีได้เป็นอย่างมาก แต่ในทางตรงข้าม หากคณะเทศมนตรีสามารถคุมเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลได้แล้ว อำนาจของสภาเทศบาลแทบจะไม่มีเลยก็ว่าได้

จะเห็นได้ว่า คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งกฎหมายได้ ระบุให้ภารกิจอำนาจของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เป็นไปในลักษณะของการให้สภาเทศบาลมีบทบาทในการควบคุมคณะเทศมนตรีด้วยการให้มีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน และพิจารณาร่างเทศบัญญัติต่างๆ ที่สำคัญที่สุด คือ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของสภาเทศบาล เพราะหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่ง อันเป็นการปฏิบัติตามเทศบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๔๕ (๒) ซึ่งระบุไว้อย่างแจ่มชัดที่เกี่ยว

นอกจากนี้สภาเทศบาลยังทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายที่แสดงไว้กับสภาเทศบาล ด้วยวิธีการตั้งกรรมาธิการตามมาตรา ๓๑ ในเมื่อสภาเทศบาลมีความสงสัยในกิจการที่คณะเทศมนตรีได้กระทำไปแล้วอย่างใดอย่างหนึ่ง และวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๓๔ เมื่อสภาเทศบาลเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี คนหนึ่งคนใด กระทำการในลักษณะ

(๑) รายละเอียดดูได้จากบทที่ ๔ และ ๕

๑. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
๒. ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่
๓. ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจ
๔. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือ แก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

สำหรับคณะเทศมนตรีนั้น กฎหมายระบุไว้ต้องมีควมรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และให้การบริหารงานของ เทศบาลต้องกระทำในนามของนายก เทศมนตรี ซึ่งนอกจากนายก เทศมนตรี เทศมนตรี จะต้องรับผิดชอบร่วมกันแล้ว เทศมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อตนเอง เป็นส่วนตัวอีกด้วย ซึ่งความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีนี้ แยกได้เป็น ๒ ฐานะด้วยกัน คือ

๑. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบ ทางสังคม หรือต่อชุมชนและประชาชนส่วนรวม
๒. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล ซึ่งหมายถึงกิจการต่างๆ ภายในองค์การบริหารของ เทศบาลนั้น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะ เทศมนตรี

เมื่อกฎหมายระบุให้คณะเทศมนตรีและสภา เทศบาลมีความสัมพันธ์ต่อกันโดย ใกล้ชิดแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เพราะหากไม่มีความขัดแย้งกันแล้วก็เท่ากับ ไม่มีใครทำอะไรเลย ดังนั้น ความขัดแย้งดังกล่าวจึง เป็นสิ่งที่ไมอาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับความขัดแย้งทางการ เมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาลใน เทศบาลเมืองสุราษฎร์ เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแดนนั้น จะมีมาตั้งแต่เริ่มต้น ทุยการที่สมาชิกสภา เทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อคราวมีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๓ ผลปรากฏว่า ในเทศบาลทั้งสามแห่งไม่มีสมาชิก สภาเทศบาลสามารถรวมตัวกัน เป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภา เทศบาลได้ ซึ่งเมื่อมีการชาว เสียง

เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเส เอรายชื่อบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ในการที่จะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและ เทศมนตรีที่ไม่สามารถที่จะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีด้วยเสียงข้างมากได้ ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาล เป็นผู้ประเมินประเมินให้ทุกฝ่ายมีการยอมรับกัน จนสามารถที่จะจัดตั้งคณะเทศมนตรีได้ แต่ครั้งเมื่อแต่งตั้งคณะเทศมนตรีได้แล้ว ปรากฏว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะมีการแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่ายๆ ละเท่าๆ กัน คือ ฝ่ายที่สนับสนุนคณะเทศมนตรีและฝ่ายที่คัดค้านคณะเทศมนตรีด้วยเหตุการบริหารงานของคณะเทศมนตรีจึงมักประสบกับปัญหาความยุ่งยากเป็นนอ้างมากเนื่องจากขาดเสียงข้างมากสนับสนุนในสภาเทศบาล

ดังนั้น เมื่อถึงคราวประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละฝ่ายก็จะมีกรพยายามรวมตัวกันเพื่อที่จะช่วงชิงกันเป็นฝ่ายบริหารให้ได้ และผลก็ปรากฏว่า สภาเทศบาลจะไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยที่ประธานสภาเทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายตรงข้ามกับคณะเทศมนตรี เป็นผู้ชี้ขาดว่า ไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยที่สมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองฝ่ายมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน ซึ่งก็ต้องเป็นหน้าที่ของจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล และเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาล ทำการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นว่าถูกต้องเหมาะสมเพียงใด แล้วก็ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับนั้นคืนให้สภาเทศบาลพิจารณาพบทวนอีกครั้งว่า ยังมีความคิดเห็นประการใด เมื่อสภาเทศบาลยังมีมติยืนยันตามเดิม และจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างเทศบัญญัติฉบับนี้เป็นการจัดทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยทุกประการแล้ว จังหวัดจึงได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทย ทำการยุบสภาเทศบาล เพราะเห็นว่า การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นไปด้วยความไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่มีเหตุผลอย่างเพียงพอ สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการจัดแบ่งที่เริ่มมีมาตั้งแต่ต้น จึงเห็นควรให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาตัดสินว่า ใครควรจะเป็นผู้บริหารงานเทศบาลด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่



กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ควบคุมดูแลและเป็นผู้รับผิดชอบต่อเทศบาลโดยตรง ก็จะทำการศึกษาถึงความเหมาะสมและความถูกต้องของร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีว่ามี ขอบการประการใด เป็นไปตามที่สภาเทศบาลลงมติไม่เห็นชอบด้วยหรือไม่ และสอดคล้องหรือ ขัดแย้งกับทางจังหวัดเพียงใด ซึ่งจากการพิจารณาในทั้งสามเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะเห็น ชอบกับมติของสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพราะถือว่า สมาชิกสภาเทศบาลต่างเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น การที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่ง ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นการที่ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับการนำเอา งบประมาณของเทศบาลไปใช้จ่ายและเห็นว่ากรณีที่คณะเทศมนตรีไม่สามารถผ่านเทศบัญญัติงบประมาณ ประจำปีได้ อันเป็นการหมายถึงว่าสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ซึ่งเมื่อคณะเทศมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลไม่ถึงครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด แล้วย่อมไม่อาจบริหารกิจการของเทศบาล ตามคำสั่งของระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องเสียข้าง มากเป็นเกณฑ์ได้ และการที่จังหวัดเสนอให้ยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลใหม่นั้น จะเป็นการแสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยเข้าไปก้าวก่ายในกิจการของ ท้องถิ่นมากจนเกินไป อันจะเป็นการไม่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง กระทรวง มหาดไทยจึงไม่ทำการให้มีการยุบสภาเทศบาลตามจังหวัดเสนอมา นอกจากจะปรากฏว่า สภาเทศบาล เกิดการแตกแยกอย่างรุนแรงจนไม่สามารถจัดให้มีการประชุมสภาเทศบาลด้วยความเรียบร้อยต่อไปได้ ดังเช่น เทศบาลตำบลหนองแค กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลครั้งที่ ๑ มีคำสั่งให้ยุบ สภาเทศบาลตำบลหนองแคไปแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๕

สำหรับสาเหตุแห่งการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลนั้น จากการวิจัย ในเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค พบว่า สาเหตุสำคัญคือ การที่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนต่างก็มาจากกลุ่มอาชีพเดียวกัน คือ เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ และเจ้าของกิจการต่างๆ คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๐๔ เป็นครู อาจารย์ คิดเป็นร้อยละ ๓.๕๒ และเป็นข้าราชการบ้านๆ เพียงร้อยละ ๘.๔๑ เท่านั้น ซึ่งการมีสถานภาพทางอาชีพเป็นพ่อค้า

นักธุรกิจและเจ้าของกิจการต่างๆ นั้น ต่างก็มุ่งแสวงหาผลกำไร เป็นหลัก เพราะกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า ตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ เป็นที่เชิดหน้าชูตา มีอำนาจในการบริหาร เทศบาลอย่างมากมาย ทั้งในด้านการเงิน การจ้าง การบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานด้านการศึกษา วัฒนธรรมโลกและสา ธารณูปการให้กับประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่ไปพร้อมกันกับอำนาจตั้งกล่าวสรรสร้างสรรอำนาจผลประโยชน์และคะแนนนิยมให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่สนับสนุนตนเอง ดังนั้น บรรดาพ่อค้า นักธุรกิจต่างก็มีเงินแล้วยังได้อำนาจในการบริหารงานเทศบาล และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้นำของประชาชนในท้องถิ่น มีเกียรติยศอีกด้วย ควบคู่ไปกับกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล ฝ่ายตรงข้ามจึงพยายามที่จะโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา ส่วนคณะเทศมนตรีก็ต้องทำการรวมตัวกับสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายเดียวกันคอยต่อต้านมิให้สภาเทศบาลทำการโค่นล้มคณะเทศมนตรีได้

สำหรับสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการที่กฎหมายให้อำนาจให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนคณะเทศมนตรีได้งายเกินไป กล่าวคือ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๕ (๒) ที่ระบุว่า ถ้าสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น มีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ ซึ่งคณะเทศมนตรีชุดนั้นไม่มีอำนาจหรือโอกาสที่จะยุบสภาเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ เป็นผู้ตัดสินใจว่า คณะเทศมนตรีชุดนี้เหมาะสมที่จะบริหารงานต่อไปหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักการแห่งการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจสำหรับที่ใช้ในระบบรัฐสภา

ตามความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง ๓ แห่ง มีความเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีมากถึงร้อยละ ๒๕.๔๕ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๘.๒๕ น้อยคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๔๔ และไม่ได้ให้อำนาจไว้เลย คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๘ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ความคิดเห็นของคณะเทศมนตรี

และสภาเทศบาลสอดคล้องกันอยู่ คือ กฎหมายเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลสามารถเข้าไปควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีไว้อย่างมาก จนก่อให้เกิดการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะเทศมนตรีได้

นอกจากนี้ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลยังมีความเห็นว่า การใช้อำนาจ ของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามมาตรา ๔๕ (๒) นั้น การใช้ อำนาจส่วนใหญ่นี้เป็นการใช้อำนาจด้วยความไม่เป็นธรรม ที่ไม่ให้โอกาสคณะเทศมนตรีได้ทูลชี้แจง แลประการใด คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๘๑ และเห็นว่า การใช้อำนาจนี้เป็ไปด้วยความเที่ยงธรรม ถูกต้อง เหมาะสมแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๑๘ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า ความคิดเห็นดังกล่าว ได้มีการแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ คณะเทศมนตรีส่วนใหญ่ยังเห็นว่า การใช้อำนาจของสภาเทศบาล ตามมาตรานี้ยังเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อันไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่คณะเทศมนตรีเลย เพราะคณะ- เทศมนตรีที่วงได้รับ เสียงข้างมากจากสภาเทศบาลสนับสนุนอยู่แล้ว จึงจะสามารถเป็นคณะ- เทศมนตรีได้ ซึ่งเสียงสนับสนุนนี้จะมีอยู่ตลอดเวลาที่คณะเทศมนตรีชุดนั้นบริหารงานอยู่ แต่ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเสียงการสนับสนุนในสภาเทศบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะ- เทศมนตรีก็ต้องกิดอยู่เสมอว่า จะบริหารงานต่อไปหรือไม่ ถ้าจะบริหารงานต่อไปก็ต้องเอา งบประมาณออกให้ได้ ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องเดินการ เมือง และนี่เองก็จะเป็นสาเหตุที่ทำให้การ เมือง เข้ามารุ่นวายกับกิจการของเทศบาล เพราะการที่คณะเทศมนตรีจะเอางบประมาณให้ออกก็ต้อง พยายามหาพรรคพวกใช้ไ้มากที่สุด จนเกิดการแสวงหาผลประโยชน์ด้วยการซื้อเสียงเพื่อให้พวก อื่นเข้ามา เป็นพวกของตน ทั้งนี้ เพราะคณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจที่จะต่อรองกับสภาเทศบาลได้ เลย และที่ เป็นเหตุให้คณะเทศมนตรีเห็นว่า การใช้อำนาจของสภาเทศบาลตามมาตรา ๔๕ (๒) จึงไม่ ได้ให้ความเป็นธรรมแก่คณะเทศมนตรีเลย เพราะจะต้องมีการวิ่งเต้นและหาเสียงอยู่ ตลอดเวลา

สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ (๒) นี้ เป็นการให้ความเป็นธรรมแก่คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล เพราะสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนย่อมเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี หากว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่เห็นชอบกับการใช้งบประมาณของคณะเทศมนตรี ก็ควรที่คณะเทศมนตรีจะต้องออกไป อันเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย และให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล ในเมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็หมายถึงการไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และเมื่อคณะเทศมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลไม่ถึงครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดแล้ว ก็ย่อมไม่อาจบริหารกิจการของเทศบาลตามระบอบรัฐสภาที่ยึดถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ต่อไปได้ ดังนั้น ความคิดเห็นดังกล่าวเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ (๒) ของสภาเทศบาล จึงมีความซัดแย้งกันอยู่

แต่ความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีนั้น คือ การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๔ ว่าด้วยการตั้งกระทุ้งถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เป็นการควบคุมการบริหารงานที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๘๑.๑๔ ซึ่งถือว่าการใช้อำนาจของสภาเทศบาลตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๔ นี้ ถูกฝ่ายเห็นว่าจะเป็นใช้ได้หรือไม่ของสภาเทศบาลในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของคณะเทศมนตรีได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีทำการชี้แจงถึงปัญหาและขอบกพร่องต่างๆ ที่ทำให้การบริหารงานเป็นไปในลักษณะนั้น จึงเห็นว่าทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้มีการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ด้วยวิธีนี้ต่อไป

นอกจากกฎหมายจะให้อำนาจสภาเทศบาลควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๕ (๒) ซึ่งเป็นไปตามมติแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้นสภาเทศบาลจะมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีได้เพียง คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๓๓ เท่านั้น



ส่วนอีกร้อยละ ๔๖.๖๗ มีความเห็นว่าสภา เทศบาลนั้นสามารถที่จะควบคุมคณะเทศมนตรีได้  
 อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยอมรับอยู่กับเสียงสนับสนุนของคณะเทศมนตรีว่ามีอย่างน้อยเพียงใด หาก  
 คณะเทศมนตรีมีเสียงสนับสนุนในสภา เทศบาลเป็นจำนวนมากแล้ว ปัญหาในการบริหารงานของ  
 คณะเทศมนตรีก็แทบจะไม่มี ซึ่งสาเหตุที่สภา เทศบาลไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของคณะ  
 เทศมนตรีได้อย่างแท้จริงนั้น เนื่องมาจากความคิดเห็นว่าการขาดความรู้และความสามารถ  
 ของสมาชิกสภา เทศบาล คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๕๐ และสาเหตุอื่นๆ คือ การที่คณะเทศมนตรีบี  
 ก้าคังเงินหมุนหลัง คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๖๒ และการที่ประชาชนไม่ค่อยใส่ใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม  
 ทางการเมือง คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๒๕ อันเป็นการแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ความขัดแย้ง  
 ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาลนี้เกิดเนื่องมาจากภารกิจหมายเอื้ออำนวยและสมาชิก  
 สภา เทศบาลขาดความรู้ความสามารถ และมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับ  
 สภา เทศบาลนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า โครงสร้างของเทศบาลนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องยึดถือรูปแบบ  
 ของรัฐบาลเป็นแบบอย่าง การให้คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานต่อสภา เทศบาล  
 ในทำนองเดียวกับคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร  
 กับฝ่ายนิติบัญญัติได้ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ใช่ว่าเทศบาลควรมีโครงสร้างในรูปแบบใดจึงจะ  
 เหมาะสมจากความคิดเห็นของคณะเทศมนตรีและสภา เทศบาลในเทศบาลทั้ง ๓ แห่ง มีความ  
 คิดเห็นว่า ระบบ เทศบาลของไทยควรมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคิดเป็นร้อยละ ๕๑.๑๑ และเห็นว่า  
 เหมาะสมแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๔.๘๕ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดของผู้วิจัยที่ควรให้มีการ  
 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลใหม่ ซึ่งจากการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงนี้ควรจะ  
 เป็นไปในรูปของการแก้กึ่งนายกเทศมนตรีโดยตรง คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๓๖ แบบแบบคณะกรรมการ  
 บริหาร (Commission Form) คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๔๖ และเป็นแบบผู้จัดการช่วยการจั  
 บับริหารอาชีพเข้ามาบริหารงาน (City Manager) คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑๘

เทศบาลในทั้งสามรูปแบบนี้ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง คณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาลทั้งสิ้น ซึ่งเหมาะสมกับในแต่ละท้องถิ่น สำหรับในรูปของการ เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้นเป็นแบบ Strong Mayor โดยให้ทางฝ่ายต่างรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน อันเป็นการลดบทบาทของสภาเทศบาลเข้ามา ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งจะช่วยให้การพยายามโดยคนฝ่ายบริหารได้

สำหรับในรูปของคณะกรรมการบริหาร (Commission Form) ก็เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่ง ด้วยการให้อำนาจนิติบัญญัติและการบริหารอยู่กับคณะกรรมการบริหาร (Board of Commission) อันเป็นการแก้ปัญหาคำวุ่นวายอำนาจทางการเมืองการ บริหาร ได้อีกวิธีหนึ่ง ด้วยการนำเอาทั้งสองฝ่ายให้มารวมอยู่ในชุดเดียวกัน

สำหรับรูปแบบสุดท้ายคือ แบบผู้อำนวยการ ด้วยการจ้างการบริหารอาชีพเขา มา บริหารงาน (City Manager) ซึ่งอยู่ในรูปแบบนี้ กระทรวงมหาดไทยมีแนวความคิดที่จะ นำมาใช้กับท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันด้วยการที่จะยกเมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษพิเศษขึ้น ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการทำเนิกร

เทศบาลในรูปแบบผู้ว่าราชการนี้ เป็นการแก้ไขฐานะการบริหารงานด้วยการจ้าง บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานโดยเฉพาะเขา มาเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร งานโดยตรงเรียกว่า Chief Administrative Officer ซึ่งบุคคลนี้จะเป็นผู้ทำหน้าที่ ในการบริหารงานเทศบาลทั้งหมด รับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาลตามสัญญาจ้างที่ระบุไว้ อันเป็นการแก้ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลได้อีกด้วย

หากจะให้มีการใช้รูปแบบรัฐสภาแบบเดิมนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายบางประการ ด้วยการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีทำการยุบสภาเทศบาลได้

อันเป็นไปตามหลักการแห่งการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ เพราะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๔๕ (๒) มิได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการยุบสภาเทศบาล แต่ประการใด

สำหรับแนวความคิดในการแก้ไขว่า คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ มาจากการเป็นเจ้าของกิจการ การค้า เกษตรกิจ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางในการแก้ไขนั้นควรที่จะมีการจำกัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในวงจำกัด เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงิน หรือมีทุนทรัพย์น้อย แต่เป็นคนดี ที่ต้องถิ่นให้ความนิยมน่า สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ได้มีโอกาสเข้าบริหารงานของเทศบาลบ้าง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำ แต่กระทรวงมหาดไทยก็อาจจะทดลองทำดู โดยให้จังหวัดและอำเภอ เป็นผู้ดูแลการดำเนินการในเรื่องนี้

ผู้วิจัยหวังว่า แนวทางในการศึกษาวิจัยและการแก้ไขปัญหานี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยและเทศบาลบ้าง บ้างเล็กน้อย และคิดว่า เทศบาลในประเทศไทย จะเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น หากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ทุกคนจะมองเห็นถึงปัญหาและตระหนักถึงความเจริญก้าวหน้าของเทศบาลอย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย