

บทที่ ๗

บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องการบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรี ในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ผู้เขียนได้พยายามแสดงให้เห็นว่าการปกครองระบบเทศบาลในประเทศไทยนั้น ได้จัดระเบียบการปกครองอย่างไร ส่วนประกอบขององค์การเทศบาลนั้นประกอบด้วยส่วนสำคัญอะไรบ้าง และส่วนประกอบนั้น ๆ มีบทบาทในการบริหารงานของเทศบาลอย่างไร โดยศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครธนบุรี เป็นหลักสำคัญ เพื่อแสดงพฤติกรรมของการปกครองเทศบาลนครธนบุรี

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการสรุปสาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ที่น่าสนใจและเป็นบทแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองเทศบาลนครธนบุรีบางประการ ซึ่งอาจจะแบ่งสรุปได้เป็นรายหัวข้อดังนี้ คือ

๑. สภาเทศบาลและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล
๒. คณะเทศมนตรีและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
๓. การควบคุมเทศบาล
๔. อนาคตของเทศบาลนครธนบุรี
๕. สภาเทศบาลและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล

การก่อตั้งสถาบันการปกครองระบบเทศบาลขึ้นในประเทศไทยนั้น วัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ ต้องการให้เป็นสถาบันขั้นต้นสำหรับฝึกสอนประชาชนให้เข้าใจระบบการปกครองประชาธิปไตยของประเทศ ซึ่งดำเนินการปกครองระบบรัฐสภาควบคุม ฉะนั้น องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งขององค์การเทศบาลก็คือสภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่แทนประชาชนในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารของเทศบาลให้อยู่ในขอบเขตและเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น

องค์ประกอบที่น่าสนใจและมีความสำคัญยิ่งของสภาเทศบาลที่ควรจะได้กล่าวถึงในที่นี้คือสมาชิกสภาเทศบาล ตาม พรบ.เทศบาลทุกฉบับของเทศบาลนั้นได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี สิ่งที่น่าสนใจในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาลก็คือ การเข้าดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

ซึ่งจะได้กล่าวในอันดับต่อไป

### ก. การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะกล่าวต่อไปนี้จะกล่าวเฉพาะการเข้าดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งและเฉพาะพฤติกรรมของการเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรีเท่านั้น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรีเท่าที่ผ่านมามีลักษณะต่าง ๆ

พอสรุปได้ดังนี้

๑. มีการรวมกลุ่มของผู้รับสมัคร เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งหลังสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะเดียวกับพรรคการเมืองระดับชาติ และมักจะอ้างอิงพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามก็มีการหาเสียงเลือกตั้งนั้นคะแนนนิยมที่ได้รับ มักจะเนื่องมาจากความนิยมส่วนบุคคลมากกว่าสิ่งอื่น

๒. มรรยาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของเทศบาลบางท่านและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้เห็นพฤติกรรมในการเลือกตั้งครั้งนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมรรยาทในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กล่าวได้ว่าเกือบทุกกลุ่มมีความมุ่งหวังที่จะให้กลุ่มของตนได้รับเลือกตั้ง ฉะนั้น การรณรงค์หาเสียงจึงเป็นไปอย่างสุดเหวี่ยงและทุกวิถีทาง ต่างฝ่ายต่างก็พยายามหักล้างฝ่ายตรงข้ามด้วยการกล่าวถึงความผิดพลาดของฝ่ายตรงข้ามที่แล้ว ๆ มา บ่อยครั้งที่นำเรื่องส่วนตัวของกันและกันมาประจานแทนการแถลงนโยบายของกลุ่มหรือของตน และอีกเช่นเดียวกันที่มีการก่อกวนฝ่ายตรงข้ามโดยวิธีต่าง ๆ นานา เช่น ขณะที่ฝ่ายหนึ่งกำลังปราศรัยหาเสียง อีกฝ่ายหนึ่งก็จะก่อกวนด้วยการนำเครื่องขยายเสียงที่มีกำลังส่งสูงกว่ามาเปิดรบกวน จนประชาชนผู้มาฟังคำปราศรัยเบื่อและเกิดความรำคาญหนีไปหมดเป็นคน

พฤติกรรมเช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นสิ่งที่แสดงถึงมรรยาทที่ไม่สมควรนัก ไม่น่าจะเกิดขึ้นในเขตเทศบาลที่มีความเจริญเกือบจะเป็นอันดับแรกของประเทศ มองอีกแง่หนึ่งอาจเป็นไปได้ว่าแต่ละกลุ่มก็มีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรับใช้ประชาชนและสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน ดังนั้นจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามชอบปรอง เช่นนี้มีทางแก้ไขได้ โดยวิธีการประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ของกอง-

การเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลเอง ให้ประชาชนและผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้ง มีความเข้าใจและตระหนักถึงมรรยาทในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเชื่อและหวังว่าความพัฒนา ในด้านการเมืองคงจะช่วยให้ขอบบพร่องอันนี้ลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด

๓. คำนประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ประชาชนในเขตเทศบาล นครธนบุรี โดยส่วนเฉลี่ยแล้วจัดได้ว่ามีระดับการศึกษาสูงกว่าเทศบาลอื่นเป็นส่วนมาก (ยกเว้น เทศบาลนครกรุงเทพ) ฉะนั้นความเข้าใจในระบบการปกครองเทศบาลของประชาชนจึงน่าจะมีอัตราส่วนสูงตามไปด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว จะเห็นว่ายังมีอัตราต่ำกว่าเท่าที่ควร กล่าวคือ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๑๑๗,๔๗๓ คน แต่มีผู้มาออกเสียงเลือกตั้งเพียง ๒๖,๑๔๘ คน คิดเป็นอัตราร้อยละ ๒๒.๒๕ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เป็นที่พอใจนัก การที่มีผู้มาออกเสียงเลือกตั้งน้อยในครั้งนั้นอาจจะเนื่องมาจากว่าในระยะดังกล่าวการเลือกตั้งระดับชาติเพิ่งจะผ่านพ้นไปและเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ค่อยจะสะอาดนัก จึงทำให้ประชาชนเบื่อและ ท้อแท้ต่อการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ได้ ทางแก้ไขข้อนี้จะกระทำได้โดยการประชาสัมพันธ์ กระตุ้นเตือนประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน การประชาสัมพันธ์จะต้องกระทำ อย่างจริงจังและให้เข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง

#### ข. การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล เมื่อพิจารณาตามกฎหมายแล้วจะเห็นว่า มีอยู่มากมายจนดูเหมือนจะมากกว่าอำนาจของฝ่ายบริหาร เสียอีก กล่าวคือ สภาเทศบาลมีอำนาจ ที่จะควบคุมกิจการเทศบาลทุกอย่าง เช่น มีอำนาจที่จะอภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ขอมรับหรือไม่ยอมรับโครงการหรือนโยบายใด ๆ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ในเมื่อการกระทำดังกล่าวไม่เป็นเรื่อง นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเป็นเรื่องการเมืองแห่งรัฐ กล่าวโดยสรุป สภาเทศบาลมีอำนาจ หน้าที่ในการตราเทศบัญญัติอันเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมด้านการคลัง อย่างไรก็ตามเท่าที่ปรากฏในทางปฏิบัติทั่วไป อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลที่ปรากฏ ออกมามีลักษณะแตกต่างออกไป กล่าวคือ ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีที่มีความโน้มเอียงที่จะมี อำนาจมากกว่า จากการศึกษากรณีของเทศบาลนครธนบุรี หอสรุปพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภาเทศบาลเฉพาะที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑. การปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ การวิเคราะห์เรื่องนี้อาจแยกพิจารณาได้ ๒ ระยะคือ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง และสมัยที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการแต่งตั้ง

ในสมัยที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง สภาเทศบาลได้ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติและการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าสมาชิกตระหนักดีว่าตนเข้ามามีตำแหน่งเพราะประชาชนได้ให้ความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามา จึงทำให้สมาชิกมีความผูกพันและรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาร่างเทศบัญญัติแต่ละฉบับจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และเอาจริงเอาจัง โดยมีความรู้สึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นรากฐาน และในการเสนอร่างเทศบัญญัติของคณะเทศมนตรีนั้น คณะเทศมนตรีมักจะฟังเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ แต่กรณีเช่นนี้มักจะไม่ค่อยเกิดปัญหามากนัก เพราะฝ่ายบริหารซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลก็มักจะมาจากสมาชิกกลุ่มเสียงข้างมาก ซึ่งสนับสนุนตนอยู่ แต่ถ้าเมื่อใดฝ่ายบริหารไม่สามารถจะคุมเสียงข้างมากได้แล้วความยุ่งยากก็จะเกิดขึ้นเสมอ ตัวอย่างเช่น การไม่ยอมรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ปี พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งมี นายไถง สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรี เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารไม่สามารถจะคุมเสียงข้างมากได้ ลักษณะอีกอย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลนครขนบุรีในทางนิติบัญญัติที่สมควรกล่าวในที่นี้ก็คือ สภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปแล้วมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเป็นส่วนใหญ่ ความขัดแย้งกันที่เกิดขึ้นก็มักจะเพื่อประโยชน์ของเทศบาลเอง ฉะนั้น แม้จะมีการอภิปรายโต้เถียงกันอย่างเคร่งเครียดภายในสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตราเทศบัญญัติหรือมติหรือนโยบายใด ๆ แต่ผลสุดท้ายร่างเทศบัญญัติหรือมติหรือนโยบายหรือมติใด ๆ ที่เสนอโดยคณะเทศมนตรีก็จะผ่านไปด้วยดี

หลังจากปี พ.ศ.๒๕๐๒ มาจนถึงปัจจุบัน ยังเป็นช่วงระยะเวลาที่คณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภา และจะคงอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะได้ประกาศใช้กฎหมายเทศบาลใหม่ ไม่ต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าจะเนื่องมาจากกรณีใด ๆ การบริหารงานของคณะเทศมนตรีกล่าวได้ว่า กระทำไปเพื่อให้ออกตามเจตจำนงของรัฐบาลผู้แต่งตั้ง ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในด้านการอภิปรายคัดค้านไม่เห็นชอบกับข้อเสนอมิว่าจะเป็นนโยบายหรือร่าง

เทศบัญญัติของคณะเทศมนตรีจึงแทบจะไม่มีเลย หากจะมีก็เป็นการอภิปรายเสนอข้อคิดเห็นมากกว่าที่จะไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าสมาชิกเห็นว่าการอภิปรายคัดค้านก็จะไม่เกิดผลอะไร เพราะคณะเทศมนตรีก็คือตัวแทนของรัฐบาลย่อมจะบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลปฏิวัติมากกว่าที่จะเห็นตามสภาเทศบาล และผลที่จะได้กับตัวเองก็ไม่เห็นมีอะไรดีขึ้นในเมื่อยังไม่มีทางเลือกตั้ง จึงไม่จำเป็นต้องแสดงบทบาทอะไร เพื่อชักจูงใจประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยิ่งเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลด้วยแล้ว การคัดค้านอภิปรายไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติหรือนโยบายใด ๆ ที่เสนอโดยคณะเทศมนตรีแทบจะไม่ปรากฏเลย เมื่อฝ่ายบริหารเสนออะไรเข้ามาในสภาเทศบาล สภาเทศบาลก็เห็นด้วยเสมอไป จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในช่วงเวลานี้เป็นไปตามแบบพิธีมากกว่าเหตุผลอื่น

๒. การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร สภาเทศบาลมีหน้าที่ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมการบริหารของเทศมนตรี วิธีควบคุมการบริหารที่สำคัญมีอยู่ ๒ วิธีคือ การตั้งกระทู้ถามและการอภิปราย การตั้งกระทู้ถามเป็นการแสดงเจตจำนงของสภาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรีในอันที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเจตนาของฝ่ายบริหารว่าเหตุใดจึงปฏิบัติการ เช่นนั้น หรือละเว้นการปฏิบัติในสิ่งที่ควรปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่น การควบคุมโดยวิธีนี้เท่ากับเป็นการกระตุ้นเตือนให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่และงดเว้นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย ส่วนการควบคุมการบริหารโดยการอภิปรายนั้นเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่จะควบคุมทั้งการบริหารงานและความประพฤติส่วนตัวที่ไม่ให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน หรือประพฤตินทางที่จะนำความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์และตำแหน่งหรือแก่เทศบาล รวมทั้งการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

การควบคุมการบริหาร เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นเตือนให้คณะเทศมนตรีมีความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในค่านี้น่าพอสรุปได้ดังนี้

(๑) การควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาล ใน

ช่วงระยะเวลาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการควบคุมการบริหารสมาชิกผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี มีการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีและเทศมนตรีบ่อยครั้ง เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องระมัดระวังการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้อยู่ในขอบเขตของอำนาจที่รวมทั้งการประพฤติปฏิบัติตนเป็นผลให้การกำหนดนโยบายการบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชน โดยการควบคุมตรวจสอบผลงานของหน่วยงานภายใต้การรับผิดชอบของเทศมนตรีแต่ละคน ทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีก็เพราะว่า สมาชิกตระหนักในความรับผิดชอบที่ตนได้รับมอบจากประชาชนและมีความภาคภูมิใจในหน้าที่ของตน และผลการปฏิบัติของสมาชิกเหล่านี้ย่อมจะตอบสนองให้เห็นในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นหลังจากคนหมดวาระแล้ว อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปรากฏเป็นบางครั้งบางคราวที่มีสมาชิกบางคนตั้งกระทู้ถามหรือขอให้มีการอภิปรายเพื่อหาคะแนนนิยมให้แก่ตนเองซึ่งก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาของสภาเทศบาลในสมัยนั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการควบคุมการบริหารงานโดยสภาเทศบาลจะมีผลดียิ่งขึ้น หากทางเทศบาลสามารถชักจูงประชาชนให้เข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้มากกว่าที่เคยเป็นมาแล้ว เพราะเมื่อมีประชาชนได้เข้ามาร่วม เห็นเหตุการณ์ควย สมาชิกสภาเทศบาลก็จะพยายามแสดงให้เห็นว่าตนได้พยายามกระทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด เพื่อหวังคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และทางฝ่ายคณะเทศมนตรีก็จะพยายามกระทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด วิธีนี้เท่ากับประชาชนได้เขาควบคุมการบริหารงานด้วยตนเอง

(๒) การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาล หลังจาก พ.ศ.๒๕๐๒ ภายหลังจากการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๑ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การเทศบาลอย่างใหญ่หลวง กล่าวคือ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นเอง เทศบาลนครธนบุรีก็เช่นกัน รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีเข้าบริหารงานในปี พ.ศ.๒๕๐๒ การที่คณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งมีผลต่อการควบคุมการบริหารโดยสภาเทศบาลมาก การอภิปราย การตั้งกระทู้ถามมีน้อยมาก อาจจะเป็นเพราะว่าการที่คณะเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ได้รับแต่งตั้งและผู้ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็มาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ก็เสมือนหนึ่งตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งแน่นอนที่สุดการกำหนดนโยบายบริหารย่อมจะดำเนินไปให้ต้องตามความประสงค์

ของรัฐบาลเป็นสิ่งแรก ทางด้านสมาชิกในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๒ - ๒๕๐๕ แม้จะมาจากการเลือกตั้งแต่ก็มีความเกรงใจคณะเทศมนตรีอยู่มาก และเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการแต่งตั้ง การควบคุมการบริหารดูจะหมดความหมายไป เพราะทั้งสมาชิกและคณะเทศมนตรีต่างก็ได้รับแต่งตั้ง การกำหนดนโยบายบริหารและการบริหารงานเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๒ จนถึงปัจจุบันเป็นไปตามที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้ให้ การบริหารงานของคณะเทศมนตรีในยุคนี้จึงมีลักษณะที่ว่า "ถูกต้อง ครบถ้วน และซื่อสัตย์สุจริต" ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามเทศมนตรี คณะเทศมนตรี หรือการเปิดอภิปราย ซึ่งแทบจะไม่ปรากฏเลย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะไม่ปรากฏว่ามีกรตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี แต่ก็มีใ้หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีจะเป็นไปตามเจตจำนง หรือสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกประการไป ดังจะเห็นได้จากการแสดงความขบใจหรือการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีผ่านทางหนังสือพิมพ์เสมอว่า เทศบาลยังไม่ให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความต้องการ บางอย่างก็ยังไม่จัดทำให้เลย เรื่องต่าง ๆ ที่ประชาชนร้องเรียนขอให้เทศบาลจัดทำให้ส่วนใหญ่เกี่ยวกับความไม่สะดวกในเรื่องถนนหนทาง เรียกร้องให้ปรับปรุงตรอกซอย ทอระบายน้ำ การเก็บขนขยะมูลฝอย ความสะดวกเรื่องน้ำประปา และเกี่ยวกับมรรยาทของพนักงานเทศบาล เป็นต้น บางครั้งก็เป็นข้อเสนอแนะให้เทศบาลจัดทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ เสียร้องเรียนเหล่านี้มีอัตราที่กว่าสมัยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหลายเท่าตัว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ว่า ในระยะที่สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งนั้น การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีได้หย่อนยานลง เหตุผลที่สำคัญของการหย่อนยานการควบคุมนี้ น่าจะเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีกับประชาชนมีช่องว่างมาก สมาชิกไม่สนใจรักษาดลประโยชน์ของท้องถิ่น เพราะราษฎรไม่ได้เป็นผู้เลือกเขาขึ้นมา ความสนใจที่จะกระทำหน้าที่ให้เป็นที่ถูกอกถูกใจประชาชนเพื่อหวังผลเลือกตั้งคราวหน้าจึงมีความจำเป็นน้อยลงไป ทางด้านคณะเทศมนตรีนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำล้วน แต่ตำแหน่งสำคัญ ๆ มีงานประจำต้องรับผิดชอบมากมายอยู่

แล้ว ตัวอย่างเช่น นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นอธิบดีกรมการปกครอง นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ และตำแหน่งกรรมการต่าง ๆ มากมาย จะเห็นว่าเฉพาะงานประจำในกรมการปกครองก็มากมายจนท่านจะทำไม่ไหวอยู่แล้ว ฉะนั้น เสียงจากประชาชนจึงเป็นสิ่งที่จะพิจารณาถึงความบกพร่องในการบริหารงานของเทศบาลได้อย่างชัดเจนทีเดียว

## ๒๘ คณะเทศมนตรีและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่นจำนวนมากน้อยตามชั้นของเทศบาล คือ ๒ คน สำหรับเทศบาลตำบล และ ๔ คน สำหรับเทศบาลนคร คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า หน้าที่ที่สำคัญในฐานะเป็นฝ่ายบริหารก็คือเป็นฝ่ายนโยบายหรือฝ่ายสั่งการ โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารงานเทศบาล และควบคุมนโยบาย

สิ่งที่น่าสนใจในส่วนที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรีคือ การเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเทศมนตรีนั้นมักจะกำหนดตัวกันตั้งแต่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแล้ว หากกลุ่มใดได้รับเลือกตั้งและสามารถมีเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้แล้วก็เป็นที่เชื่อได้ว่าคณะเทศมนตรีก็จะมาจากกลุ่มนั้น แต่ในกรณีที่ไม่มีการรวมกลุ่มใดได้เสียงข้างมากก็จะมีพรรคพรรคเพื่อตำแหน่งเทศมนตรีกันอย่างแข็งขัน และในจำนวนนี้ย่อมจะมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติเด่นกว่าสมาชิกอื่น ๆ เป็นตัวเก็งที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีอย่างแน่นอน ฉะนั้น สมาชิกคนอื่น ๆ ที่หวังตำแหน่งเทศมนตรีก็จะพยายามเข้าหาสมาชิกผู้นี้และการกำหนดตัวเทศมนตรีก็จะกระทำกันในขั้นนี้ โดยทั่วไปผู้ที่เป็นายกเทศมนตรีก็จะเลือกเทศมนตรีจากสมาชิกคนที่มีเสียงสนับสนุนมาก ทั้งนี้เพื่อเสถียรภาพของคณะเทศมนตรีในอนาคต สำหรับเทศบาลนครชนบุรีการรวมกลุ่มกันมีมานานแล้วและมักจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกลุ่ม ฉะนั้นปัญหาการจัดตั้งคณะเทศมนตรีจึงไม่ค่อยมีมากนัก

ในด้านกรปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีนั้น มีสาระสำคัญที่นาสังเกต สรุปไป

ดังนี้

๑. การปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล นโยบายการบริหาร เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารกิจการของเทศบาล และภาระที่จำเป็นจะต้องกระทำเป็นอันดับแรกเมื่อคณะเทศมนตรีได้เข้ารับตำแหน่ง ตามหลักการแล้วบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการริเริ่มกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลก็คือ นายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ย่อมมีภาระที่จะเป็นผู้ริเริ่มในการกำหนดนโยบายบริหาร โดยมีเทศมนตรีในคณะเป็นผู้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ พฤติการณ์ในการกำหนดนโยบายบริหารของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรีนั้น ได้กระทำในรูปการปรึกษาหารือกันในคณะเทศมนตรี แต่มีข้อสังเกตว่านับตั้งแต่คณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้ง นายกเทศมนตรีไม่ค่อยจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายบริหารมากนัก ส่วนใหญ่การริเริ่มนโยบายมาจากเทศมนตรีคนอื่น ๆ และมาจากปลัดเทศบาล ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่านายกเทศมนตรีคนปัจจุบันซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มีงานประจำมากล้นมือ ไม่มีเวลาที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกเทศมนตรีได้มากนัก และนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้น กล่าวได้ว่ามาจากเบื้องบนมากกว่าที่จะเป็นการริเริ่มกันภายในคณะเทศมนตรีอย่างแท้จริง เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้พอจะอนุมานได้ว่า นโยบายต่าง ๆ หากได้กำหนดขึ้นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นทุกประการไม่ แต่เป็นการกำหนดขึ้นตามที่คณะเทศมนตรีคิดทำเอาเองว่าประชาชนมีความต้องการอย่างนั้น

พฤติกรรมเช่นนี้จะทำให้เข้าใจได้ไม่มากก็น้อยว่า ทำไมประชาชนให้ความสนใจการปกครองระบบเทศบาลน้อย ? คำตอบที่ผู้เขียนนึกได้และน่าจะถูกต้องที่สุดก็คือประชาชนไม่ได้มีส่วนในการกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่นโดยผู้แทนของตนเอง และพวกเขาไม่ทราบว่า จะแสดงความต้องการให้กับผู้ใดได้รับทราบ

๒. การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการอำนวยความสะดวกบริหารให้เป็นไปตามนโยบายเมื่อคณะเทศมนตรีได้กำหนดนโยบายบริหารขึ้นแล้ว คณะเทศมนตรีนั้นเองก็มีภาระที่จะควบคุมอำนวยความสะดวกบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ในการอำนวยความสะดวกบริหารนี้คณะเทศมนตรีได้แบ่งหน้าที่กันเป็นด้าน ๆ ไป กล่าวคือ ด้านการสาธารณสุข การรักษาความสะอาด ด้านการศึกษาและการคลัง ด้านการโยธา และการประปา ด้านงานธุรการ งานทะเบียนและงานอบรม พนักงานเทศบาล แต่ละด้านมีเทศมนตรีควบคุมรับผิดชอบคนหนึ่ง และนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในงานนโยบายทั่วไป

เมื่อพิจารณาจากการอำนวยการบริหารของคณะเทศมนตรีแล้ว กล่าวได้ว่าได้ยึดหลักการอำนวยการบริหารและการควบคุมตรวจสอบตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดีและน่าจะเป็นแบบอย่างแก่เทศบาลอื่น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ดีเกี่ยวกับคณะเทศมนตรีนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีบางประการคือ ถึงจะเป็นที่ยอมรับกันอยู่บางวาระบบการแต่งตั้งสามารถจะทำให้การบริหารกิจการเทศบาลสามารถดำเนินไปได้ดี แต่ประสิทธิภาพเช่นว่านี้ก็พิจารณาได้ว่าเป็นไปเพียงในระยะเวลาอันสั้น ไม่เป็นกฎแน่นอนที่จะเป็นเช่นนี้ตลอดไป แต่อาจจะเป็นผลในทางตรงข้าม หากจะดำเนินการตามระบบการแต่งตั้งนี้ต่อไปในระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้อาจไม่เป็นผลดีต่อทั้งอุดมคติในการปกครองตนเองของท้องถิ่นและในทางความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นในระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้เพราะระบบการแต่งตั้งทำให้ประชาชนขาดความสนใจในการเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเอง เมื่อประชาชนไม่มีส่วนในการปกครองตนเองย่อมจะทำให้ประชาชนขาดการบรรดาสิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับว่าทำให้ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเมืองในระดับท้องถิ่นน้อยไป ซึ่งเป็นการตรงข้ามกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและอุดมคติในการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ต้องการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผู้เขียนกล่าวได้ว่าในระยะที่มีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากเท่าที่ควร

ในด้านประสิทธิภาพและความก้าวหน้าในการบริหารนั้น เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนแต่เพียงเล็กน้อย นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลย่อมได้รับการสนับสนุนร่วมมือกับประชาชนน้อยลงไปด้วย และประชาชนเองก็ไม่ได้มีโอกาสในการริเริ่มนโยบายหรือโครงการใหม่ ๆ ในท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนเอง การควบคุมการบริหารงานก็จะเป็นตามแบบพิธีการมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง การบริหารกิจการของเทศบาลก็ตกเป็นภาระของคณะเทศมนตรีและรัฐบาลเองที่จะรับทราบเอาเองว่าประชาชนต้องการอะไร แล้วก็ดำเนินการสนองความต้องการนั้น แต่ที่ร้ายไปกว่านั้นอาจเป็นไปได้ว่าฝ่ายบริหารคิดเห็นเอาเองว่าประชาชนควรจะได้รับบริการอย่างนี้ อย่างนั้น แล้วก็จัดการไปซึ่งอาจจะตรงเป้าหมายเพียงเล็กน้อยหรือพลาดไปหมดเลยก็ได้ หากผิดพลาดไปแล้ว อุดมคติที่ว่า การปกครองระบบเทศบาลเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ตรงตามความต้องการที่สุด

และสะดวกรวดเร็วที่สุดก็จะหมดความหมายไป และเทศบาลก็ไม่ได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปเลย กลับเพิ่มภาระให้กับรัฐบาลในการที่ต้องทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก

เมื่อการแต่งตั้งฝ่ายบริหารของเทศบาลปรากฏผลเช่นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลควรปลดปล่อยและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองด้วยการยกเลิกระบบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

### ๓. การควบคุมเทศบาล

การปกครองระบบเทศบาลของไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อฝึกหัดการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์การที่มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้ดำเนินการและมีหน้าที่รับผิดชอบตลอดจนสามารถใช้อำนาจพิทักษ์บริการสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างอิสระไปอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

ตามหลักแห่งอธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับกันทุกประเทศนั้น ถือกันว่ารัฐบาลกลางเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล นักรัฐศาสตร์ยอมรับกันว่า "เทศบาลเป็นสิ่งที่รัฐก่อตั้งขึ้น"<sup>๑</sup> หมายความว่าเทศบาลจะกำเนิดขึ้นได้ มีอำนาจเพียงใด รัฐบาลเป็นผู้กำหนด เป็นผู้บรรดาคาลให้มีขึ้น เทศบาลจึงมีฐานะเป็นเพียงบริวารของรัฐบาล ดังนั้นแม้ว่าเทศบาลจะมีอิสระในการดำเนินการที่ได้ รับมอบหมายให้ปฏิบัติจัดทำไปขึ้นอยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางก็ตาม แต่ความเป็นอิสระนี้ต้องอยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีลักษณะเป็นเพียงองค์การที่ทำการปกครองชุมชน หากใช้องค์การที่มีอธิปไตยสมบูรณ์เช่นเดียวกับรัฐบาลไม่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องควบคุมอยู่ตลอดไป<sup>๒</sup> มิฉะนั้น เทศบาลก็จะกลายเป็นรัฐาธิปไตย หรือกลายเป็น

<sup>๑</sup> อมร รัชกาลศัลย์ คร., เทศบาลเพื่อการพัฒนา รวมบทความเกี่ยวกับเทศบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๘)

<sup>๒</sup> กองราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง "ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น" บทความวิถุยปี ๒๕๐๘ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๘)

รัฐบาลของประเทศเล็ก ๆ อีกประเทศหนึ่งไป

ด้วยความจำเป็นดังกล่าว ฉะนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การควบคุมของราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางซึ่งมีต่อเทศบาลหรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จะมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความแตกต่างทางประวัติศาสตร์การปกครอง สภาพความเป็นอยู่ของแต่ละประเทศเป็นเกณฑ์ เช่น เหตุผลในการควบคุมเทศบาลของอังกฤษ นั้น รัฐบาลมุ่งควบคุมเทศบาลให้ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย และมุ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของเทศบาลลุล่วงไปด้วย การควบคุมนั้นใช้วิธีควบคุมโดยตราบทกฎหมายวางอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทไว้ และให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตัดสินว่าการปฏิบัติของเทศบาลอย่างไรบ้างที่ขัดต่อกฎหมาย การควบคุมเช่นนี้เทศบาลของอังกฤษจึงมีอิสระกว้างขวางมาก

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นถือหลักว่า การปกครองระบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยมอบอำนาจหน้าที่บางประการของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดทำแทน ราชการบริหารส่วนกลางยังคงควบคุมดูแลท้องถิ่น เพื่อคอยระวังรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียทั่วไปของประเทศ เพราะถ้าไม่มีการควบคุมแล้วท้องถิ่นอาจจะละเลยผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐได้ วิธีการควบคุมนั้นส่วนใหญ่มอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม แต่วิธีนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศอังกฤษ<sup>๓</sup>

#### การควบคุมเทศบาลในประเทศไทย

การควบคุมเทศบาลในประเทศไทยนั้นยึดหลักการตามแนวของฝรั่งเศส คือ มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อันได้แก่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมตามระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา

การควบคุมของส่วนกลางที่มีต่อเทศบาล แยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>๔</sup>

- ก. การควบคุมในทางปกครอง
- ข. การควบคุมในทางการเงิน

<sup>๓</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมและการกระจายอำนาจทางปกครองตามกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๐๓) หน้า ๑๒๔ - ๑๒๕

<sup>๔</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" อ่างแล้ว, หน้า ๒๗

ก. การควบคุมในทางปกครอง ตามนัยแห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมส่วนกลางมีอำนาจการควบคุมเทศบาลในเรื่องต่อไปนี้

๑. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลผู้เริ่มการ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี การแต่งตั้ง พนักงานเทศบาล

ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้เริ่มการนั้น ตาม พรบ. เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและ วิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังที่ พรบ. เทศบาลของฉบับดังกล่าวใช้บังคับ สมาชิกผู้เริ่มการจะอยู่ในตำแหน่งเพียง ๑ ปีนับแต่ วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรก หลังจากนั้นให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก ที่ราษฎร เลือกตั้งขึ้นมา ๕

การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้น กฎหมาย กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ๖ สำหรับกรณี ของเทศบาลนครณบุรีนั้น เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้น อำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

การแต่งตั้งพนักงานเทศบาล ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนพนักงาน ประจำของเทศบาลนี้ เทศบาลไม่มีอิสระที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอนได้โดยลำพัง จะต้องดำเนินการตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.๒๕๐๖ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ตราขึ้นตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ส่วนกลางมีอำนาจที่จะควบคุมการกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่ง จำนวนตำแหน่ง การแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานเทศบาล จะเห็นได้ว่าเทศบาลไม่มีอิสระในการจัดการเกี่ยวกับพนักงานเทศบาลได้เอง จะต้องดำเนินการไปตามกฎระเบียบของส่วนกลาง และต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

๕ พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ มาตรา ๘

๖ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๗

๒. การถอนถอนเจ้าหน้าที่ เมื่อส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแล้วยอมเป็นที่แน่นอนที่สุดว่า อำนาจในการถอดถอนก็ยอมอยู่ในมือของส่วนกลางด้วย อำนาจในการถอดถอนดังกล่าวได้แก่ การสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง การสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง

การสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง ในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่งนี้ เป็นการควบคุมทั้งด้านความประพฤติส่วนตัวและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุอันสมควร<sup>๗</sup> วัตถุประสงค์ของการควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของทั้งเทศบาลและของทางราชการมิให้เกิดเสื่อมเสียหรือเสียหายไป และควบคุมถึงความประพฤติส่วนตัวที่ไม่ถึงงามของสมาชิกสภาเทศบาลอีกด้วย

การสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง  
การควบคุมคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีโดยการให้ออกจากตำแหน่ง อาจทำได้หลายกรณีคือ

(๑) กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลกำหนดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติซึ่งจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาเห็นว่าควรจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้น ว่าสมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ หากเห็นสมควรก็ให้เรียกประชุม เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างไรก็ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามมตินั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องนั้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้ยกเลิกคำสั่งนั้นเสีย หรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีผู้ใด ออก

<sup>๗</sup> พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ มาตรา ๑๘ (๗)

จากตำแหน่งได้ การควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าแม่สมาคมสภาเทศบาลเป็นผู้ริเริ่ม นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กลั่นกรอง ส่วนการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๒) กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วเห็นว่า เทศมนตรีผู้ใดมีส่วนได้เสียในสัญญาภัยเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้เทศมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้<sup>๘</sup>

(๓) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ และได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้เทศมนตรีคนใดหรือคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้<sup>๑๐</sup>

นอกจากส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีโดยการสั่งให้ออกได้แล้ว ยังมีอำนาจในการสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ถูกกล่าวหาข้างต้นอีกด้วย

๓. การยุบสภาเทศบาล อำนาจในการควบคุมเทศบาลที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ การยุบสภาเทศบาลโดยที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นจะต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน"<sup>๑๑</sup> พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอำนาจในการยุบสภาเทศบาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอยู่กว้างขวางคือ จะสั่งยุบสภาเทศบาลได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ โดยไม่ต้องแสดงเหตุผลในการสั่งยุบไว้ด้วย

<sup>๘</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๔ - ๓๕

<sup>๙</sup> พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๘ มาตรา ๔๖ (๓)

<sup>๑๐</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๓

<sup>๑๑</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๔

การควบคุมเทศบาลโดยให้อำนาจส่วนกลางยุบสภาเทศบาลนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเทศบาลตั้งแต่สมัยแรกมาจนปัจจุบันจะเห็นว่า ส่วนกลางมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นทุกที กล่าวคือ ตาม พรบ. จักรเย็บเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ข้าราชการประจำจังหวัดมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าสภาเทศบาลได้ปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินกิจการของคณะเทศมนตรีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นจะต้องแสดงเหตุผลในการสั่งยุบไว้ด้วย และให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในเก้าสิบวัน การสั่งยุบสภาเทศบาลตามนัยแห่งกฎหมายฉบับนี้ ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำจังหวัดจะขอความเห็นชอบเป็นการภายในจากกระทรวงมหาดไทยก่อน กฎหมายเทศบาลฉบับต่อมาคือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๑ และ พ.ศ. ๒๔๘๖ ก็ยังคงให้อำนาจส่วนกลางยุบสภาเทศบาลได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลในการสั่งยุบไว้ในคำสั่งเช่นเดียวกับ พรบ. จักรเย็บเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ต่อมาเมื่อประกาศใช้ พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ อำนาจในการควบคุมเทศบาลโดยการยุบสภาเทศบาลก็เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งยุบได้ทุกกรณีโดยไม่ต้องแสดงเหตุผลในการสั่งยุบแต่ประการใด

๔. การควบคุมกิจการของเทศบาล การควบคุมกิจการของเทศบาลเป็นการควบคุมทางการปกครองซึ่งส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมกิจการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) อำนาจในการอนุมัติเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลได้ร่างขึ้นก่อนจะประกาศใช้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่เทศบาลนั้น ๆ อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน แต่เทศบาลก็ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ ซึ่งคำตัดสินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเครื่องชี้ขาดสุดท้าย<sup>๑๒</sup> แสดงให้เห็นว่าราชการส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมเทศบาลในการตราเทศบัญญัติอย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากจะควบคุมโดยการกำหนดไว้ใน พรบ. เทศบาลและระเบียบการประชุมสภาเทศบาลแล้ว ส่วนกลางยังคงสงวนสิทธิในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายไว้อีกด้วย

(๒) อำนาจในการที่สั่งให้เทศบาลหยุดหรือเพิกถอนการกระทำอย่างใดของเทศบาล อำนาจดังกล่าวใช้เพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเทศมนตรีหรือคณะเทศ-

<sup>๑๒</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๖๒

มนตรีซึ่งได้ปฏิบัติการไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่สั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของ คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้แล้ว ให้รับรายงานรัฐมนตรีมหาดไทยทราบภายใน กำหนดสิบห้าวัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร ๑๓

(๓) อำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ การควบคุมการปกครองอีกอย่างหนึ่งคือ การควบคุมการบริหารงานของเทศบาล โดยการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับการประชุมสภาเทศบาล ระเบียบเกี่ยวกับการคลัง และการช่างประมาณ เป็นต้น

๕. นอกจากอำนาจในการควบคุมทางปกครองดังกล่าวแล้ว ส่วนกลางยังควบคุมโดยมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้ควบคุมดูแลเทศบาล ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจที่จะแนะนำตักเตือน ตรวจสอบกิจการ และเรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

การควบคุมทางการปกครองหรือทางบริหารที่กฎหมายได้กำหนดไว้ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะการควบคุมทำให้การปกครองระบบเทศบาลมีลักษณะเสมือนเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีการเลือกตั้งคือ เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ๑๔

การควบคุมจากส่วนกลางอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้เทศบาลมีลักษณะเป็นหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น คือการควบคุมทางการเงิน

๖. การควบคุมในทางการเงิน การควบคุมเกี่ยวกับการเงินนี้กฎหมายได้ระบุไว้โดยรัดกุมและใกล้ชิดมาก การควบคุมการเงินแบ่งออกเป็น การควบคุม

๑๓ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ มาตรา ๗๒

๑๔ ชูบ กาญจะประกกร, อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, อ่างแล้ว, หน้า ๑๑

เกี่ยวกับงบประมาณ การควบคุมในการกู้ยืมเงิน การตรวจสอบบัญชี และการควบคุมโดยการให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ <sup>๑๕</sup>

การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ การจัดหางบประมาณของเทศบาลนั้น จะต้องดำเนินไปตามระเบียบการงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดขึ้น และงบประมาณนั้นมีลักษณะ เป็นเพียงเทศบัญญัติเท่านั้น ซึ่งการที่ให้เทศบาลจัดหางบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยไว้นั้นนับว่าไม่เป็นการสะดวกแก่ทางเทศบาล เพราะแต่ละเทศบาลย่อมจะมีความจำเป็นแตกต่างกันไป ในด้านความรับผิดชอบนั้น กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ในด้านการเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เฉพาะที่ระบุไว้ในงบประมาณเท่านั้น เพื่อควบคุมมิให้เทศบาลก่อกวนสินผูกพันเกินกว่างบประมาณ พิจารณาจากระเบียบดังกล่าวที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดรูปแบบ หรือวิธีการของงบประมาณไว้ให้เทศบาลปฏิบัติ ทำให้มองเห็นว่าเทศบาลมิได้มีอำนาจในการริเริ่มใด ๆ เองได้เลย เพราะในทางปฏิบัติแม้แต่การอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลก็ถูกควบคุมถึง ๒ ชั้น คือ เมื่อผ่านสภาเทศบาลแล้วก็จะได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจที่จะสั่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นผลให้งบประมาณของเทศบาลต้องพับไปด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเทศบาลไม่มีอิสระในการจัดหางบประมาณเลย

การควบคุมการกู้เงินของเทศบาล รัฐบาลมีอำนาจควบคุมการกู้ยืมเงินของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลก่อกวนสินเป็นจำนวนมาก ๆ เกินกำลังความสามารถของเทศบาลในการชำระหนี้คืน ฉะนั้น การกู้ยืมเงินของเทศบาลจากกระทรวงทบวงกรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ นอกจากได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลแล้ว จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน <sup>๑๖</sup> และต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน โดยปกติแล้ว

<sup>๑๕</sup> ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น", อ่างแลว, หน้า ๒๘.

<sup>๑๖</sup> พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๘๘ มาตรา ๖๖

เทศบาลจะกู้จากธนาคารออมสิน และกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ซึ่งเป็นแหล่งเงินที่สำคัญแหล่งหนึ่งของเทศบาล แต่การที่จะกู้ได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อนมาก กล่าวคือ เทศบาลที่จะกู้เงินจาก ก.ส.ท.ได้ จะต้องมีส่วนเงินฝากสะสมไว้กับ ก.ส.ท. เป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินสะสมประจำปีของเทศบาล<sup>๑๓</sup> โดยปกติจะกู้ได้ไม่เกิน ๑๐ เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลนั้นได้ส่งฝากไว้กับ ก.ส.ท. ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ ปี เว้นแต่ ก.ส.ท. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ยืม<sup>๑๔</sup> เงินกู้ที่เทศบาลต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ต่อปี การควบคุมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเทศบาลมีอิสระในเรื่องนี้น้อยมาก เพราะจะกู้เงินมาดำเนินกิจการบางอย่างได้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยอาจจะไม่ทราบว่าเทศบาลมีความจำเป็นอย่างไร และในการพิจารณาอนุมัติจะใหญ่หรือไม่นั้น ก.ส.ท. คงพิจารณาจากรายได้ของเทศบาลแต่อย่างเดียว ทำให้เทศบาลไม่อาจจะจัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลแม้แต่กิจการ เงินทุนก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด

การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี การจัดทำบัญชีของเทศบาลในประเทศไทยนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบและรูปแบบบัญชีให้เทศบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเหมือนกันหมด เพื่อความสะดวกในการควบคุมและการตรวจสอบ การตรวจสอบบัญชีก็คือ การตรวจข่าววิพากษ์ บรรดาการบัญชี ระเบียบ พิธีการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมีความประสงค์ที่จะหยั่งให้ทราบว่าค่าแถลงการคลังของกิจการนั้น ๆ ได้แสดงเป็นอย่างไรถึงสถานะทางการคลังและแถลงถึงผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร<sup>๑๕</sup> การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชีนี้ ในทางปฏิบัติมีการตรวจสอบหลายฝ่ายด้วยกัน และมีการตรวจสอบโดยใกล้ชิดมาก คือ

<sup>๑๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการ เทศบาล พ.ศ.๒๕๐๗ ข้อ ๔

<sup>๑๔</sup> ระเบียบว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการ เทศบาล พ.ศ.๒๕๐๗, อ้างแล้ว ข้อ ๖ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕

<sup>๑๕</sup> บุญชนะ อัครดากร, แนวในการบรรยายวิชาการคลัง (พิมพ์โรเนียว ๒๕๐๔)

โดยทางคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคันหนึ่ง และโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย อีกคันหนึ่ง การตรวจสอบนั้นกฎหมายกำหนดไว้เดือนละครั้ง นอกจากการตรวจสอบบัญชีแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้มีระเบียบกำหนดให้เทศบาลต้องทำรายงานการเงินเสนอกระทรวงมหาดไทยเป็น ๓ ระยะเวลาคือ รายงานประจำเดือน สถิติรายงานการเงินงวด ๖ เดือน และ รายงานประจำปี เพื่อให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา

การควบคุมทางการเงินอีกอย่างหนึ่งคือ การควบคุมโดยการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล ในเรื่องนี้การควบคุมยังไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่เทศบาลมีน้อยมากซึ่งทำให้รัฐบาลไม่อาจจะอ้างเรื่องเงินอุดหนุนมาควบคุมเทศบาลได้ ในเรื่องการให้เงินอุดหนุนนี้มีข้อสังเกตว่า เรายังไม่มีระบบการให้เงินอุดหนุนที่มีหลักการดีพอ หลักการที่ดีนั้นควรจะมีการตั้งงบประมาณโดยเฉพาะคันหนึ่งซึ่งจะต้องมีจำนวนมาก มีเงินน้อยเป็นเงินช่วยเหลือสำหรับเทศบาล และการจ่ายเงินอุดหนุนก่อนนี้อาจกระทำได้ ๒ แบบ แบบหนึ่งให้เป็นเงินก่อนเพื่อกำเนินกิจการทั่ว ๆ ไปตามความจำเป็น และอีกก่อนหนึ่ง สำหรับการดำเนินบริการ เฉพาะอย่าง ซึ่งต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ <sup>๒๐</sup>

หลักการควบคุมเทศบาลอีกอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ประสงค์เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยเขาควบคุมเทศบาลใหญ่ ๆ เสียเอง มาตรการดังกล่าวคือ ในเมื่อเห็นความจำเป็นที่จะให้เทศบาลโดยอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น เกี่ยวกับเทศบาลนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย <sup>๒๑</sup>

ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว เทศบาลที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้อยู่ ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยได้แก่ เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี

<sup>๒๐</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, อ่างแล้ว, หน้า ๓๑

<sup>๒๑</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๗๕

โดยมีเหตุผลว่า เนื่องจากการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีในขณะนี้ต้องการความรวดเร็วและการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งในนโยบายในการบริหารกิจการในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีก็ได้มีการพิจารณาจัดการปกครองเป็นรูปนครหลวงอยู่แล้ว จึงควรให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง <sup>๒๒</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว อำนาจในการควบคุมเทศบาลนครธนบุรีทั้งในทางการปกครองและทางการเงินในปัจจุบัน อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อพิจารณาอำนาจควบคุมของส่วนกลางที่มีต่อเทศบาล ตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชาคือ ในด้านสั่งการ กระทรวงมหาดไทยจะสั่งการผ่านจังหวัดไปยังเทศบาล การรายงานของเทศบาลก็ต้องรายงานผ่านอำเภอหรือจังหวัดแล้วแต่กรณีขึ้นมายังกระทรวงมหาดไทย เหมือนกับสายการปกครองส่วนภูมิภาค นอกจากส่วนกลางจะได้กำหนดมาตรการควบคุมเทศบาลไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว บรรดาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งทางด้านการปกครอง การบริหาร และการคลัง ที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกใช้บังคับแก่เทศบาลหรือให้เทศบาลถือเป็นแนวทางปฏิบัตินั้น เป็นการดึงเอาอำนาจการวินิจฉัยตกลงใจมาไว้ในส่วนกลางเสียทั้งหมด ฝ่ายบริหารของเทศบาลไม่มีความเห็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการ ต้องรอคอยการวินิจฉัยสั่งการจากเบื้องบนเป็นอันดับสุดท้ายจึงจะดำเนินการไปได้ ทำให้งานของเทศบาลล่าช้าขาดประสิทธิภาพ ในด้านการกำหนดนโยบายการบริหารของเทศบาลก็เช่นเดียวกัน ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลถือปฏิบัติตามมากมายหลายอย่างจนทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการริเริ่มนโยบายด้วยตนเอง จนดูเหมือนว่าเทศบาลจะริเริ่มนโยบายอะไรขึ้นมาจะต้องขออนุมัติ ต้องรอคอยคำสั่งจากเบื้องบนเสียก่อน ทำให้ไม่สามารถจะริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้ง ๆ ที่เทศบาลนั้นเองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าใคร ๆ ทั้งนี้เพราะต้องคอยระมัดระวังมิให้ฝ่าฝืนระเบียบการและเจตนารมณ์ของกระทรวงมหาดไทย

<sup>๒๒</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๒

การควบคุมสิ่งที่กล่าวมานี้ เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว อุดมคติในการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรของตนเองนั้น เกือบจะไม่มี ความหมายเลย เพราะการควบคุมเทศบาลดังที่กล่าวมาแล้วนั้นทำให้สิทธิปกครองตนเองของเทศบาลเกือบจะหมดสิ้นไป ตัวอย่างเช่น อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาล อำนาจในการจัดการเรื่องการเงิน การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจหรือตัดสินใจหรือดำเนินการในเรื่องของเทศบาลก็ถูกควบคุมโดยระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยเกือบทั้งสิ้น ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ก็มีอาจจะกระทำได้ก็จริงแต่เห็นว่าไม่มีเทศบาลใดสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำได้เต็มที่โดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะในอันดับต้น ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย เพราะเทศบาลยังไม่มีกำลังตำรวจของตนเอง ภาระหน้าที่ที่เทศบาลส่วนมากลงมือทำอยู่นั้นจึงมักจะเป็นหน้าที่ประเภทมีสิทธิจะทำได้ ไม่ใช่หน้าที่บังคับ การที่เทศบาลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดให้ทำได้อย่างสมบูรณ์นั้น มิใช่ว่าเทศบาลไม่อยากจะทำแต่ทำไม่ได้ เพราะไม่มีเครื่องมือ หรือถูกกำหนดไว้โดยระเบียบอื่น ๆ แต่มีได้หมายความว่าเทศบาลจะไม่ได้ปฏิบัติเลย และจะถือเป็นผิดกฎหมายก็ไม่ได้เพราะเทศบาลส่วนใหญ่ก็ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ไปนิดหน่อย ๆ ไม่ใช่ไม่ปฏิบัติเสียเลย <sup>๒๓</sup>

ในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่นี้ พระยามโหตรพริ้ง ประชานเสนาเทศบาลนครธนบุรีคนปัจจุบัน ซึ่งเป็นเอตตะตตะคนหนึ่งในทางการปกครองเทศบาลได้ให้ความเห็นไว้ว่า <sup>๒๔</sup>

"...ซึ่งมีเสียงพูดกันว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นมีสภาพความเป็นอยู่ไม่แท้จริง เป็นรูปงานจำบังปกครองของส่วนภูมิภาคนั่นเอง ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของรัฐบาลส่วนกลาง... ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัตินั้น ก็ดูเหมือนจะเป็นความเข้าใจที่ไม่ห่างจากความจริง

<sup>๒๓</sup> อมร รักษาสิทธิ์ คร., เทศบาลเพื่อการพัฒนา (รวมบทความเกี่ยวกับเทศบาล) พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๘ หน้า ๖๘

<sup>๒๔</sup> มโหตรพริ้ง, พระยา "ข้ออภิปรายรวมของพระยามโหตรพริ้ง" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ๒๕๐๘) หน้า ๓๓ - ๓๘

นัก เพราะความจริงเทศบาลก็ทำอะไรไปไม่ได้โดยอิสระ ทั้งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ... อำนาจควบคุมที่ว่ามี แมวาทองถิ่นชั้นเทศบาลนครซึ่งพอหากมีความรู้ก็จะทำอะไรก็อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลางก็ไม่ยอมปล่อยมือ ถ้าคณะเทศมนตรีแข็งหนอยอยากทำอะไรตามความสามารถตามกฎหมายที่มอบอำนาจให้ทำ ทำไม่ได้ก็มีเรื่องซัดใจ ถ้าคณะเทศมนตรีว่าง่ายตามใจผู้ควบคุมก็ทำได้ แต่งานที่ผู้ควบคุมต้องการ เกือบไม่มีงานริเริ่ม... เทศบาลไม่อาจทำตามริเริ่มได้นอกจากจะรอคอยฟังคำสั่งผู้ควบคุม... ถ้าในอนาคตอำนาจควบคุมลงไปเสียบางท้องถิ่นก็จะทำอะไร ๆ ได้เต็มไม้เต็มมือมากขึ้น...."

เมื่อลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับเทศบาลเป็นไปในรูปการควบคุมใดกล่าวนั้นแล้ว จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการปกครองระบบเทศบาลของเรายังไม่สมบูรณ์ตามอุดมคตินั้น เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจและยังไม่เห็นประโยชน์ของการปกครองระบบเทศบาลอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนยังไม่เคยชินกับการปกครองเทศบาล คงมีความรู้ดีว่าการปกครองของเทศบาลก็คือการปกครองของรัฐบาล ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาเป็นชั้น ๆ เช่นเดียวกับการปกครองส่วนภูมิภาคนั่นเอง

การที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจการปกครองระบบเทศบาลนั้น มองอีกด้านหนึ่งน่าจะเนื่องมาจากรัฐบาลเองที่มีเจตนาสนับสนุนการปกครองระบบนี้เพียงใจเดียว ความเข้าใจของผู้เขียนมีแนวโน้มในแง่ที่ว่าเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร และประชาชนไม่ให้ความสนใจมากพอนั้น เพราะรัฐบาลไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ตลอดระยะเวลา โดยอ้างสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของประเทศเป็นอุปสรรค เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหาร เกิดเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้นก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อเทศบาล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเห็นได้แก่ กรณีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อคราวปฏิวัติ พ.ศ.๒๕๐๑ การปฏิวัติครั้ง

นั้นเป็นผลให้ประชาชนไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าบริหารงานเทศบาลเป็นเวลาถึง ๑๐ ปี ทำให้ประชาชนขาดการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เพื่อความเจริญ ความ สะดวกสบายของตน จะกระหังอาจกล่าวได้ว่ามีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ล้มไปว่าประเทศไทย มีการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล

กล่าวโดยสรุป การที่เทศบาลของไทยเราไม่อาจจะเจริญก้าวหน้าขึ้นอุปสรรค ที่สำคัญยิ่งคือ การที่เทศบาลมีอิสระน้อย ส่วนกลางควบคุมมากเกินไป ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มความภาคภูมิในฐานะที่เป็นองค์การปกครองตนเอง การแก้ไขอุปสรรคนี้ทำได้โดยการกระจายอำนาจให้เทศบาลนั้น ให้เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงสาขาของรัฐบาลกลาง และลดอำนาจควบคุมจากส่วนกลางให้น้อยลง ควรจะควบคุมแต่เฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ และหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น เช่น เรื่องเงินอุดหนุน รัฐบาลอาจจะควบคุมให้เทศบาลใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนมา

#### ๔. อนาคตเทศบาลนครธนบุรี

ปัจจุบันเทศบาลนครธนบุรีเป็นส่วนหนึ่งของเขตนครหลวงอันได้แก่ อาณาเขตที่เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ และมีความสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารอันจะแยกจากกันเสียมิได้ มีประชากรรวมกันเกือบ ๓ ล้านคนอาศัยภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพประมาณ ๒,๐๑๔,๓๘๓ คน และในเขตเทศบาลนครธนบุรีประมาณ ๖๐๘,๔๓๐ คน เทศบาลทั้งสองมีสะพานพุทธยอดฟ้า สะพานกรุงเทพ และสะพานกรุงธนเชื่อมต่อกันจนดูเหมือนว่าเทศบาลทั้งสองเป็นอาณาเขตการปกครองอันเดียวกัน

ลักษณะสำคัญดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องกำหนดลักษณะการปกครองและการบริหาร ตลอดจนการเสนอบริการแก่ประชาชนเป็นพิเศษแตกต่างจากเทศบาลอื่น ซึ่งไม่มีลักษณะเช่นนี้ แต่เท่าที่เป็นมาจนถึงปัจจุบันรูปการปกครองของเทศบาลทั้งสองก็ไม่ผิด ในหลักการใหญ่แตกต่างไปจากเทศบาลอื่น

อย่างไรก็ดีรัฐบาลก็มีแผนการณ์ที่จะปรับปรุงการปกครองนครกรุงเทพและนครธนบุรีหลายแผนการณ์ด้วยกัน แผนการณ์แรกคือการพิจารณารวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกัน และมีสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งทั้งหมด และนายกเทศมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นำนการปกครอง แผนการณ์ที่สองคือแผนการณ์ที่จะนำ City manager ของอเมริกันมาใช้แก่เทศบาลไทย แต่แผนการณ์นี้ล้มเหลวเสียเมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๓

แผนการที่สามคือแผนการซึ่งวางรูปการปกครองคล้ายการปกครองของลอนดอน แต่แผนนี้  
ได้ชักไปโดยปริยายเนื่องจากได้มีการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ แผนการที่ดีคือแผนการซึ่ง  
จะรวมจังหวัดพระนคร เข้ากับจังหวัดธนบุรี และจังหวัดนนทบุรี รวมตลอดทั้งจังหวัดปทุมธานี  
โดยเรียกว่า Greater Bangkok แต่แผนการที่ดีนี้เป็นแผนการซึ่งวางไว้ล่วงหน้ามิใช่  
ในปัจจุบัน ในปัจจุบันนี้ได้มีแผนการใหม่ในการปรับปรุงการปกครองเขตนครหลวงซึ่งได้รับความ  
เห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แผนการนี้จะจัดรูปการปกครองจังหวัด  
พระนครและธนบุรีขึ้นใหม่เรียกว่า "การปกครองนครหลวง" ตามหลักการในขั้นเดิมนั้น  
การปกครองนครหลวงจะประกอบด้วยการปกครองของจังหวัด ๒ จังหวัด คือจังหวัดพระนคร  
กับจังหวัดธนบุรี มีผู้ว่าราชการนครหลวงเป็นผู้ดำเนินการบริหาร โดยมีสภาสภาหนึ่งซึ่งประ-  
กอบด้วยผู้แทนที่รับเลือกจากราษฎร เป็นสภาที่ปรึกษา และผู้ว่าราชการนครหลวงเป็นผู้ที่ได้รับ  
ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง นอกจากนี้ภายในบริเวณรอบในของจังหวัดทั้งสองซึ่งเป็นที่ตั้งของ  
เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีนั้น จะมีการรวมเทศบาลทั้งสองเข้าเป็น "เทศ-  
บาลนครหลวง" ผู้ว่าราชการนครหลวงจะเป็นผู้บริหารและหัวหน้าของเทศบาลนครหลวงไป  
ในตัวด้วย ในการดำเนินกิจการของเทศบาลนครหลวงจะมีสภาอีกสภาหนึ่งเป็นที่ปรึกษา สภา  
ชิกสภาเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ๑๐ คน  
และบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามแขนงอาชีพ ๑๕ คน สำหรับบริเวณที่อยู่นอกเขตเทศบาลนคร-  
หลวงนั้นจะแบ่งออกเป็นเขต ๆ เรียกว่าประชาภิบาล ภายในเขตประชาภิบาลหนึ่งๆ ผู้ว่า-  
ราชการนครหลวงก็จะเป็นหัวหน้าและผู้บริหาร เหมือนในเทศบาลนครหลวง และในจังหวัด  
นครหลวงและผู้ว่าราชการนครหลวงมีสภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอ กำนัน และ  
ราษฎร ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ๒ คน ๒๕

เมื่อคณะเทศมนตรีรับหลักการปกครองนครหลวงแล้ว กระทรวงมหาดไทย  
ได้ดำเนินการยกร่าง พรบ. จัดระเบียบการบริหารนครหลวงขึ้น ในการนี้เพื่อให้ได้รับความ  
ความคิดเห็นของบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายซึ่งมีอาชีพ ประสบการณ์ และความชำนาญต่างกัน กระทรวง

๒๕ ชูวงศ์ ฉายะบุตร คร., "นครกรุงเทพกับการปรับปรุง" วารสารสังคม  
ศาสตร์ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤษภาคม ๒๕๐๔ (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคม  
ศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๐๔) หน้า

มหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเป็นผู้พิจารณาและเสนอความคิดเห็น คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอธิบดี ประชาชน พ่อค้า คหบดี นายธนาคาร นักการเมือง และอาจารย์ผู้สอนวิชาปกครองในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มารวมเป็นกรรมการช่วยให้ขอคิดเห็นประสพการณ์ความชำนาญด้านต่าง ๆ ประกอบกับความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรัดกุมรอบคอบได้รวบรวมเอาความคิดเห็นของบุคคลทุกฝ่ายมาประมวลไว้เป็นแนวทางโครงการกฎหมายว่าด้วยการปกครองนครหลวง ซึ่งจะอำนวยประโยชน์และความผาสุกแก่ประชาชนและประเทศชาติสืบไป ๒๖

ร่าง พรบ.นครหลวงที่กระทรวงมหาดไทยได้ร่างขึ้นและที่ประชุมกระทรวงมีมติให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้นมี ๒ แบบ แบบแรกรูปการปกครองนครหลวงคล้ายกับรูปการปกครองที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ มีการแบ่งเขตเป็นอำเภอ สุขาภิบาล และเทศบาล แต่ให้รวมพื้นที่ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นเขตการปกครองนครหลวง แบบที่สองนั้นเป็นรูปการปกครองของเทศบาลทั้งหมด ให้ยุบอำเภอ สุขาภิบาล ยกเลิกตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งพระนครและธนบุรี รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นเขตการปกครองนครหลวง มีผู้ว่าราชการนครหลวงและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้นับความคุมและดำเนินการบริหาร และในเขตนครหลวงนั้นจะแบ่งออกเป็นเทศบาลหรือเป็นแขวงอีกทอดหนึ่ง แต่ละเทศบาลหรือแขวงในเขตนครหลวงนี้ก็จะมียกเทศมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการนครหลวงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้ควบคุมการบริหารของแต่ละเทศบาล ๒๗

จากหลักการร่าง พรบ.นครหลวงแบบที่สองดังกล่าว จะเห็นว่าตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการนครหลวงกับนายกเทศมนตรีในเขตนครหลวงซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญนี้มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล เหตุผลของกระทรวงมหาดไทยที่วางหลักการให้ผู้ว่าราชการนครหลวงและนายกเทศมนตรีเทศบาลในเขตนครหลวงมาจากการแต่งตั้งนั้น เนื่อง

๒๖ รวบรวมจากหนังสือพิมพ์ประชาชาติไทย ฉบับประจำวันที ๑๘ ตุลาคม ๒๕๑๐

๒๗ รวบรวมจากคำให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของนายถวิล สุนทรสารทูล ปลัดกระทรวงมหาดไทย หนังสือพิมพ์ข่าวไทย ฉบับประจำวันที ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐

จากว่าการปกครองนครหลวงคือจังหวัดพระนครและธนบุรีรวมกันนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นเมืองใหญ่ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลมาก ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งแล้ว ถ้าตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอยู่คนละพรรคคนละฝ่ายกับรัฐบาลแล้ว ก็อาจจะเกิดปัญหายุ่งยากหรือขัดแย้งกับรัฐบาลในการบริหารงาน จึงได้กำหนดหลักการใหญ่ผู้ดำรงตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งเพื่อว่าการบริหารงานจะได้ประสานกันกับรัฐบาล ซึ่งวิธีการดังกล่าวในหลายประเทศที่มีการปกครองนครหลวงก็ใช้กันและสามารถดำเนินกิจการได้อย่างถูกต้อง เช่น ลอนดอน ปารีส และญี่ปุ่น ต่างก็ใช้วิธีแต่งตั้งทั้งสิ้น ๒๘

คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายร่าง พรบ.นครหลวงทั้ง ๒ แบบไปให้คณะกรรมการระดับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมี พลตรี กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณากันอีกครั้งหนึ่งว่าจะเลือกเอาแบบใด ปรากฏว่าคณะกรรมการรับนโยบายของรัฐบาลได้มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่าย คือ มีทั้งฝ่ายที่เห็นควรวางหลักการให้การปกครองนครหลวงเป็นระบบรัฐสภา มีทั้งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งฝ่ายหนึ่ง กับอีกฝ่ายหนึ่งเห็นควรเป็นระบบคณะกรรมการบริหาร แต่ทั้งสองแบบนี้คงให้มีผู้ว่าราชการนครหลวงเป็นผู้รับนโยบายและบริหารตามนโยบายร่าง พรบ.นครหลวงซึ่งเกิดปัญหายู่งยาก จะต้องยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมในร่างที่กระทรวงมหาดไทยยกร่างเสนอมานั้นอีกหลายตอน โดยเฉพาะในนโยบายระบบบริหารว่าสมควรจะเป็นรูปใดจึงจะเหมาะสมกับการปกครองนครหลวงของไทย ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้มอบให้คณะอนุกรรมการรับไปยกกร่างรายละเอียดในระบบบริหารทั้งสองอย่างมาให้คณะกรรมการพิจารณาว่าระบบใดจะดีและเหมาะสมกว่ากัน เมื่อคณะกรรมการระดับนโยบายตกลงเห็นพร้อมตกลงกันในแบบใดแบบหนึ่ง และกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมในร่าง พรบ.นครหลวงแล้ว ก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาคือไป ๒๘

๒๘ คำให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์, อ้างแล้ว

๒๘ คำประธานสัมภาษณ์ของ พลตรี กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี หนังสือพิมพ์ข่าวไทย ฉบับประจำวันที ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑

จากข้อมูลดังกล่าว การปรับปรุงระเบียบการปกครองจังหวัดพระนครและ  
 ธนบุรีใหม่ให้เป็นรูปการปกครองนครหลวงนั้น อาจกล่าวได้ว่าคงจะล่าช้าไปอีกนาน เพราะ  
 รัฐบาลยังไม่สามารถจะตกลงใจได้ว่าจะใช้ระบบการปกครองนครหลวงรูปใดจึงจะเหมาะสม  
 ประกอบกับเมื่อเดือนมีนาคมนี้เอง กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง พรบ.ยกเลิกคำสั่งประกาศ  
 คณะปฏิวัติบางฉบับ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัด  
 พระนครและธนบุรี และได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณและเตรียมการเพื่อการนี้ไว้แล้ว การ  
 เลือกตั้งจะมีขึ้นอย่างแน่นอนในเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๑ นี้<sup>๓๐</sup> เมื่อมีการเลือกตั้งขึ้นย่อมเป็น  
 ที่แน่นอนว่าแผนการปกครองนครหลวงที่ได้เตรียมกันมาถึง ๔ - ๕ ปี จนกว่าสมาชิกภาพของ  
 สมาชิกสภาเทศบาลและสภาจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งคราวนี้จะหมดวาระไป ฉะนั้น อนาคตของ  
 เทศบาลนครธนบุรีที่คาดว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองนครหลวงก็จะต้องซังกไปด้วย  
 และยังไม่อาจจะคาดได้ว่าเมื่อใดแผนการปกครองนครหลวงจะได้รับการรื้อฟื้นมาพิจารณา  
 กันใหม่อีก

---

<sup>๓๐</sup> รวบรวมจากคำให้สัมภาษณ์ของ พลเอก ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงมหาดไทย หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับประจำวันที ๔ เมษายน ๒๕๑๑