

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นองค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับ การกระจายอำนาจได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร (กทม.) ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นจะมีฝ่ายที่ใช้ อำนาจในการบริหารคือ ฝ่ายบริหาร ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นก็คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่น การทำวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในส่วนของเทศบาลจึงขอกล่าวเฉพาะอำนาจและ รูปแบบของเทศบาลคือ

#### 1.1 อำนาจของฝ่ายบริหารเทศบาล

ในปัจจุบันกฎหมายการปกครองรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยใช้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมกับสภาพ บ้านเมืองมาโดยตลอด ตามที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีเจตนารมณ์ที่จะให้คนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้มี ระเบียบให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลพร้อมกันในปี พ.ศ. 2542 รูปแบบ สุขาภิบาลจึงหมดไป รวมทั้งมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมขึ้นเป็นเทศบาล เป็นผลให้ประเทศไทยมีจำนวนเทศบาลมากมาย

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลว่าจะสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญได้เพียงใด สำหรับอำนาจในการปกครองท้องถิ่น นั้นมาตรา 48 ทวิ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ให้เทศบาลมี นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ผลของบทบัญญัติข้างต้นทำให้นายกเทศมตรมีอำนาจในการบริหารเข้มแข็งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนที่ได้มีบทบัญญัตินี้ตำแหน่งที่มาของนายกเทศมนตรีนั้นเกิดจากการลงมติ

เห็นชอบแต่งตั้งของสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจในการต่อรองกับนายกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันเมื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นเหตุให้ความจำเป็นที่นายกเทศมนตรีจะเห็นความสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลจึงลดน้อยลง

อีกประการหนึ่งที่ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเข้มแข็งขึ้นเนื่องด้วยโครงสร้างและที่มาของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 48 อัญญา ที่กำหนดว่า “นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้” ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายบริหารมีลักษณะโครงสร้างเป็นแบบคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจร่วมกันทั้งคณะซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแต่ปัจจุบันโครงสร้างดังกล่าวได้ยกเลิกไป ผลจากการที่รองนายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎหมายยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีลงนามในหนังสือต่างๆของเทศบาลแต่เพียงผู้เดียวไม่ต้องลงนามร่วมกับคณะเทศมนตรีดังเช่นก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

## 1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี อย่างกว้างขวางหากไม่มีการกำกับดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหาร อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดการหลงไหลในการใช้อำนาจ อาจใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรืออาจใช้อำนาจไปในทางที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความปกติสุขของสังคม

ดังนั้นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12 ) พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติให้มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อเป็นตัวแทน ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่น รวมทั้งความเจริญรุ่งเรืองในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่

### 1.2.1 การรับฟังการแถลงนโยบายการบริหารของฝ่ายบริหาร มาตรา 48 ทศ

กำหนดว่า “ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้ นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง ฯลฯ” ในการรับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีถึงแม้ไม่มีการ

ลงมติ แต่สมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน และเป็นข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจในโอกาสต่อไป

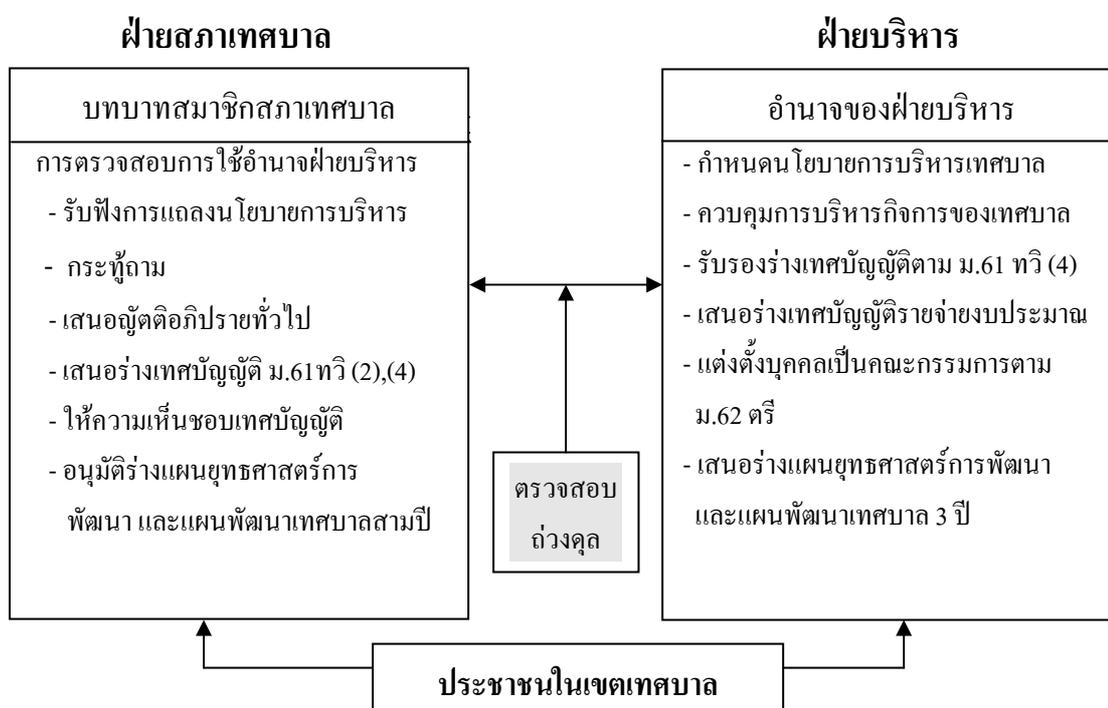
**1.2.2 กระทู้ถาม** มาตรา 31 กำหนดว่า “ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ฯลฯ” ซึ่งในการตั้งกระทู้ถามนี้จะมีผลที่จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการผิดพลาดในการทำงาน หรือไม่กล้าที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสม

**1.2.3 เสนอญัตติอภิปรายทั่วไป** มาตรา 48 ทวิ กำหนดว่า “สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ฯลฯ” ในข้อนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งให้อำนาจกับฝ่ายสภาที่จะทำการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ถึงแม้จะไม่มีกรลงมติไว้วางใจ แต่ก็ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องให้ความสนใจและไม่บริหารราชการเทศบาลในทางที่ไม่เหมาะสมจนเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

**1.2.4 การเสนอร่างเทศบัญญัติ** มาตรา 61 ทวิ (2) กำหนดว่า “ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้โดยสมาชิกสภาเทศบาล ฯ” ข้อนี้แม้จะมีใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร แต่ก็มีผลในทางจิตวิทยาแก่นายกเทศมนตรีว่า สภาก็มีสิทธิเท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหารในการเสนอกฎหมายของเทศบาล เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร

**1.2.5 ให้ความเห็นชอบเทศร่างบัญญัติ** มาตรา 60 กำหนดว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ฯลฯ” มาตรา 61 ทวิ (1) กำหนดว่า “ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้โดยนายกเทศมนตรี” ในที่นี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายสภาที่จะใช้ถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ว่าการที่นายกเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องไตร่ตรองร่างเทศบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาให้ถูกต้องและเหมาะสมก่อน

**1.2.6 อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี**  
ความสำคัญของแผนทั้งสองฉบับนี้คือ เนื่องจากเป็นแผนที่เป็นต้นทางในการร่างเทศบัญญัติของฝ่ายบริหาร เพราะแผนเหล่านี้เกิดจากการเสนอความเห็นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการเทศบาลตรงกับความต้องการของประชาชน จึงต้องใช้เนื้อความในแผนมาใช้ทำร่างเทศบัญญัติ แต่ถ้าหากร่างแผนนี้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนสภาเทศบาลอาจมีมติไม่รับรองได้



ภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างระบบการทำงานภายในสภาเทศบาล

### 1.3 ความสำคัญของปัญหาที่ทำให้นำมาศึกษา

อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เป็นอำเภอหนึ่งที่มีการปกครองรูปแบบเทศบาล โดยมีเทศบาลทั้งสิ้น 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองปากช่อง และเทศบาลตำบล 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลหมูสี เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลวังไทร โดยสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปในการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆในเขตเทศบาลทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครจะมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมือง โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่ม และผลการเลือกตั้งมักจะออกมาในลักษณะได้รับการเลือกตั้งยกทีมหรือยกกลุ่ม จะมีส่วนน้อยที่บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาเป็นคนละกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรี เป็นผลให้ขาดพลังในการคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร

ปัญหาข้างต้นก็เกิดขึ้นกับเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องเช่นกัน จึงทำให้เป็นที่สนใจว่าการที่สมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารของเทศบาลต่างมาจากบุคคลสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกัน และมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มนั้น สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องจะแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้มีประสิทธิภาพเพียงใด

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในเขตอำเภอปากช่อง
- 2.2 เพื่อศึกษาวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในอำเภอปากช่อง
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล
- 2.5 เพื่อเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างในบทบาท วิธีการ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของแต่ละเทศบาล

## 3. ประเด็นปัญหาวิจัย

- 3.1 สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด
- 3.2 สมาชิกสภาเทศบาลใช้วิธีการใดในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3.3 ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีอะไรบ้าง
- 3.4 มีวิธีการใดแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล

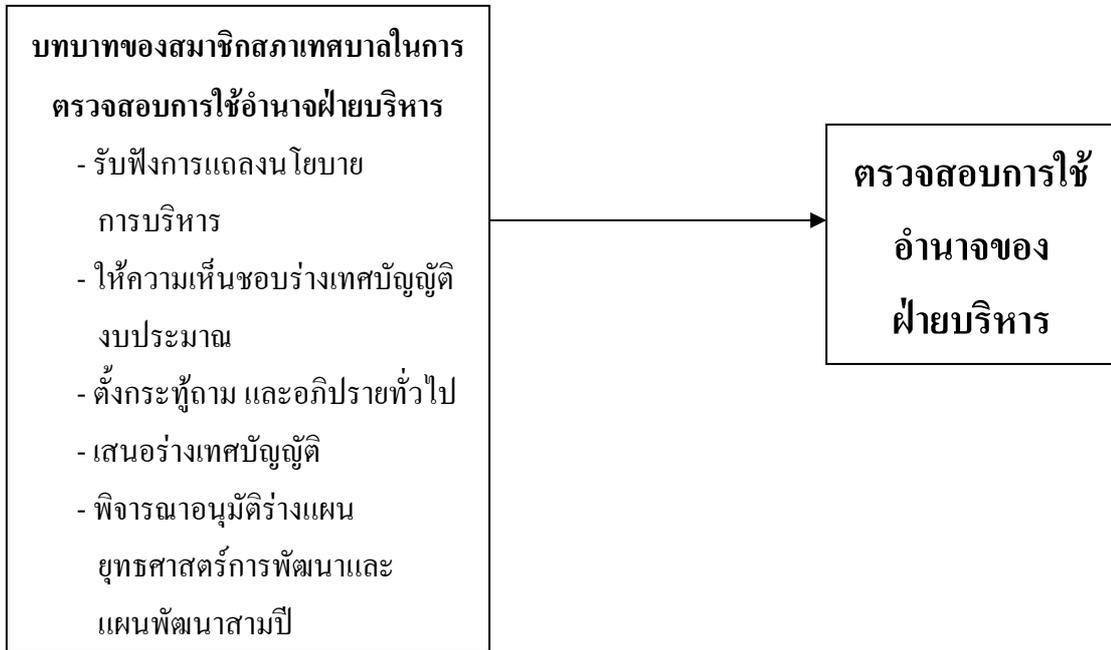
#### 4. กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยได้แก่

**4.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม** สัญญาประชาคม (Social Contract) อันเป็นต้นกำเนิดของรัฐ กฎหมาย และองค์อธิปัตย์ โดยประชาชนยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้รัฐเป็นผู้ดูแล จัดระเบียบสังคมให้เรียบร้อย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หากรัฐไม่ทำตามนั้นประชาชนก็อาจเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ไปได้

**4.2 ทฤษฎีกระจายอำนาจ** การกระจายอำนาจ (Deconcentration) คือการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนในห้วงการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดการบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นผลให้บริการสาธารณะเหล่านั้นจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

จากทฤษฎีข้างต้นจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นจะเป็นหนทางที่จะตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างตรงความต้องการ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจหรือสิทธิตามธรรมชาติบางประการที่มีอยู่ให้กับฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ไปทำหน้าที่ดูแลจัดสรรทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นเพื่อความเจริญและเพื่อความสงบสุขของสังคมท้องถิ่น แต่สิทธิและอำนาจที่มอบไปให้นั้นมีได้มอบไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่หากประชาชนทุกคนที่มีอยู่จะควบคุมอำนาจดังกล่าวคงเป็นเรื่องยุ่งยากและอาจเกิดความสับสนขึ้นในสังคม จึงได้มีการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ สำหรับการใช้อำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านี้ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจกรอบแนวคิดการวิจัยจึงได้เสนอแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย

## 5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 **ขอบเขตพื้นที่** วิจัยเฉพาะเทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่อง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง

5.2 **ขอบเขตประชากร** ประชากรวิจัยประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล 66 คน ฝ่ายบริหาร 16 คน เลขาธิการสภาเทศบาลหรือปลัดเทศบาล 5 คน รวม 87 คน

5.3 **ขอบเขตเวลาวิจัย** มีขอบเขตเวลาที่ทำการวิจัยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 - 2553

5.4 **ขอบเขตเนื้อหาการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะในส่วนของบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

**6.1 บทบาท** หมายถึง การแสดงพฤติกรรมหรือการทำหน้าที่ตามตำแหน่งที่บุคคลดำรงสภาพอยู่ในการวิจัยครั้งนี้คือการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยนัยของการทำหน้าที่นั้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ทำการใดที่ผิดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

**6.2 สมาชิกสภาเทศบาล** หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในเรื่องต่างๆ เช่น เสนอแนะปัญหาและความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบเพื่อนำไปแก้ไข และตรวจสอบควบคุมการทำงานฝ่ายบริหาร

**6.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจ** หมายถึง การกำกับดูแล ตรวจสอบ และควบคุม การใช้อำนาจตามที่บุคคลดำรงตำแหน่งอยู่ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความสุจริตยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเทศบาล ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

**6.4 ฝ่ายบริหาร** หมายถึง นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี

## 7. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

7.1 ได้ทราบถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมาว่าทำหน้าที่ที่รับกรมอบหมายจากประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

7.2 ได้ทราบถึงปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่ามีอะไรบ้าง

7.3 ได้ขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล