

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ นั้น กำหนดให้องค์การของเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี (๑) และนับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ เป็นต้นมา ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาลกันอีกหลายครั้งหลายหน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นการแก้ไขรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ หาได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของหลักการไม่ว่าคือ ยังระบุว่าองค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ อันเป็นการยืนยันให้เห็นได้ชัดยิ่งขึ้นว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเรา นั้น ยังคงยึดถือเอาแบบสภา และคณะเทศมนตรี เป็นหลักในการบริหาร เป็นการเลียนแบบการปกครองของประเทศมาใช้ โดยนับรูปขององค์การเทศบาลและรัฐบาล จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันอยู่มาก กล่าวคือ รัฐบาลก็มีคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารต่อรัฐสภา และรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลก็มีคณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารต่อสภาเทศบาล จุดประสงค์อันยิ่งใหญ่ของรัฐบาล โดยรัฐสภาก็คือ ต้องการให้อำนาจทั้งสองคือ อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ มีลักษณะกำกวมคล้ายกัน ซึ่งเป็นการถ่วงอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) อันเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ใช้อำนาจมากเกินไป จนในที่สุดจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อราษฎร แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปได้เพียงในทางทฤษฎีเท่านั้น ส่วนในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะทำได้จริง เพราะบางที่น้ำหนักแห่งอำนาจก็เอียงไปทางฝ่ายบริหาร และบางที่ก็กลับเอียงมาทางฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งนอกจากปัจจัยทางด้านกฎหมายและหลักการแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งในค่านตัวบุคคล อาทิ บุคลิกภาพของหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล และอิทธิพลอื่นๆ

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, มาตรา ๑๔

ที่มีอยู่กับฝ่ายบริหาร (๒) ผลที่ทองถิ่นต่างๆ ได้รับจากการปกครองหรือรัฐบาลโดยรัฐสภา จึงมีต่างกันสุดแต่ว่าในประเทศนั้นอำนาจใจจะอยู่เหนือกว่าอำนาจใจใด (๓) แต่สำหรับหลักการ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเทศบาลของไทยเวลานั้น อำนาจของทั้งสองฝ่ายจะมีอยู่มากน้อย เพียงใด ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เสถียรภาพ ของฝ่ายบริหารนั้นขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา (๔) หากฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี ไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้แล้ว มักจะต้องประสบกับวิกฤตการณ์ในการบริหารอยู่เสมอ และในที่สุดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งบางครั้งก็มีได้ เป็นไปตามเหตุคนอัสสมควร (๕) ในกรณีนี้ จึงเป็นการเห็นได้ว่า อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลนั้น มีอยู่ต่อฝ่ายบริหาร เป็น อันมาก แต่ในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายบริหารสามารถคุมเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาได้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็แทบจะไม่มีเลยก็ว่าได้ (๖)

-
- (๒) ดู สมเจตน์ พันธุโมสิต, การวิจัยถึงความขัดแย้งทางการบริหารระหว่างนายกเทศมนตรี กับปลัดเทศบาล ศึกษาเฉพาะกรณีมุกดลิกภาพ, วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐ และสนิท วิไลจิตต์, "ฐานะนายกเทศมนตรี", เรื่องเดิม, หน้า ๓
- (๓) ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พระนคร: โรงพิมพ์พานิช ศึกณณ, ๒๕๕๕, หน้า ๒๕๕
- (๔) ชูบ กาญจนประกร, "นายกเทศมนตรี: พอบาน", เรื่องเดิม, หน้า ๒๐
- (๕) ชลล อวนฤทธิ, "ถาขापเขา เป็นายกเทศมนตรี", เรื่องเดิม
- (๖) หยุค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญ, พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓ หน้า ๔๖ - ๕๐ และ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, วาทควยรัฐสภา, รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ หน้า ๑๔ - ๓๐

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอำนาจของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตลอดจนตัวบุคคลที่จะใช้อำนาจของทั้งสองฝ่ายนั้น มีคั่นแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ยังคงมีความเกี่ยวพันกันอยู่อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา และในการปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาแล้วนั้น มักจะเกิดมีการขัดแย้งกันอยู่เสมอ ระหว่างอำนาจทั้งสองนี้^(๗) นอกจากนี้กฎหมายยังบัญญัติไว้อีกว่า เมื่ออำนาจทั้งสองนี้เกิดขัดกันขึ้นแล้วก็จะ เป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งไป^(๘) เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงควรที่จะได้มีการศึกษาดังบทบาทและอำนาจของสภา เทศบาล ตลอดจนจรรยาบรรณของคณะเทศมนตรี ที่มีต่อสภา เทศบาลว่า มีอยู่ต่อน้อยอย่างไร การใช้อำนาจของสภา เทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรี เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นการเหมาะสมแล้วหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างอำนาจทั้งสองตามกฎหมาย ซึ่งจะ เป็นมูลฐานที่สำคัญในการศึกษาต่อไป

บทบาทของสภา เทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรี

ดังได้กล่าวแล้วว่า โดยที่แบบของเทศบาลในประเทศไทยนั้น ได้เลียนแบบมาจากรูปการปกครองแบบรัฐสภามาใช้ ฉะนั้น ในลักษณะเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภา เทศบาลก็ย่อมมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีได้ เป็นประการสำคัญด้วย

ดังนั้น ในชั้นแรกนี้จะกล่าวถึงบทบาทของสภา เทศบาลในหน้าที่นิติบัญญัติก่อน เพื่อแสดงให้เห็นว่าสภา เทศบาลมีอำนาจในทางนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด จากนั้นจะได้ทำการศึกษาพิจารณาว่าสภา เทศบาลใช้อำนาจในการริเริ่มและอำนาจในการแนะนำอย่างไรบ้าง ตลอดจนมีปัญหาใดบ้างในกระบวนการ เกี่ยวกับหน้าที่ของสภา เทศบาลในทางนิติบัญญัตินี้ ซึ่งจะ ได้กล่าวต่อไป

(๗) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท ๐๓๑๑/ว.๕๕๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ เรื่อง การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

(๘) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๑๕๖ ฉบับพิเศษ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๘ มาตรา ๓

ขอบเขตและอำนาจของสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ

ในการดำเนินการตามหน้าที่ของเทศบาล ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลก็ดี หรือเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจก็ดี เทศบาลก็อาจตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ

ดังนั้น เทศบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของเทศบาลที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ และใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ (๑๐)

ลักษณะสำคัญของเทศบัญญัติ

หากจะพิจารณาจากรายละเอียดเทศบัญญัติต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเทศบัญญัตินั้นมีลักษณะสำคัญ คือ

- ๑. เทศบัญญัติตราขึ้นนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายอื่นๆ ฉะนั้น เทศบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นผลบังคับที่คารองลงมาจากกฎหมายของรัฐ (๑๑)
 - ๒. เทศบัญญัติตราขึ้นจะต้องอาศัยอำนาจกฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่
 - ๒.๑ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล เป็นลักษณะการให้อำนาจโดยทั่วไป
 - ๒.๒ กฎหมายอื่นๆ บัญญัติให้อำนาจเทศบาลในการตราเทศบัญญัติใด
- ในกรณีเช่นนี้ เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาลรับไปจัดทำ เป็นลักษณะของการให้อำนาจเป็นบางกรณี เช่น

พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔

(๘) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๒๖ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๐ มาตรา ๕

(๑๐) หลวงนฤขริพริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘ - ๑๘

(๑๑) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐, เรื่องเดิม, มาตรา ๕

๓. เทศบัญญัติจะต้องมีผลบังคับ และใช้บังคับ เฉพาะในท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาล นั้นๆ เท่านั้น ซึ่งจะกำหนดโทษหรือมิกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทของ เทศบัญญัตินั้นๆ การกำหนดโทษนั้นมีเพียงสถานเดียว คือ โทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

จะเห็นได้ว่า เทศบัญญัติหรือข้อบังคับของเทศบาลนั้นเป็นลักษณะที่เป็นกิจการของ ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และการวางรายละเอียดใดๆ ในเทศบัญญัติ จะเป็นเรื่องที่สุดแต่ความ เหมาะสมและความเจริญของท้องถิ่นเป็นมูลฐาน ฉะนั้น บทบาทของสภา เทศบาลซึ่งมีสมาชิก อันเป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั้นๆ เอง จึงมีความสำคัญอยู่มากในการที่จะสร้างสรรค์ความเจริญ ให้แก่ท้องถิ่น และจะทำได้เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถที่จะใช้สิทธิและอำนาจ ของตนในการริเริ่มแนะนำต่อการตรา เทศบัญญัติที่จะออกมบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเอง อันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในการปกครอง (Autonomy) อันสำคัญประการหนึ่ง หาก สมาชิกทุกคนมองเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและของพรรคพวกพี่น้องแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เกิดความ ไม่เรียบร้อยในการดำเนินงานของ เทศบาลได้

ประเภทของ เทศบัญญัติ

๑. เทศบัญญัติธรรมดา ได้แก่ เทศบัญญัติที่ตราขึ้นในภาวะปกติ ขณะที่สภา เทศบาล อยู่ในสมัยประชุมสามัญประจำปี

๒. เทศบัญญัติชั่วคราว เป็น เทศบัญญัติที่ตราขึ้นในกรณีที่มีคดียุติในสมัยประชุม ประจำปีของสภา เทศบาล และฝ่ายบริหารหรือคณะ เทศมนตรีมีความจำเป็นรีบด่วนบางประการ ที่จะต้องออกเทศบัญญัติ แต่ไม่สามารถเสนอให้สภา เทศบาลพิจารณาได้ กรณีเช่นนี้ ถือว่าเป็น กรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภา เทศบาลให้ทันทั่วทั้งที่ไม่ได้ คณะเทศมนตรีมีอำนาจที่จะออก เทศบัญญัติชั่วคราวได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน จึงให้ใช้บังคับได้ และพระราชบัญญัติชั่วคราวที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้ จะต้องนำเขา เสนอต่อสภา เทศบาลในคราว ต่อไป เพื่กรออนุมัติ ถ้าสภา เทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ให้ใช้ เป็นเทศบัญญัติต่อไป

ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ดำเนินการทำไปในระหว่างไซ เทศบัญญัติชั่วคราว (๑๒)

จะเห็นว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจฝ่ายบริหารตรา เทศบัญญัติชั่วคราวขึ้นไซได้ก็ตาม แต่อำนาจของสภาเทศบาลก็ยังมีอยู่เสมอ

๓. เทศบัญญัติวางระเบียบวิธีปฏิบัติของเทศบาล โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ถือว่าราษฎรในท้องถิ่นนั้นปกครองตนเอง ฉะนั้น จึงต้องดำเนินการไปภายใต้การควบคุมของคณะบุคคลที่ราษฎร เลือกตั้งขึ้นมาก็คือสภา เทศบาลจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล ซึ่งโดยหลักการการบริหารงานของคณะเทศมนตรีย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว สภาเทศบาลไม่อาจสอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของคณะเทศมนตรีได้ทุกอย่างไป เช่น เทศพาณิชย์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการลงทุน อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อฐานะการเงินของเทศบาลด้วย แต่หากว่ากิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่จะไม่ตรา เป็นเทศบัญญัติก็ได้ (๑๓) และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คืองบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นผูกพันกับรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นโดยตรง จึงควรที่จะให้ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติภารกิจไปโดยความเห็นชอบ และอยู่ในการควบคุมของสภาเทศบาลโดยใกล้ชิด จึงต้องตรา เป็นเทศบัญญัติ (๑๔)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- (๑๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๖๔
- (๑๓) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ.๒๕๑๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๒๐๒ ตอนที่ ๑๕๐ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕, ข้อ ๓
- (๑๔) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๖๔

๔. เทศบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติแก่บุคคลทั่วไป เทศบัญญัติประเภทนี้ เทศบาล
ได้ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบปฏิบัติแก่บุคคลทั่วไปในท้องถิ่น เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติการให้
เป็นไปตามหน้าที่ของ เทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เทศบาล หรือมีกฎหมายให้อำนาจตรา
เทศบัญญัติไว้ เช่น เทศบัญญัติ เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

การตราเทศบัญญัติ

ผู้ที่จะมีสิทธิและหน้าที่เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้นได้แก่ สมาชิกสภา
เทศบาลและคณะเทศมนตรี (๑๔) ดังนั้น เทศบัญญัติในจึงต้องมาจากกรริเริ่มของสมาชิกสภา
เทศบาล และคณะเทศมนตรี แต่มีปัญหว่าถ้าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอแล้ว สำหรับร่าง
เทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองผู้ตราเทศบัญญัติอื่นๆ ต้องมีสมาชิก
รับรอง ๒ - ๔ คน แต่ถาคณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติในต้องมีผู้รับรอง (๑๕) ทั้งนี้
เนื่องจากการเสนอร่างเทศบัญญัติของคณะเทศมนตรีนี้จะต้อง เป็นความเห็นชอบร่วมกันในแนว
นโยบายขององค์คณะทางฝ่ายบริหาร คือคณะเทศมนตรีอยู่แล้ว และการเสนอก็มาจากเหตุผลและ
ความจำเป็นทางฝ่ายบริหารนั่นเอง จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรอง

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

ต้องเสนอร่างเทศบัญญัติต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อตรวจสอบก่อนที่จะส่งบรรจุ
เข้าระเบียบวาระประชุม การพิจารณาร่างเทศบัญญัตินี้ นับได้ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจ
หน้าที่ของสภาเทศบาลในทางนิติบัญญัติหรือการตราเทศบัญญัติโดยสมบูรณ์ ในการที่จะให้ความ

(๑๔) กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ.๒๔๘๖, ข้อ ๔๒

(๑๕) เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๔๒

เห็นชอบ หรือแก้ไขตัดแปลงข้อความใดๆ ในร่างเทศบัญญัตินั้น ในชั้นแรกผู้เสนอร่างจะต้องเป็นผู้กล่าวอภิปรายและแถลงถึงเหตุผลความจำเป็นต่อสภา เพื่อให้สภาลงมติรับหลักการ

การพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ที่ประชุมจะต้องพิจารณา เป็น ๓ วาระ แต่ที่ประชุมอาจจะอนุมัติให้พิจารณา ๓ วาระรวดเดียวก็ได้ มีข้อยกเว้นว่าการพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี จะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้ วาระสำคัญของการพิจารณาในชั้นนี้ เป็นชั้นที่ขอให้ประชุมลงมติว่าควรจะได้รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ถ้าที่ประชุมในที่สุดลงมติไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัตินั้น ก็เป็นอันว่าตกไป แต่ถ้าที่ประชุมลงมติรับหลักการ ที่ประชุมก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณารายละเอียด (๑๖) ซึ่งในตอนนี้สมาชิกสภาผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดในร่างเทศบัญญัตินั้น ก็ให้สิทธิแปรญัตติขึ้น เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่า เป็นการแปรญัตติหรือไม่ ซึ่งผู้แปรญัตติจะต้องชี้แจงแก่คณะกรรมการก่อน แล้วคณะกรรมการจะทำการพิจารณาและทำรายงานพร้อมทั้งบันทึกความคิดเห็นไว้ส่งต่อประธานสภาเทศบาลเสร็จแล้วก็จะมีการพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาตามลำดับข้อ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

ปัญหาในการควบคุมการตรา เทศบัญญัติของสภาเทศบาล

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญในหน้าที่ของสภาเทศบาลที่เป็นการควบคุมการตราเทศบัญญัติ ซึ่งแสดงถึงอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ประกอบกับกระบวนการในการตราเทศบัญญัติแล้วย่อมจะวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

- ๑. ลักษณะหรือแบบของเทศบาลในประเทศไทยนั้น คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยใกล้ชิด กล่าว คือ "นายกเทศมนตรีก็คื คณะเทศมนตรี"

(๑๖) เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๘๕

ก็ดี ต้องได้รับเสียงข้างมากในสภาเทศบาลสมัยนั้น จึงจะเข้าเป็นนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีได้^(๑๗) โดยนับฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีจักต้องกุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้ได้ และความจำเป็นในการกุมเสียงข้าง-มากไว้ให้ได้นี้ก็จะต้องมีอยู่ตลอดไป

๒. การตราเทศบัญญัตินั้น ดังใดกล่าวมาแล้วว่า เทศบัญญัติทุกฉบับจะต้องตราขึ้นด้วยความยินยอมของสภาเทศบาล ฉะนั้น การที่ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศบัญญัติใดๆ สู่สภา ก็เป็นเรื่องที่อาจจะได้รับการพิจารณาอยู่มาก ว่าสภาเทศบาลซึ่งเสียงส่วนมากสมัยนั้นคณะเทศมนตรีชุดนั้นอยู่จะต้องให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ เป็นการแสดงถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย แทนที่จะกล่าวได้ว่า เทศบัญญัติทุกฉบับที่ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีจะตราขึ้น จะต้องได้รับความเห็นชอบยินยอมเสมอ หากศึกษาจากบันทึกการประชุมสภาเทศบาลดู จะปรากฏว่า อาจจะมีการเถียงกันอย่างหนักหนาแน่น แดง ตลอดจนคัดค้านกันเต็มที่ แต่ในที่ที่รูปร่างเทศบัญญัติที่ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีเสนอเข้าสภาต้องผ่านไปทุกครั้ง^(๑๘) ซึ่งก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล จะควบคุมฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรี จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลกันแน่

๓. ลักษณะของการบริหารงานของเทศบาลในประเทศไทย หากพิจารณาจากการตราเทศบัญญัติของเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจในการอนุมัติเทศบัญญัติเป็นของผูวาระชากรจังหวัด และมีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making)

(๑๗) ชูบ กาญจนประกร, "นายกเทศมนตรี: พอบาน" เรื่องเดิม, หน้า ๕๐

(๑๘) ชลล วนะภุติ, "ถ้าข้าพเจ้าเป็นนายกเทศมนตรี", เรื่องเดิม และบันทึกการประชุมสภาเทศบาลที่กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดต่างๆ ฎีก์จากฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

มักเป็นของส่วนกลางหรือของรัฐ ที่เข้ามาอิทธิพลอยู่มากในการตราเทศบัญญัติ โดยนัยนี้ นโยบายในการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจในการริเริ่ม จึงมักจะมาจากส่วนกลาง หรือความต้องการของส่วนกลางผ่านภาคคณะเทศมนตรีมากกว่า เช่น การให้ตราเทศบัญญัติ ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในเขตเทศบาล จึงทำให้สภาเทศบาลยอมรับโดยพฤตินัยว่า เทศบัญญัติที่ คณะเทศมนตรีจะตราขึ้นนั้น ต้องเป็นแนวความคิดริเริ่ม ซึ่งมาจากความจำเป็นอันเป็นเหตุสุดในทางการเมือง จากส่วนกลางหรือเหตุผลของระบบการควบคุมเสี่ยงข้างมาก มากกว่าเหตุผลสำคัญที่สมาชิกสภาเทศบาลจะขอรับต่อเจตน์จำนงของราษฎรในท้องถิ่น

๔. การเสนอร่างเทศบัญญัติขึ้น เพื่อโปรดเกล้าสภาเทศบาลมักไม่ได้เป็นผู้ที่จะกำหนดนโยบายหรือตราเทศบัญญัติขึ้นเอง การตราเทศบัญญัติมักปล่อยให้สมาชิกของฝ่ายบริหารเสนอขึ้นภายในรูปของการปรุงแต่งเกือบสำเร็จรูปแล้ว ฝ่ายสภาเทศบาลจะทำหน้าที่เพียงแต่พิจารณาในหลักการและเหตุผลเท่านั้น ถึงแนวสภาเทศบาลจะริเริ่มอำนาจในการแปรญัตติก็น่าจะจริงอยู่ แต่การแปรญัตตินั้นไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ หากแต่มีผลเฉพาะในข้อปลีกย่อยเท่านั้น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจริเริ่มของสภาเทศบาลมักไม่ค่อยปรากฏ

๕. หากพิจารณาถึงอำนาจพิเศษของคณะเทศมนตรี ที่จะตราเทศบัญญัติชั่วคราว ซึ่งได้ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งอยู่ในขณะที่สภาเทศบาลไม่ได้อยู่ในสมัยประชุม ก็มองเห็นเด่นชัดขึ้นได้ว่า อำนาจของคณะเทศมนตรีที่มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ ย่อมมีอยู่เป็นพิเศษ ถึงแม้ภายหลังสภาเทศบาลจะอนุมัติหรือไปอนุมัติก็ตาม หากได้มีผลกระทบกระเพื่อมไปถึงกิจการที่ได้ดำเนินไปในระหว่างนั้นไม่ จึงเป็นลักษณะหนึ่งซึ่งน่าสังเกตได้ว่า อำนาจของสภาเทศบาลที่มีอยู่ในทางนิติบัญญัติขึ้น จึงเป็นแต่เพียงรูปกฎหมายหรือสถาบันเท่านั้น

(๑๘) จากประสบการณ์ผู้วิจัยได้ออกตรวจเยี่ยมเทศบาลทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐

(๒๐) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๒๘

๖. โดยลักษณะของเทศบัญญัติ มีลักษณะเป็นข้อบังคับของท้องถิ่น ดังนี้ เมื่อสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยตรงจากประชาชน อาจจะสงวนท่าทีมากกว่า เพราะเป็นเรื่องของการมองคนละแง่ ผู้แทนของท้องถิ่นอาจจะไม่ได้มองในแง่ความเจริญของท้องถิ่น หรือมองและมีความต้องการให้ท้องถิ่นเจริญก็ได้อีก แต่ผู้แทนของท้องถิ่นอาจจะไม่กล้าแต่ต้องให้ประชาชนเดือดร้อน เพราะหวังผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ฉะนั้น ทางที่ผู้แทนของท้องถิ่นเหล่านี้ อาจจะสงวนท่าทีหรือคัดค้าน เพื่อเป็นการแกล้งให้เห็นว่า เรายังขยี้ขยู่ข้างประชาชนเสมอ ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาเทศบาลจะปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของการแสดงออกมากในรูปของการควบคุม เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าความเจริญของท้องถิ่นประการหนึ่ง และมองในทางกลับกันอาจจะควบคุมไม่จริงใจในเมื่อตนต้องตกเป็นเสียงของการสนับสนุนฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง (๒๑)

ดังนั้น ปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาล อาจจะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่โดยขาดการริเริ่มหรือการควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่นให้เกิดผลดีอย่างจริงจังโดยแท้ จึงเป็นทางที่สภาเทศบาลปล่อยให้คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายเอง ตนเองเป็นแต่เพียงให้ความยินยอมเห็นชอบเท่านั้น

บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมรายได้รายจ่าย

เป็นที่ยอมรับกันว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานด้วยเหตุนี้ การจัดการเรื่องเงินให้ถูกต้องเหมาะสม จึงเป็นหนทางที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ และโดยที่แบบของเทศบาลในประเทศไทย ได้เลียนแบบมาจากรูปการปกครอง

(๒๑) สนิท วิไลจิตต์, ฐานะของนายกเทศมนตรี, เอกสารประกอบความรู้การปกครองมณฑลเทศาภิบาล ครั้งที่ ๑, เอกสารโรเนียว, หน้า ๓

ของรัฐ ดังนั้น อำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องรายได้รายจ่ายหรือกิจการเกี่ยวกับการเงิน จึงให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีโอกาสควบคุมดูแลผลประโยชน์ของตัวเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ดังนั้น ก้าว โดยสรุปแล้ว สภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมเกี่ยวกับรายได้ และรายจ่ายของเทศบาล เป็น ๓ ประการ คือ

๑. สภาเทศบาล เป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการอนุมัติเทศบัญญัติจัด เก็บภาษี อากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ (๒๖)
๒. สภาเทศบาล เป็นผู้อนุญาตในการกู้ยืมเงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือวิเทศบุคคลต่างๆ (๒๗)
๓. สภาเทศบาล เป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณ ประจำของเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่ง (๒๘)

การควบคุมรายได้ของสภาเทศบาล

รายได้ของเทศบาล นับเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะการที่เทศบาลจะจัดบริการใดๆ ให้เป็นที่เจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่น และถูกใจประชาชนได้นั้น เทศบาลก็จำเป็นต้องมีรายได้และการ

(๒๖) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๑ ตอน ๑๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๕๖, ภาศตรา ๑๒

(๒๗) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ ตอน ๕๘ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๘, ภาศตรา ๓

(๒๘) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕, เรื่องเก็บ, ภาศตรา ๓

ที่เทศบาลมีรายได้พอเลี้ยงตัว เองก็จะเป็นเรื่องที่แสดงถึงความเป็เนื่อสรใน การปกครองตนเอง ได้มากขึ้น และเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางลงได้ แต่ในขณะที่เดียวกันยังมีเทศบาลอีกเป็น จำนวนมากที่มีรายได้น้อย ไม่เพียงพอที่จะคองคองพั้งเงิ เอกชนๆจากรัฐบาลกลางตลอดเวลา ซึ่งยัง ขอเงินมากเพียงใดรัฐบาลก็จะคองควบคุมเทศบาลอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการบริหารงานคลัง และการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การเพิ่มอำมาจิสสรของเทศบาลจึงอาจทำได้โดยการปรับปรุง รายได้ของเทศบาลให้มากขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถพั้งตัวเองได้ และพั้งหาเงินเอกษนๆจากรัฐบาลน้อยลง (๒๕)

การควบคุมรายจ่ายของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลที่มีต่อการควบคุมเกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลก็คืออำนาจในการพิจารณางบประมาณประจำปีของเทศบาล ซึ่งจะกล่าวต่อไปจะได้อีกให้ เห็นว่า สภาเทศบาลมีอำนาจข้อย่างไรบ้าง และใช้ใช้อำนาจจึกรๆ เป็นไปโดยความเหมาะสม ถูกต้องมาก มวยแคไหนเพียงใดหรือไม่

ก. ลักษณะและความสำคัญของงบประมาณ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว งบประมาณ นั้นนอกจากจะเป็นแผนหรือโครงการ เกี่ยวกับการเงินที่แสดงถึงรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และ รายจ่ายที่ประมาณว่าจะใช้จ่ายแล้วอาจรวมถึงการกำหนดงานที่จะจัดทำและวิธีการที่จะใช้ ใช้จ่ายเงินในงานเหล่านั้น (๒๖) ความสำคัญของงบประมาณยังขึ้นอยู่กับฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญ

(๒๕) เหมยอิง อมรานุการ, การปรับปรุงรายได้เทศบาล, เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๕๒๐

หน้า ๕๓ - ๕๔

(๒๖) Phillip E. Taylor, The Economic of Public Finance, New York : Macmillan Co, 1956, p.2

ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย (๒๗) อีกด้วย

ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยสะดวก และพร้อมกันนี้ก็จะทำให้การใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์ เป็นไปโดยมีเหตุผล สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยแท้จริง

สำหรับการใช้จ่ายเงินของเทศบาลในประเทศไทย ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้โดยรัดกุมแล้วว่า บรรดาเงินรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนั้น ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี และคงตราเป็นเทศบัญญัติซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหาร จะต้องจัดทำงบประมาณ และอยู่ในการควบคุมดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาลนั่นเอง (๒๘)

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้น โดยปกติเป็นงบประมาณที่คณะเทศมนตรีจัดทำเพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภาเทศบาล ซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ เมื่อปลัดเทศบาลได้จัดทำงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะทำการตรวจสอบเสนอคณะเทศมนตรีพิจารณาต่อไป ต่อจากนั้นคณะเทศมนตรีก็อาจจะได้พิจารณาในรายละเอียดประจวบปรังษาหรือกันจนกระทั่งเป็นที่พอใจแล้ว ปลัดเทศบาลก็จะดำเนินการจัดร่างเทศบัญญัติงบประมาณตลอดจนแบบบัญชีรายละเอียด และทำบันทึกคำชี้แจงประกอบงบประมาณเพื่อไปเสนอต่อสภาเทศบาลต่อไป

ข. การพิจารณาและการตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น สภาเทศบาลก็มีวิธีการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณา

(๒๗) Jesse Burhead, Government Budgeting, New York : John Wiley and son, Inc. 1956, p.4

(๒๘) กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๔

เช่น เกี่ยวกับการพิจารณาร่าง เสนอญัตติอื่นๆ หากแต่มีวิธีการพิเศษอยู่บ้างในกรณีที่จะพิจารณา
๓ วาระรวดเดียวไม่ได้

สำหรับการพิจารณาในวาระที่ ๑ นี้ คือการพิจารณาของสภา เทศบาลว่าจะ
รับหลักการแห่งร่าง เสนอญัตติงบประมาณของเทศบาลหรือไม่ ถ้าสภา รับหลักการแห่งร่าง
เสนอญัตติงบประมาณประจำปีแล้ว มีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งหมด (๕๙) ซึ่งนับว่า
เป็นการปฏิบัติกรของสภา เทศบาลที่ค่อนข้างรุนแรงมาก และสภา เทศบาล มักจะถือเอากรณีแห่ง
การไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็น อำนาจของสภา เทศบาล
ที่จะเปลี่ยนแปลงคณะเทศมนตรีอยู่เสมอ อันเป็นผลร้ายต่อการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งจะ
ได้กล่าวต่อไป

ในกรณีที่สภา เทศบาลรับหลักการแห่งร่าง เสนอญัตติงบประมาณประจำปีแล้ว
สภา เทศบาลจะส่งร่าง เสนอญัตติดังกล่าวไปให้คณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้น (๓๐) เพื่อพิจารณา
รายละเอียดต่อไป ในขั้นนี้จะกำหนดระยะเวลา เพื่อให้มีการแปรญัตติ ซึ่งการแปรญัตตินี้สภา
เทศบาลจะมีสิทธิแต่เพียงลดรายจ่ายลงเท่านั้น และห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายหรือเพิ่มเติมรายจ่าย
ขึ้นอีก หรือจะเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินเพื่อขออุปทานจ่ายไม่ได้ เว้นแต่จะได้
รับกำรับรองของคณะเทศมนตรีก่อน

เมื่อได้มีการแปรญัตติและแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ก็จะได้ให้เข้าพิจารณารายละเอียด
ในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ซึ่งจะได้ลงมติว่าจะประกาศใช้หรือไม่ เพื่อเสนอร่างให้วุฒิสภา
จังหวัดอนุมัติต่อไป

(๕๙) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, เรื่องเก็บ มาตรา ๔๕

(๓๐) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๖

อำนาจของสภา เทศบาลในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภา เทศบาลอย่างกว้างขวาง และอำนาจดังกล่าวนี้มัก จะมีผลทำให้เกิดปัญหาและข้อยุ่งยากแก่การบริหารงานของท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะเทศมนตรีไม่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภาเทศบาล ซึ่งจะเลิกก้าวต่อไป

ปัญหาในการใช้อำนาจการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล

เมื่อสภา เทศบาลมีอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณอย่างรุนแรง และเด็ดขาด เฉพาะในกรณีที่สภา เทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว ก็มีผลทำให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่งไป ทำให้เสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีต้องขาดแคลนอยู่เสมอ อันเรียกได้ว่า คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุผลที่สมควร ซึ่งตามสถิติปรากฏว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๓ คณะเทศมนตรีที่ออกจากตำแหน่ง เพราะสภา เทศบาลไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมีจำนวน ๕๐ แห่ง เฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ มีถึง ๑๔ แห่ง และในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ถึง ๒๕๕๐ มีถึง ๘ แห่ง เหตุผลของการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก็คือสภา เทศบาลไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นส่วนใหญ่ เหตุที่สภาเทศบาลสิ้นสุดของคณะเทศมนตรีดังกล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าสภา เทศบาลทุกแห่งได้ใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ คือ อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา ๔๕ (๖) ที่ระบุว่า ถ้าสภาไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว ความเป็นคณะเทศมนตรีต้องสิ้นสุดลงทั้งคณะ

การที่เกิดปัญหาขึ้นเช่นนี้ น่าที่จะได้พิจารณาว่าสภา เทศบาลได้ใช้อำนาจหน้าที่ ภายความล้มเหลวสมผลและเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด สันนิษฐานได้ว่า ในส่วนเหตุผลอันนี้อยู่มาก

(๓๖) สถิติจากกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

และเป็นผลอันเกิดขึ้นจากการมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและหมู่คณะมากกว่าประโยชน์ของท้องถิ่น เพราะเทศบาลบางแห่งถึงกับวิสัยฐา เป็นค่ายลัทธิจักรวรรดิ กบฏนี้จะเป็นนายกเทศมนตรีได้เพียงปีเดียว (๓๒) เทศมนตรีผู้ค้ำบัลลังก์ให้อยู่ได้เพียงปีเดียว พอไปแล้วต้องลาออก ถ้าไม่ออกก็จะต้องรวมกันทางทาง เขาออก ให้คนอื่นเขารับเข้ามา เป็นกบฏอย่าง จะยึดตำแหน่งง่ากินไปจนตายไม่ได้ เมื่อถึงคราวเสนองบประมาณคณะเทศมนตรีผู้ค้ำบัลลังก์ไม่ยอมออก ก็ไปอาวูตสำคัญยิ่งในระบบการปกครองเทศบาล เป็นเครื่องมือคณะเทศมนตรีผู้ค้ำบัลลังก์ไป โดยไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นเสีย คณะเทศมนตรีผู้ค้ำบัลลังก์เสนองบประมาณเข้านั้น ก็เป็นอันต้องอำลาตำแหน่งไป โดยอำนาจของกฎหมาย (๓๓) ในกรณีนี้ถ้าดูเผินๆ แล้ว ย่อมจะหาความเป็นธรรมแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีไม่ได้ และกรณีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นมาจะถือได้ว่ามาจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ (๓๔)

๑. สมาชิกสภาเทศบาลไปปฏิบัติตนเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หากแต่กึกก้องที่จะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน เป็นตัวว่า ตำแหน่งหน้าที่อันเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการก่อกวนแก่งกันได้ เทศบาลของเราจึงต้องประสบความยุ่งยากลำบากหลายประการ ในบางกรณีกลายเป็นเรื่องวิวาทหักโค่นกันเขวือน้อย่างน่า เป็นเรื่องการเมือง เป็นการผิดเจตจำนงค้ของราษฎร (๓๕)

- (๓๒) สัมภาษณ์ นายเดโช หงษ์ภักดี ผู้วาราราชการจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2520 ถึงเรื่องการขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลแก่งศรย เมืองราชบุรี เชียง
- การเลือกนายกเทศมนตรี
- (๓๓) สุ่มัน สิริสวัสดิ์, "เทศบาลกับนุวาราราชการจังหวัด" เทศสัมพันธ์, ฉบับที่ ๒ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๐๒ หน้า ๑๑
- (๓๔) ดิเรก ศิววิรัช, การขัดกันภายในเทศบาล, วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒ หน้า ๕๑ - ๕๓
- (๓๕) สฤษดิ์ ธาระวัชร์, "คำกล่าวเปิดประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้ตรวจการเทศบาลตัวราชอาณาจักร" เทศสัมพันธ์, ฉบับที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๐๒, หน้า ๕

ที่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามา เพื่อทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เพราะสมาชิกสภาเทศบาลกับเขามาก่อนแก่คงหาประโยชน์ใส่ตนและหมู่คณะเป็นที่ตั้ง

๒. กฎหมายได้เปิดช่องให้สภาเทศบาลใช้อำนาจได้เกินควร กล่าวคือ อำนาจตามมาตรา ๕๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลที่ว่า "หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลแล้ว เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง" ปัญหาเหล่านี้ก็เป็นการยุ่งยากใจแก่คณะเทศมนตรีอยู่เสมอ แม้แต่ในการประชุมนายกเทศมนตรีที่วาระขออนุมัติครั้งที่ ๑ เมื่อปี ๒๕๕๗ ก็ยังได้มีมติในเรื่องนี้อยู่เหมือนกัน กล่าวคือ ที่ประชุมมีมติเห็นสมควรให้ตัดมาตรา ๕๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกเสีย แต่ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในเรื่องนี้แต่อย่างใดไม่ อันเป็นเหตุให้การโจ่งล้มคณะเทศมนตรีก็อยู่เรื่อยๆ และดูเหมือนจะทุกๆ เทศบาลที่มีการโค่นล้มคณะเทศมนตรีกับฝ่ายสภาเทศบาลมักจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามมาตรา ๕๕ (๒) เป็นเครื่องมือ

ดังนั้น จะสังเกตได้ว่าสภาเทศบาลจะใช้อำนาจอย่างเต็มที่ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะพบมากเมื่อคณะเสี่ยงในสภาเทศบาลอยู่ในระหว่างการก่อกบฏ ก็จะมีการพยายามโค่นล้มกันมากที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำของสมาชิกสภาเทศบาลมีใจมุ่งคานงัดกันด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเลย ควรที่จะหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

(๓๖) กรมมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี (ครั้งที่ ๑) ณ กรมตำรวจ ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์) หน้า ๕๒๕ และมติของที่ประชุมดูได้จากฝ่ายวิจัยและประเมินผลส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

เมื่อได้วิเคราะห์แล้วว่า การที่กฎหมายเทศบาลเปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาเทศบาล
 นี้อำนาจอย่างมากในการ เอาคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ด้วยการปรับระดับการแห่งร่าง
 เสนอญัตติงบประมาณประจำปีเข้านี้แล้ว คณะเทศมนตรีต้องคิดอยู่เสมอว่า จะเอางบประมาณให้
 ออกหรือเอาตัวเองออก ถ้าจะเอางบประมาณออกให้ได้ก็ต้องเล่นการ เมือง (๓๓) และที่
 เป็นเหตุให้การ เมือง เข้ามารุ่นวายกับกิจการของเทศบาลมากยิ่งขึ้น เพราะการที่คณะเทศมนตรี
 จะเอางบประมาณให้ออกได้นั้น จำต้องมีเสียงข้างมากสนับสนุนและเสียงข้างมากนั้นเองที่ก่อให้เกิด
 เกิดความแตกร้าง เตือนครวญกันไปหมดทุกเทศบาล เพราะทางฝ่ายตางก็พยายามหาพวกเข้า
 ให้ได้มากเข้า มีบางเทศบาลก็ยังมีโอกาสเป็นคณะเทศมนตรีได้มากขึ้น จึงเกิดการขัดแย้งกัน
 หาอุบายหลอกล่อสมาชิกบางคนที่เป็นพวกอื่นให้เข้ามา เป็นพวกตน อันเป็นการก่อให้เกิด
 ความวุ่นวายแต่ในเรื่องการดำรงอยู่ในตำแหน่ง และต้องร่ว้งตัวอยู่ตลอดเวลา การงานใน
 หน้าที่ตลอดจนผลประโยชน์ของท้องถิ่นก็ย่อมจต่างไกลจากความรู้สึกนึกคิดออกไปทุกที และนี่
 เอง เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การ เทศบาลของเราไร้ความหมายในสายตาของประชาชนในที่สุด (๓๔)

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในรอบหนึ่งปีแห่งการ เสนอร่าง เสนอญัตติงบประมาณประจำ
 ปีของเทศบาลนั้น ฝ่ายคณะเทศมนตรีก็จะตองหา เสียงข้างมากและร่ว้งตัวอยู่ตลอดเวลาและ
 บังการหา เสียงตลอดจนการร่ว้งตัวของคณะเทศมนตรีนี้ ก็เท่ากับ เป็นการสร้างพฤติกรรมใน

(๓๓) ชลล วนะภูติ, "คุยกับแม่หญิงชาติ", เทศน์สุนทร, หน้าที่ ๕ ประจำวันศุกร์ที่ ๑๒ ตุลาคม
 ๒๕๐๒ หน้า ๑๒

(๓๔) สุทัศน์ สิริสวญ, เทศบาลกับคู่มือวาราชการจังหวัด, หน้า 12

(๓๕) ถวิล ไพรสณฑ์, ภาวะผู้นำทางการบริหารของนายกเทศมนตรี, วิทยาลัยพัฒนศาสตร์
 ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๐๕ หน้า ๓

กับสมาชิกสภาเทศบาลที่จะต้องมีบทบาททางการเมืองติดตามภาคี จะต้องหาความสำคัญใส่ตัว
 อาจจะไม่เรียบร้อย เอาด้วยผลประโยชน์ที่ค่อนข้างแน่นอนมาประกอบการ "ช่วยเงินทองก็ทำมางั้นบ้าง"
 เมื่อผิดสัญญาหรือข้อตกลงก็อาจรวมหัวกับคนอื่นแก่งแย่งต่อไป เรื่องของเทศบาลจึงเป็นเรื่องการ
 (๕๐)
 เรื่อง อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลในการเอาคณะเทศมนตรีออกโดยยกพวกไม่รับ
 หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และถ้าจะพิจารณาถึงความจำเป็นที่กฎหมาย
 ต้องเขียนไว้ เช่นนี้ก็เป็นผลลัพท์ที่มาจากนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีนี้เอง กล่าวคือ
 นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีบทบาททางการเมือง เมื่อสภาไม่รับรองงบประมาณก็ควร
 ลาออก แต่ปรากฏว่าหลายกรณีที่ทำแบบนี้คืออยู่ต่อไปโดยไม่พักข้อเสียงวิพากษ์วิจารณ์
 ณะนี้ การวิ่งเต้นลงกลางทางการเมืองก็เกิดขึ้นมา เป็นธรรมดาจนกระทั่งในโอกาสต่อมาจึงต้อง
 บัญญัติบังคับไว้โดยกฎหมาย (๕๑) และก็ได้ยกกฎหมายในรูปนี้เองจึงทำให้เกิดปัญหาการคว่ำงำใน
 ทางการเมืองได้อีก อันเป็นเพราะไม่มีที่สิ้นสุด เรื่องจึงอยู่ที่สถาบันหรือตัวบทกฎหมายมีข้อบกพร่อง
 ประการหนึ่ง ที่เป็นเหตุให้เกิดเรื่องดังกล่าวยังมาในทำนองนั้น ซึ่งก็เป็นเรื่องที่น่าจะนำมากพิจารณา
 แก้ไขกันได้

วิธีการที่สภาเทศบาลควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรี

ดังที่ได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในการควบคุมฝ่ายบริหาร
 ในการตราเทศบัญญัติ และการควบคุมทางการเงินรายได้รายจ่าย หรืองบประมาณซึ่งถือเสมือนเป็น
 การควบคุมการวางนโยบายของฝ่ายบริหารมาแล้ว ในตอนนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภา
 เทศบาลในการควบคุมการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมในคณะเทศมนตรีบริหารงานตาม
 นโยบายที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบจากสภาเทศบาลมาแล้ว หรือเป็นการควบคุมประสิทธิภาพของ

(๕๐) ชลล อรรถกิติ, "ถ้าข้าพเจ้าเป็นนายกเทศมนตรี", เรื่องเดิม
 (๕๑) รุณ กาญจนประกร "นายกเทศมนตรี: พยาน.", เรื่องเดิม, หน้า ๒๔

งานนั่นเอง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล ในเทศบาลของไทยเวลานั้น มีลักษณะเป็นการ เก็บแบบรูปการปกครองของรัฐอยู่เป็นอันมาก อย่างไรก็ตามเท่าที่จะได้เข้ามาใกล้กว่านี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าสภาเทศบาลนั้น มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไรบ้าง และปัญหาในการควบคุมมีอยู่อย่างไร อันจะเป็นแนวทางในการศึกษารายละเอียดต่อไป

ลักษณะของการควบคุมการบริหาร

การที่สภาเทศบาลทำการควบคุมคณะเทศมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงาน นั้นก็เพื่อให้การปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้แก่การที่จะส่งมอบบริการให้ด้วยดีที่สุด (๕๒) ทั้งนี้ จึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่อยู่ ความต้องการประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการที่จะหวังผลได้ว่าการบริหารงานที่มี ประสิทธิภาพนั้นก็จะต้องอาศัยวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ ฉะนั้น ฝ่าย ที่ทำหน้าที่ต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็คือผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หรือสภาเทศบาลนั่นเอง จำเป็นต้องมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามความ มุ่งหมายดังกล่าว

วิธีการควบคุม

การควบคุมคณะเทศมนตรี แยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การตั้งกร ะตุตามมาตรา ๓๑

(๕๒) มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงาน" เอกสารประกอบความรู้นโยบายเลข ๔ การประชุมให้ ฐานะนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์ สว่างท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๑๑



กระตุกถาม คือ คำถามซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น เพื่อสอบถามคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี (๔๒)

การตั้งกระตุกถามเป็นการแสดงเจตจำนงของสภาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรี ว่ามีความต้องการให้คณะเทศมนตรีรับทำหรือแสดงออกให้ เห็นว่า สภาเทศบาลมีความสงสัยในกิจการที่คณะเทศมนตรีได้กระทำไปแล้วอย่างหนึ่งอย่างใด โดยนัยนี้กระตุกถามจึงมีลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อสงสัย หรือแฉกให้ เห็นถึงความผิด เห็นขัดแย้งกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ซึ่ง เป็นการขัดแย้ง เพียงเล็กน้อย เช่น อย่างยิ่งในคำถาวรคดี เห็นก็อาจเป็นทางก่อให้เกิดการหาเหตุผลและช่วยในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นได้ เพราะถ้าไม่มีการขัดแย้งเสียเลย ก็เท่ากับไม่มีใครทำอะไรเลย (๔๔) นี้คือ ทั้งคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลอาจจะทำงานกันน้อยที่สุด หรือไม่คอยใครทำอะไรกันเสียก็ได้ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีย่อมมีอยู่ด้วยกันเป็นอันมาก และการควบคุมของสภาเทศบาลนี้ ถ้ายิ่งได้รับความสนใจจากบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลมากยิ่งขึ้นแล้ว ก็จะมีการติดตามผลการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีมาก อาจจะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะคณะเทศมนตรีจะต้องให้ความระมัดระวังในการบริหารงานอยู่เสมอ

วิธีการตั้งกระตุกถาม (๔๕)

สมาชิกสภาต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาและจัดซักถามให้ความกระจ่างขึ้นได้อีก ๓ ครั้ง เป็นอย่างมาก เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป กระตุกถามนี้ให้ตั้ง—

(๔๓) กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเทศบาล ๒๔๕๖, เรื่องเดิม, ข้อ ๔๔

(๔๔) Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, New York: The Macmillan Co, 1955, p. 507

(๔๕) กระทรวงมหาดไทย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยขอมบังคับการปกครองเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, เรื่องเดิม, ข้อ ๔๔ - ๔๖

คำถาม แล ชักถ่ายได้เพียงคนเดียว ใม่มีการอภิปรายและใม่มีการลงมติ ทั้งนี้ หากปล่อยให้มีการอภิปรายใดๆ ต่อไปแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาที่ยุ่งเหยิงและอาจจะเป็นร่องทางให้สมาชิกนำเอาเรื่องราวอื่นๆ เข้าไปไขว่คว้าไว้ เป็นเหตุความตั้งใจจะถกกันขึ้นมากว่าอันเป็นเรื่องนอกประเด็นได้

อนึ่ง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาล ถือโอกาสเอากฤษฎาบทเป็นเครื่องมือในการที่จะอภิปรายไปในสิ่งที่ไม่ตรงกับกิจการของเทศบาลในหน้าที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางหลักเกณฑ์ในการตั้งกรรมาธิการ โดยห้ามมิให้สมาชิกตั้งกรรมาธิการในลักษณะดังต่อไปนี้ (๔๖)

๑. มีข้อความจริงประหลาดเสียคดี หรือแกงกวางไสราย
๒. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
๓. เรื่องที่ใครตอบแล้วหรือใครชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
๔. เพื่อให้ออกความเห็น
๕. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
๖. ในเรื่องไม่เป็นเรื่องสำคัญ
๗. เพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใดๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับในหน้าที่เทศบาล

การที่กระทรวงมหาดไทย ได้ร่างขบบังคับไว้เช่นนี้ จะเห็นได้ชัดว่า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกิดความเข้าใจผิดและอาจนำเอา เรื่องส่วนตัวหรือเรื่องที่เป็นเชอวิวาทบาดหมางกัน เป็นส่วนตัว เข้ามาประจานกันในสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการตั้งกรรมาธิการในทำนองควบคุมกิจการของฝ่ายบริหาร และควมเหตุที่สมาชิกสภาเทศบาลอาจจะถือโอกาสตั้งกรรมาธิการกันเองไม่ได้ เพราะการตั้งกรรมาธิการกันเองไม่วิถีทางของการควบคุมและเทศมนตรี และถึงแม้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะได้รับเชิญเข้าร่วมในกิจการบริหารบ้าง เช่น เป็นกรรมการในคณะต่างๆ การเป็นกรรมการร่วมเหล่านี้ กิจการต่างๆ ที่ได้กระทำไปก็ต้องถือว่าอยู่ในการ

(๔๖) เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๔๓

รับผิดชอบของคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น รับผิดชอบการปกครองและเทศมนตรีหรือเทศมนตรี
คนหนึ่งคนใด ซึ่ง เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรงจะตามสมาชิกสภา เทศบาลด้วยกันก็ได้

สำหรับการตั้งกระตุกตามนี้ ถึงแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นการควบคุมการบริหาร
ซึ่ง เป็นการแสดงถึงอำนาจของสมาชิกสภา เทศบาลที่มีผลในขณะเทศมนตรีต้องตอบหรือชี้แจงเอง
ก็ตาม แต่ตามผู้ตั้งกระตุกตามนี้ ไม่ได้ถือว่าไม่ต้องตอบ และคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีโดยตรง
ไว้มติชี้แจงจะไมตอบ เมื่อเห็นว่าขอความนั้นๆ ยังไม่ควร เปิด เผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย
หรือประโยชน์สำคัญของเทศบาลได้

จะเห็นได้ว่า บทบาทสำคัญของสมาชิกสภา เทศบาลที่มีต่อการควบคุมการบริหาร
งานของท้องถิ่นนั้น มีทางที่จะก่อให้เกิดผลคือการบริหารงานท้องถิ่นอยู่มาก ถ้าหากสมาชิกสภา
เทศบาลได้ใช้วิธีการควบคุมดังกล่าวนี้ให้เป็นประโยชน์และเหมาะสมอย่างแท้จริงอย่างไรก็ดี
การที่สมาชิกสภา เทศบาล จะไปแทรกแซงในการควบคุมดังกล่าวนี้ได้ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหา เกี่ยวกับการ
ควบคุมบางประการ ซึ่งอาจมีทั้งในตัวของสมาชิกสภาเอง หรืออาจจะเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ
ต่างๆ ที่มีอยู่ก็เป็นได้ ที่จะทำให้การควบคุมหรือบทบาทของสภา เทศบาลแสดงออกในรูปแบบต่างๆ กัน

๖. การควบคุมโดยใช้อำนาจของสภา เทศบาลตามมาตรา ๓๔

การควบคุมในลักษณะเช่นนี้ เป็นการรบกวนระเบียบแบบการปกครองในระดับชาติ
มาใช้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่าย นิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจาก
ตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยการ เปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร เทศบาลก็เช่น
เดียวกัน ถ้าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีหรือเป็นผลเสียหายแก่
เทศบาล สมาชิกสภา เทศบาลอาจรวมกันเสนอผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ เมื่ออภิปรายแล้ว
สภา เทศบาลมีมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีผู้นั้นทั้งคณะหรือคนใดคนหนึ่งแล้วแต่กรณี ผู้ว่าราชการ
จังหวัดก็จะต้องจัดส่งมติการประชุมของสมาชิกสภา เทศบาลไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา
อีกครั้ง ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยก็มีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือ
เทศมนตรีแล้วแต่กรณีออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา ๔๕ (๔) แล้วให้มีการแต่งตั้งขึ้นใหม่ภายใน
๙๐ วัน นับแต่วันให้ออกจากตำแหน่งไป

การที่จะเปิดอภิปรายตามมาตรา ๓๔ ได้เริ่ม จะต้องปรากฏว่า มีข้ออันพึง
เชื่อได้ว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนหนึ่งคนใดกระทำการในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง
ดังนี้

๑. ปฏิบัติการผ่านต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
๒. ละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่
๓. ปฏิบัติการไม่รอบคอบอำนาจ
๔. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ทำแห่ง หรือแก่

เทศบาลหรือราชการ

ความสำคัญของลักษณะการกระทำที่ระบุไว้ทั้ง ๔ ประการนี้ หมายความว่า เป็น
ขอบเขตที่จะทำให้อคณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือคนหนึ่งคนใดของคณะร่วางตนอยู่เสมอ เพื่อมิให้
เกิดความผิดพลาดขึ้นเมื่อคณะเทศมนตรีได้ประพฤติไม่ให้เกิดความผิดพลาดตามเข้ดังกล่าวแล้ว
ก็จะทำให้งานของท้องถิ่นดีขึ้นได้ หมายความว่า เป็นการควบคุมที่ดีได้ประการหนึ่ง

การที่สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอข้อบัญญัติอภิปรายได้นั้น จะต้องมิจำนวนสมาชิก
ที่อยู่ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม ทั้งนี้ จะต้องมิจำนวนสมาชิกเทศบาลที่เป็นเทศมนตรีด้วย
รวมกันทำใ้มีคำร้องยื่นต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เมื่อมายก่า เกอหรือ
ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้ว ก็จะต้องพิจารณาเห็นว่า เป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ เมื่อเห็น
ว่าถูกต้องตามลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะ
สั่งให้มีการประชุมหรืออภิปรายกันต่อไป โดยถือว่า เป็นการประชุมสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ใช่การ
ประชุมสภาเทศบาล ฉะนั้น จึงให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน

อนึ่ง การประชุมดังกล่าวนี้ให้ถือว่า เป็นการประชุมร่วมกับทั้งสมาชิกสภาเทศบาล
และคณะเทศมนตรี ถ้าคณะเทศมนตรีไม่รวมประชุมด้วยแล้ว ก็ให้ดำเนินการประชุมไปได้ อย่างไร
ก็ดี การประชุมหรืออภิปรายตามมาตรา ๓๔ นี้ สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนมีสิทธิอภิปรายได้จนหมด
ข้อสงสัย หากมีใ้รวบรวมร้ตอภิปรายเพื่อกองบติ

เมื่อได้มีการอภิปรายกันจนถึงที่สุดแล้ว ก็จะมีการลงมติว่าสมควรจะส่ง
 คำร้องไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ถ้ามีคะแนนเสียงข้างมากให้ส่ง ก็เป็นหน้าที่ของ
 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติตามมติการประชุม พร้อมควยบันทึกการประชุมและความ
 เห็นไปด้วย ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะสั่งให้ยกคำร้องนั้น
 เสีย หรือสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ แต่เพื่อให้เกิด
 ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อาจจะต้องให้มีการสอบสวนก่อนได้

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของสภาเทศบาลในการควบคุมฝ่ายบริหาร
 ตามความคั่งกล่าวไว้ นี้เป็นวิธีที่ค่อนข้างจะรุนแรง จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยเหตุผล
 และคุณธรรมทางการเมืองของเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลอยู่มาก มิฉะนั้น การกล่าวหาทั้ง
 อย่างปราศจากเหตุผลก็อาจจะมีขึ้น และเมื่อเป็นเช่นนี้ ความเสียหายแก่คณะเทศมนตรี
 หรือการปกครองระบบเทศบาลในภาพรวมก็จะเป็นผลตามมาก ฉะนั้น การที่ขอลงกล่าวหาหรือ
 การประชุมของสภาเทศบาลจะมีผลเพียงใดหรือไม่ขึ้นสุดท้ายนั้น จึงต้องให้เป็นหน้าที่ของ
 รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้ชดเชยพิโรธจากรายงานการ
 ประชุม รวมทั้งความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ และความเห็นของเจ้าหน้าที่
 อื่นๆ ที่ได้บันทึกเสนอขึ้นแล้วโดยลำดับ มาวินิจฉัยอีกครั้ง ซึ่งจะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยก็จะอำนวยความเป็นธรรม และเป็นเหตุยุติกว่าการที่สภาเทศบาลจะ
 วินิจฉัยกันเองโดยเด็ดขาด เพราะอาจจะนำไปตาบอดหรือการก่อกวนแก่งกันก็เป็นได้

ถึงแม้ว่าอำนาจของสภาเทศบาลจะมีใช้อำนาจที่กระทำโดยเด็ดขาด
 ลำพังตนเองก็ตาม แต่ก็เห็นว่าภารกิจหนึ่งที่แสดงถึงอำนาจของสภาเทศบาลที่มีอยู่ต่อการ
 ควบคุมคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นภารกิจที่ทำให้คณะเทศมนตรีจะต้องคอยระมัดระวังตนเองอยู่
 ตลอดเวลาในการบริหารงานของท้องถิ่น และการที่สภาเทศบาลมีอำนาจดังกล่าวนี้

ก็เป็นการทำให้เกิดผลดีแก่การบริหารงาน คือ ประสิทธิภาพของงาน เพราะถ้าเทศบาล
ไม่มีอำนาจดังกล่าวนี้ ก็เท่ากับแสดงว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีปราศจากการควบคุม
และปราศจากความระมัดระวังในการบริหารงาน อันอาจจะทำให้การบริหารงานไม่เป็น
ไปตามเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ก็เป็นไปได้

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหารทั้งสอง
วิธีดังกล่าวมาแล้วนี้ว่า เป็นการควบคุมที่หวังผลในประสิทธิภาพของงาน เป็ที่ตั้ง และ
ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาเทศบาลจะใช้สิทธิใช้เสียงของตนไปควบคุมบ่อยแค่ไหนเพียงใด และ
เหมาะสมหรือไม่ จะยังเกิดผลดีแก่การบริหารงานของท้องถิ่นเพียงใดนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับ
เหตุผลและกรณีแวดล้อมอื่นๆ อันมีอิทธิพลอยู่เหนือการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ๆ ซึ่งเป็นการ
สมควรที่จะได้มาบัญญัติทางภาคศึกษาศาตราจารย์ช่วย

ความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีที่มีต่อสภาเทศบาล

ตามบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า
ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นๆ
จำนวนตามพระราชบัญญัติ คือ เทศบาลนคร ๔ นาย เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล
๒ นาย โดยเหตุที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้รับแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล
และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อนที่จะเข้ารับราชการ ฉะนั้น นายกเทศมนตรี
ในฐานะเป็นหัวหน้าคณะเทศมนตรีย่อมต้องรับผิดชอบงานของเทศบาลทั้งเทศบาล
การบริหารงานของเทศบาล ต้องกระทำไปใตนามของนายกเทศมนตรี (๔๗) อย่างไรก็ตาม

(๔๗) กระทรวงมหาดไทย "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานของ
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", ข้อ ๘

คณะเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงาน รวมทั้งทั้งคณะ งานของเทศบาลจะดีหรือเร็วเพียงใด นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน นอกเหนือไปจากการที่เทศมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่องานของตนเอง โดยเฉพาะแล้ว ความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี อาจแยกพิจารณาได้ ๒ ฐานะด้วยกัน คือ

๑. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน
๒. ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล

ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน หรือเรียกว่า เป็นความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อภายนอกองค์กร มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้กำหนดการเมือง เป็นความรับผิดชอบต่อชุมชนและประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารเทศบาลนั้นถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น จำต้องมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนด้วย กล่าวคือในการที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลนั้นจะต้องมีการเตรียมตัวล่วงหน้าตั้งแต่เมื่อคิดว่า จะสมัครเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลแล้ว โดยจะต้องมีการคัดเลือกผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลรวมกลุ่มกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะเสนอตัวเข้าเป็นคณะเทศมนตรีและแถลงนโยบายอันแน่นอนในการที่สมัครเข้ารับเลือกตั้ง นโยบายที่กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นสัญญาแห่งการรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะสนับสนุนคณะบุคคลนั้น หากประชาชนไม่เห็นด้วยในนโยบายนั้น คณะบุคคลนั้นก็ไม่มีโอกาสที่จะมารับใช้ประชาชนในฐานะนายกเทศมนตรี และเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีแล้ว จะต้องดำเนินการบริหารให้ เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ ซึ่งเป็นลักษณะในทางรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี ในฐานะผู้แทนของประชาชนนั่นเอง

ความรับผิดชอบในฐานะผู้บริหารเทศบาล

ถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบภายใน หมายความว่าภารกิจต่าง ๆ ภายในองค์การบริหารของเทศบาล นั้น ตกเป็นความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรี ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายเทศบาลที่ว่า... ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมายโดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ตามระบบบริหารเทศบาลของไทยเราเป็น นายกเทศมนตรีนอกจากจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว ยังถูกกำหนดให้เป็นผู้ว่าในทางบริหาร ที่ต้องมีการรับผิดชอบต่อในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลอีกด้วย ต้องรับผิดชอบต่องานทุกๆ อย่างในกิจการ เทศบาล นายกเทศมนตรีจะต้องวางแผนปฏิบัติงานตรวจสอบและควบคุมให้บังเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด ในเรื่องความรับผิดชอบต่อนายกเทศมนตรีตามระบบบริหารของไทยนี้ นายชำนาญ ยุวบูรณ์ อดีตนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพฯ และธนบุรี ได้กล่าวไว้ว่า

"... นายกเทศมนตรีในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง มิใช่เพียงทำหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะเทศมนตรี

และเป็นประธานในทางประกอบพิธีกรรมต่างๆ เท่านั้น นายกเทศมนตรีอาจมอบหมายให้เทศมนตรีในขณะปฏิบัติงานแทนในกรณีไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีก็ต้องรับผิดชอบต่อผลออกไป..." (๕๕)

(๕๔) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๐, เรื่องเดิม, มาตรา ๓

(๕๕) นายชำนาญ ยุวบูรณ์ "คำบรรยายเรื่องผู้บริหารงานเทศบาล", ข่าวสารเทศบาลนครกรุงเทพฯ, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๐๔) หน้า ๕

ความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรี

การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ความรับผิดชอบนี้เป็ไปในการเมือง ซึ่งจะมีผล เป็นการทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ไม่ได้รับการ สับสนุนจากรัฐสภา (๕๐) ในทำนองเดียวกันคณะเทศมนตรีก็จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ต่อสภา เทศบาล ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๕ (๒) ที่ได้บัญญัติไว้ว่า เทศมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อสภา- เทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และยุวราชการจังหวัด เห็นชอบด้วยกับสภา เทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น และ นอกจากมีสมาชิกสภา เทศบาล ยังมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายการบริหารงานของคณะ- เทศมนตรีได้ ตามมาตรา ๓๔ เมื่อเป็นเช่นนี้ จะเห็นว่าการบริหารงานของคณะเทศ- มนtrinั้น จะต้องรับผิดชอบต่อสภา เทศบาลอยู่ตลอดเวลา

นอกจากจะต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะแล้ว เทศมนตรีอาจจะต้องรับ รับผิดชอบ เฉพาะตัวต่อสภา เทศบาลซึ่ง เป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่ง เป็นรายบุคคลไปก็ได้ ดังเช่นการเปิดอภิปรายตามมาตรา ๓๔ ของสมาชิกสภา เทศบาลต่อเทศมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ เป็นผล ความรับผิดชอบเฉพาะตัวนี้จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ เป็นกิจการในหน้าที่ของ เทศมนตรีคนใดคนหนึ่ง เท่านั้น แต่ถ้าจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

(๕๐) ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒๕

มาตรา ๓๔ ที่มีบัญญัติไว้แล้วจะเห็นว่า เทศมนตรีไม่เพียงแต่จะต้องรับผิดชอบต่อสภา เทศบาล
 เฉพาะกิจการหรือการกระทำในหน้าที่ เท่านั้น กฎหมายยังมีบัญญัติให้ เทศมนตรีต้องรับผิดชอบ
 ในทางความประพฤติส่วนตัวด้วย จะเห็นว่าความเชื่อมโยงกันที่แนบแน่นระหว่างตำแหน่งหรือแก่ เทศบาล
 หรือราชการอีกด้วย ซึ่งไม่ได้ว่า เป็นความรับผิดชอบที่กว้างขวางพอสมควร จึงนี้แสดงให้
 เห็นได้ชัดว่า ถึงแม้ว่า เทศมนตรีจะได้รับ เลือกลงมาในฐานะ สมาชิกสภา เทศบาล และได้รับ
 แต่งตั้งจากผูวราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภา เทศบาลแล้วก็ตาม ก็ยังหาได้เป็น
 ผู้ที่เปรียบพอมสมกับตำแหน่งหน้าที่อันทรงเกียรติยศเสมอไปไม่ จึงต้องมีขอบัญญัติของกฎหมาย
 กำชับไว้อีกชั้นหนึ่งด้วย

ความรับผิดชอบของ เทศมนตรีนี้ นอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อสภา เทศบาล
 รวมกันหรือเฉพาะตัวแล้ว อาจจะต้องมีความรับผิดชอบทางอื่นอีกได้ เนื่องจากการปฏิบัติงาน
 ในหน้าที่ของตนผิดพลาดไป คือ ความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งทั้งนี้
 เมื่อมีการกระทำผิดพลาดเกิดขึ้นแล้ว เทศมนตรีผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบทั้งสามทางใน
 ขณะเดียวกันก็ได้ คือ นอกจากจะต้องถูกออกจากตำแหน่งโดยมติการอภิปรายของสภา เทศบาล
 แล้ว อาจจะต้องมีโทษทางอาญาและต้องถูกชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งอีกด้วยก็ได้

จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีและเทศมนตรีย่อมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
 ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ยังจะต้องมีทั้งอำนาจและหน้าที่และสิ่งที่ขาดเสียมิได้ คือ
 ความรับผิดชอบจริงอยู่ ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารนั้นจำเป็นต้องมีอำนาจควบคุมกำกับไว้ ทั้งนี้
 เพื่อให้การบริหารเป็นไปด้วยความราบรื่น แต่การมีอำนาจของฝ่ายบริหารนี้ บางครั้งถ้าไม่มี
 ความรับผิดชอบก็อาจจะทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่ความรับผิดชอบ
 ของฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีในระบบการเทศบาลของไทยเวลานี้ เท่าที่
 เป็นอยู่จะเห็นได้ว่า เป็นการรับผิดชอบต่อประชาชนทางอ้อมมากกว่า กล่าวคือ รับผิดชอบต่อ
 สภา เทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของราษฎร จึงทำให้ฝ่ายบริหารตั้งหน้าเอาอกเอาใจแต่เพียง

สมาชิกสภา เทศบาล เท่านั้น ไม่คำนึงถึงความต้องการโดยตรงของประชาชนมากนัก ซึ่งเรานัก จะได้รับฟังกันอยู่เสมอว่า มีการซื้อเสียงสมาชิกภายในสภา เทศบาลกันบ้าง สมาชิกชายตัวกัน บ้าง อะไรต่างๆ ในทำนองนี้เสมอๆ การที่เป็นเช่นนี้ก็อาจจะเนื่องมาจาก (๕๑)

๑. ฝ่ายบริหารในระบบการเทศบาลของเรา คือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภา เทศบาลที่เห็นว่ามีเสียงข้างมากในสภา เทศบาลนั้น มิใช่ เป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง การแต่งตั้งฝ่ายบริหารจากสมาชิกสภา เทศบาลเริ่มทำ ให้ฝ่ายบริหารกับประชาชนห่างกันออกไป ขาดความผูกพันซึ่งกันและกัน ผิดกับฝ่ายบริหารที่ไ้ ด้รับเลือกตั้งมาโดยตรงจากราษฎรเอง (๕๒) กล่าวคือ หลังจากราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลไปแล้ว ก็ดูเหมือนว่ากระบวนการต่างๆ ที่ราษฎรจะมีส่วนรวบอยู่ต่อไปนั้น จะสิ้นสุดลง เพียงเท่านั้นเอง การดำเนินการต่างๆ ต่อไปนั้น คุกคามกันว่า เป็นเรื่องของบุคคลเพียงไม่กี่คน ที่จะกำหนดชะตากรรมของเทศบาลเขาเอง สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ดูเหมือนว่า ฝ่ายบริหารของ เทศบาลกับประชาชนไม่มีความสัมพันธ์กันเลยก็ได้ (๕๓) ทั้งสมาชิกสภา เทศบาลเอง ก็เกือบทุกคน ต่างก็มีความประสงค์ที่จะเป็น นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดมีการชิงอำนาจกันขึ้นเสมอๆ หากจะเปรียบเทียบกับระบบที่ให้ราษฎรใช้สิทธิ เลือกตั้งฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารจะมีความผูกพันดี และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ประชาชนก็จะมีโอกาสเลือกบุคคลที่เขาเห็นว่า เหมาะสม

(๕๑) ดิเรก ศันวิรัช, การซัดกันในเมือง, เรื่องเดิม, หน้า ๒๔ - ๒๖

(๕๒) Stuart A. MacCorkle, American Municipal Government and Administration (Boston : Heath and Company, 1948, pp. 259-276)

(๕๓) ถวิล ไพรสณฑ์, ภาพผู้นำทางการบริหารของนายกเทศมนตรี, เรื่องเดิม, หน้า ๓

และคอยควบคุมให้ความสนใจอยู่ตลอดเวลา และจะมีความกระตือรือร้นรักขนาดประโยชน์ของตัวเองมากขึ้น นอกจากนี้การให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงนั้นก็จะทำให้ผู้สมัครตัดสินใจเอาใจตัวเองว่าตนจะสมัครในฐานะใด คือ ได้มีการตัดสินใจเสียแต่เริ่มแรกว่าจะไปทำอะไร มีใจว่าพอเขาไปนั้นในสภาเทศบาลแล้วก็มีแต่จะแก่งแย่งชิงดีกันในสภาซึ่งหากแย่งกันได้ เขาก็จะไปบอกบุคคลที่สมัครใจและเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ยิ่งขึ้น ประชาชนก็จะมีโอกาสเลือกบุคคลที่เขาต้องการมากขึ้น การแก่งแย่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีในหมู่สมาชิกสภาเทศบาลก็จะลดน้อยลง เพราะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเอง สมาชิกสภาเทศบาลก็จะได้ตั้งหน้าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเดียว ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน

๒. อายุการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารนั้น มีอายุเท่ากับสมาชิกสภาเทศบาล คือเป็นระยะเวลาถึง ๕ ปี สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารนี้ ถ้าเราจะพิจารณาถึงหลักการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและความต่อเนื่องของการบริหารงานแล้ว ก็เป็นสิ่งที่สมควร แต่ถ้าจะพิจารณาถึงว่าการที่อยู่ในตำแหน่งนานเกินควรแล้วยอมจะไปมีการขึ้นตัว เพราะถือว่ายังจะอยู่ในตำแหน่งได้อีกนานแล้ว การทำอะไรมักจะไม่คำนึงถึงราษฎรหาทางแต่จะสร้างอิทธิพลและความมั่นคงให้แก่ตัวเองเท่านั้น สำหรับความมั่งคั่งของประชาชนก็เช่นกัน ยอมจะไม่ค่อยจะมีความกระตือรือร้นสนใจเท่าไร เพราะขาดสิ่งกระตุ้นยั่วยุ หากได้มีการเลือกตั้งกันในระยะเวลาที่สั้นกว่านี้ ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะยังคงอยู่ในความทรงจำ บุคคลใดที่ทำความดีและสร้างผลประโยชน์ไว้ให้แก่ท้องถิ่นก็ย่อมได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานอีก และเมื่อจะพิจารณาถึงเหตุที่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายนี้ก็ยอมจะหมดไป เพราะหากวิเคราะห์ देखแล้วจะพบว่า ค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปพร้อมกับการเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นซึ่งผู้บิฮิตออกเสียงเลือกตั้งแต่ละเทศบาลนั้นนับเพียงไม่กี่หน่วย การเลือกตั้งมักมีลักษณะเป็นการรวมเขตค่าใช้จ่ายก็ยอมไม่มากมายเท่ากับปล่อยให้ผู้บริหารเทศบาลเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ภาษีอากรที่เก็บจากราษฎรหรืออย่างน้อยก็เงินค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายให้แก่คณะเทศมนตรี เทศมนตรี ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่เหมาะสมแล้ว ก็ควรที่จะให้รัฐนำภาษี

จ่ายเพื่อการเลือกตั้งให้ใครก็ตามที่เหมาะสมจะได้ประโยชน์มากกว่า อีกหนึ่งเป็นการตรงตาม
เป้าหมายของรัฐบาลกลางมากที่สุด กล่าวคือ ประชาชนจะได้เรียนรู้ถึงวิธีการปกครอง
ตนเองด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของตนเองมากยิ่งขึ้น อันเป็น
เป้าหมายของรัฐบาลกลางที่วางไว้ตั้งแต่เริ่มจัดให้มีการปกครองในรูปแบบเทศบาล เป็นคัมภีร์

บทบาทของคณะเทศมนตรีในสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้บัญญัติให้วุฒิสภาราชการจังหวัดแต่งตั้ง
คณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งคณะ จะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกไม่ได้ ดังนั้น
จึงเห็นได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีนั้น
นอกจากจะได้รับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลในฐานะ
ฝ่ายบริหารแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้ เป็นคณะเทศมนตรีนี้อีกยังหาได้ขาดจาก
การเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไปไม่ ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นคณะ
เทศมนตรีจึงมีสองฐานะ คือทั้งในฐานะเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลใน
ขณะเดียวกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วอำนาจและหน้าที่ของทั้งสองนี้ควรจะได้แยกออกจากกัน
เพราะต่างก็มีลักษณะและหน้าที่แตกต่างกัน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาก เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ก็ควรจะได้มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารและฝ่ายบริหารก็ควร
จะเป็นบุคคลอื่นที่มีในสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งอาจจะจะเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาจาก
ราษฎรโดยตรงก็ได้ การที่บุคคลคนเดียวกันจะมีอำนาจทั้งไปทางนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
ไปพร้อมกันเช่นนี้ ย่อมจะทำให้บุคคลผู้นั้นมีอำนาจและบทบาทมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในฐานะ
เดียวกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจแก่บุคคลผู้นั้นมากขึ้น และอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการ
ขัดกันขึ้นในสภาเทศบาลได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณาถึงบทบาทของ
คณะเทศมนตรีบ้างว่า จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหารเทศบาลอย่างไรหรือไม่

โดยเหตุที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี
 ยังหาได้จากจากการ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลไปไม่ จึงทำให้สิทธิของนายกเทศมนตรีและเทศ-
 มนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ยังคงมีอยู่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ นายก-
 เทศมนตรีและเทศมนตรีในคณะทุกคนจะมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และแสดงความคิดเห็น
 ได้แย้งกับสมาชิกอื่นๆ ในสภาได้และยิ่งไปกว่านั้นยังมีสิทธิออกเสียงลงมติให้ประชุมสภาเทศบาล
 ได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลอื่นๆ ทุกกรณี

ในกรณีเช่นนี้ หากจะพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่าย
 บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร เข้ามาร่วมแทรกแซง
 และก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ
 จะในบางกรณีทำให้เกิดการวิ่งเต้นแก่งแย่ง โคนัน เพื่อแย่งชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและ
 เทศมนตรีกันเองก็มี โดยปกติแล้วถ้าเราทั้งสองนี้ไม่ควรจะอยู่กับบุคคลคนเดียวกัน เพราะฝ่าย
 นิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลจะต้องเป็นผู้ที่คอยควบคุมฝ่ายบริหาร คือคณะเทศมนตรีไปบริหารงาน
 ไปตามนโยบายที่วางไว้ แต่ในเมื่อฝ่ายบริหารมาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยเช่นนี้ ก็ย่อมจะต้องเข้า
 ข้างตัวเองและถือว่าตนเองเป็นฝ่ายที่ถูกเสมอ การควบคุมก็จะไม่มีความหมายอะไร และถ้า
 จะพิจารณาถึงคุณสมบัติแห่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้วก็จะยังเห็นชัดขึ้นอีกว่า ฝ่าย
 นิติบัญญัติต้องขาดคุณสมบัติแห่งอำนาจไปถึงหนึ่งในสี่ ดังจะเห็นได้จากกรณีเทศบาลตำบลซึ่งสภาเทศบาล
 ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ๑๒ คน ในจำนวนนี้เป็นคณะเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เสีย
 ๓ คน หรือ ๑/๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หากมีการลงมติในสภาแล้ว ฝ่ายบริหารเพียงแต่
 หาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกที่เหลืออีกเพียง ๔ เสียงเท่านั้น ก็สามารถเป็นเสียงข้างมาก
 อย่างเด็ดขาดในสภาเทศบาลได้แล้ว หากเป็นเช่นนี้คณะเทศมนตรีผู้แก้ไข้จะบริหารงานได้
 ตามใจชอบ จะถูกหรือผิดอย่างไรฝ่ายเขาก็ไม่มีทางจะค้านได้สำเร็จ ทั้งนี้เป็นอัน

หากจะมองในด้านเสถียรภาพของคณะเทศมนตรีแล้ว ก็ย่อมจะถือได้ว่า เป็นการ
 เพิ่มเสถียรภาพให้แก่คณะเทศมนตรีมากขึ้น เพราะคณะเทศมนตรีสามารถออกเสียงลงมติใน

สภาเทศบาลใด แต่อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคณะเทศมนตรีชุดนั้นมีการ
 รวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาอย่างเด็ดขาด และเมื่อพวกเดียวกัน
 นั้นเท่านั้น แต่เหตุที่ประเทศไทยเรายังขาดระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น จริงอยู่ถึงแม้ว่า
 ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจะมีการรวมกลุ่มกันสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบางแล้ว
 ก็ตาม แต่บางกลุ่มก็ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพียงคนเดียวหรือสองคนก็มี หากมีกลุ่มใหญ่
 พอที่จะมีเสียงข้างมากในสภาเทศบาลอย่างเด็ดขาดมากนัก นอกจากนั้นการรวมกลุ่มกันเองเช่นนี้
 ก็ยังมีได้วาทะกลุ่มยังขาดเครื่องยึดเหนี่ยวและไม่มีหลักประกันนโยบายที่ไว้ต่อประชาชน
 และมีต่อกันเองในกลุ่มเช่นพรรคการเมืองที่ถูกต้องไม่ทางคนต่างก็อาจจะมีความคิดเห็นของตัวเอง
 การขัดแย้งกันก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย และในที่สุดก็จะสลายตัวไป เมื่อเป็นเช่นนี้หากเป็นคณะเทศมนตรี
 ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มอื่นรวมอยู่ด้วย หรือเป็นคณะเทศมนตรีที่มีเสียงสนับสนุนในสภา
 เทศบาลกำลังกันกับฝ่ายค้านแล้ว หากมีการขัดแย้งก็เกิดขึ้นในคณะเทศมนตรี โดยไม่สามารถ
 จะจรรจบกันได้แล้ว เทศมนตรีในคณะที่ไม่เห็นด้วย ก็อาจจะใช้สิทธิในสภาเทศบาลได้เฉพาะ
 เทศมนตรีที่ให้ออกจากตำแหน่งไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกเสียงลงมติรับหลักการแห่ง
 ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเทศมนตรีเสนอเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณา ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้
 ได้ปรากฏมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากกรณีเทศบาลเมืองสระบุรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และเทศบาลเมือง
 พะเยา ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว เหตุการณ์ทำนองนี้ไม่อาจจะเกิด
 มีขึ้นได้ เพราะเทศมนตรีทุกคนก็ย่อมจะไม่ประสงค์ที่จะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะครบวาระ
 แต่เนื่องด้วยฝ่ายบริหารเทศบาลของเรามีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล
 ซึ่งไม่ได้รับเลือกตั้งมาโดยตรงจากราษฎร ประกอบกันขึ้นเป็นคณะเทศมนตรี รวมทั้งรับผิดชอบต่อ
 สภาเทศบาล จริงอยู่ถึงแม้ว่าจะมีเทศมนตรีบางคนซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้า คือ นายกเทศมนตรีก็ตาม

(๕๔) จากการสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีและ ปลัดจังหวัดเชียงใหม่
 เทศบาลสายภาคเหนือและสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๐ และ
 ๖ กรกฎาคม ๒๕๒๐ ตามลำดับ

แต่นายกเทศมนตรีก็ยังหาได้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานได้โดยลำพังคนเดียวไม่ จึงทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ประกอบกับ เทศมนตรีแต่ละคนก็ถือว่า ถึงแม้ว่าจะออกจากตำแหน่งเทศมนตรีไปแล้วก็ตาม ตนเองก็ยังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ต่อไป และยังมีโอกาสที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีใหม่ได้อีก หากสามารถหาเสียงข้างมากสมัยสุญได้ จึงทำให้โอกาสเสี่ยงต่อการออกจากตำแหน่งที่ทุกคนต้องการ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเขาไปแซงแซงกวางกายฝ่ายนิติบัญญัติได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านเสียงกำลังกันในสภาเทศบาล ก็ย่อมทำให้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีไม่มั่นคง และจะทำให้มีการโกนค่นกันไต่จนาย สำหรับแนวโน้มของหลักการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้นจะเห็นได้ว่า ทางราชการมีแนวโน้มจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้บัญญัติให้ชาวหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรี จะเป็นจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลภายนอกทั้งหมดก็ได้ แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๓๕ บังคับไว้ว่า นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ให้เลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลและต่อมาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า จะแต่งตั้งบุคคลภายนอกมา เป็นเทศมนตรีไม่ได้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากหลักที่กฎหมายเทศบาลฉบับเดิมๆ ได้บัญญัติไว้ ซึ่งการเลือกคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงนั้น ย่อมตรงต่อเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นมากกว่าจะเลือกจากบุคคลภายนอก แต่ถ้าจะคำนึงถึงว่าการบริหารงานของเทศบาลจะต้องได้ผู้ทรงคุณวุฒิ และความสามารถในการบริหารงานด้วยแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า การกำหนดให้เลือกคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งอาจจะไม่เป็นผู้เคยงานปกครองมาก่อน ย่อมอาจเกิดอุปสรรคในการบริหารงานได้ เพราะผู้ที่จะเป็นคณะเทศมนตรีได้จะต้องเป็นผู้มีเสียงข้างมากในสภา จึงเป็นรองบางให้คณะเทศมนตรี

แพะความนิยมในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ และจะมีการ เค็มพวกมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความอด เวงใจเองตาร เทศบาลได้ อย่างไรก็ตามการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาล เทศที่นำมาแล้วนั้น หากได้กำมึงถึงหลักการดังกล่าวมาแล้วเท่าใดนัก หากแต่เป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแก้ไขก็อยู่ เสมอมา มากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้หลักการของพระราชบัญญัติ เทศบาลและรัฐธรรมนูญจึงคล้ายคลึงกันอยู่ทุกยุคทุกสมัย ซึ่งได้มีการปฏิบัติแก้ไข เปลี่ยนแปลงกันอยู่ตลอดเวลา

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การ เทศบาลนั้นข้อที่น่าสัง เกตอยู่อีกประการหนึ่ง ก็คือ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ นี้ ถ้าจะพิจารณา เพียงผิว เฝินแล้ว จะเห็น ว่า ำบัญญัติ แยกองค์การบริหารของ เทศบาลออกจากองค์การ ำบัญญัติดังจะเห็นได้ จากว่า นายกเทศมนตรี มิได้เป็นประธานสภา โดยตำแหน่งดัง เชนพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ แต่ถาจะพิจารณา โดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้แยกออกจากกันเคย กี่ว่าได้ เพราะคณะเทศมนตรียังคงบิสิทหรือออก เสี่ยงในสภา เทศบาลอยู่ การแยกองค์การบริหาร ของ เทศบาลออกจากองค์ปร ชุมประชาزاریอ เน ย่อมมีผลให้สภา เทศบาล เป็นอิสระ จากอิทธิพล ของนายกเทศมนตรี ซึ่ง เป็นฝ่ายบริหาร แต่ผลในทางตรงข้ามก็คือ การบริหารงานของคณะ เทศมนตรี อาจถูกขัดขวางหรือถ่วงความ กวามา จากสภา เทศบาลได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุป

จะเห็นได้ว่า ระบบเทศบาลของไทยเป็นระบบรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวเนื่องมาจาก รูปการปกครองประเทศนั้น จะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติ กับคณะเทศมนตรี ซึ่งถือว่า เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องมีการร่วมมือประสานกันในการดำเนินงาน ตลอดเวลา หากเมื่อใดที่การมาถึงอำนาจระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เท่าที่กฎหมาย ให้อำนาจองค์การทั้งสองนี้ไว้แล้ว จะเห็นได้ว่า สภาเทศบาลเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีฝ่ายเดียว คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจอะไรเลยที่จะเป็นเครื่องถ่วงอำนาจของสภาเทศบาล ในอันที่จะพิสูจน์ได้ว่า การตัดสินใจของสภาเทศบาลมีผลผูกพันเพียงใด ซึ่งติดกับฝ่ายบริหารของรัฐ มีอำนาจที่จะยุบสภาได้ หากจะพิจารณาถึงอำนาจและความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีของไทยแล้ว ก็อาจจะเปรียบได้กับคณะกรรมการประจำของระบบเทศบาลแบบคณะกรรมการ ที่ต้องบริหารงานไปตามมติของสภาเทศบาลเท่านั้น การที่มีการแบ่งแยกอำนาจและให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากเกินไปเช่นนี้ ย่อมทำให้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีไม่มั่นคงและมักจะ ทำให้อำนาจทั้งสองนี้ขัดกัน โดยปราศจากเหตุผลที่สมควรอยู่เสมอๆ

ดังนั้น การร่วมมือกันระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลนี้ จึงนับเป็นปัจจัย อันสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นได้ เพราะว่าไม่ว่ากิจการใดของท้องถิ่น จะสำเร็จจุดมุ่งไปใดด้วยดีนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล สัมพันธ์ให้ความไว้วางใจในข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นต่อคณะเทศมนตรี ความร่วมมือ ประการสำคัญในการนี้ก็คือ การพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารที่ จะนำเงินไปใช้จ่ายค่าเงินการตามโครงการที่เห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ในกรณีนี้ถ้าหาก ขาดการสัมพันธ์ร่วมมือกันดังกล่าวแล้ว การบริหารงานของเทศบาลก็จะต้องประสบการยุ่งยาก ยุ่งเหยิง ฝ่ายบริหารนั้นแต่นายกเทศมนตรีลงไป ตลอดจนพนักงานเทศบาลก็อาจจะสามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ความเจริญของท้องถิ่นก็อาจจะหยุดชะงักไปได้

การนำเอา ระบบรัฐสภามาใช้กับเทศบาลนี้ มุ่งที่จะให้ฝ่ายสภา เทศบาลควบคุม การดำเนินงานของคณะเทศมนตรี แต่ในขณะที่เดียวกันคณะเทศมนตรีก็มักจะถูกกลั่นแกล้งอยู่เสมอ อันเป็นการรบกวนมิให้มีเสถียรภาพในการบริหารของนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ ก็เพราะนายกเทศมนตรี จะอยู่ในตำแหน่งใดก็ต้องมีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนอยู่

กรณีนี้ นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีต้องคอยระวังคุมเสียงข้างมากในสภา นี้มีอยู่ตั้งแต่วันแรกจ ถึงวันสุดท้ายที่เขาบริหารงานเทศบาล การกำหนดระบบบริหารของคณะ เทศมนตรี โดยให้มีเสียงสามัญชนในสภา นี้ เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงของการบริหาร งานของนายกเทศมนตรี ฉะนั้น นับตั้งแต่มี ระบบบริหาร เทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบันนี้อายุประมาณ ๔๔ ปี การที่บรรดานายกเทศมนตรีทั้งหลาย สามารถบริหาร เทศบาลได้ครบวาระ และก่อให้เกิดความเจริญพัฒนาประการแก่ท้องถิ่นนี้ จึงนับได้ว่า เป็นผู้มีความสามารถอย่างยอดเยี่ยม

การต้องการ เสียงข้างมากสามัญชนของนายกเทศมนตรีนี้ มิใช่จะมีความจำเป็น แต่เฉพาะจากบรรดาสมาชิกสภา เทศบาล เท่านั้น หากแต่ในคณะเทศมนตรีซึ่ง เป็นฝ่ายบริหาร ด้วยกันก็ตาม ซึ่งโดยมารยาทแล้วจะไม่มีทาง เป็นอื่นไปได้ นายกเทศมนตรีก็ยังคงระวังในเรื่องนี้อยู่เหมือนกัน เพราะเทศมนตรีคนหนึ่งๆ อาจมีเสียงสามัญชนจากสมาชิกบางกลุ่ม ความ เบื่อกุ้มนั้น เหยี่ยวแกว่งของคณะเทศมนตรีด้วยกันก็เป็นเรื่องที่จะละเลยเสียมิได้ (๕๕) ที่คณะเทศมนตรี เกิดการขัดแย้งกันเอง จนในที่สุดคณะเทศมนตรีชุดนี้ต้องลาออกไป

(๕๕) ชูบ กาญจนประกร, นายกเทศมนตรี:พอบาน, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑