

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาล (Municipality) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองที่สำคัญและเก่าแก่ของไทย โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และได้กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาลฉบับแรก¹

พัฒนาการของเทศบาลนับตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลฉบับแรก พ.ศ. 2476 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เป็นระยะ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงใช้มาถึงปัจจุบัน โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบัน กระทั่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เป็นฉบับล่าสุด จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

จากประวัติศาสตร์ของเทศบาลจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเติบโตมาพร้อมกับสถาบันการเมืองระดับชาติอย่างเช่น รัฐสภา พัฒนาการของรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเทศบาลเริ่มจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นรูปแบบที่มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมหรือที่เรียกว่าแบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Mayor–Council Form) ซึ่งรูปแบบนี้มีข้อเสียคือ ถ้าฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่นได้ เช่น ฝ่ายสภาไม่ยอมผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานท้องถิ่นได้ หรือกรณีฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ก็จะไม่ทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน จนอาจเป็นอันตรายกับท้องถิ่นได้² และจากการศึกษาของ ชเนศวร์ เจริญเมือง พบว่า “การเลือกตั้ง

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

² มรุต วันทนากร, “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ทางอ้อม อาศัยการลงสมัครเป็นทีมซึ่งมีจำนวน 12-14 คน ง่ายที่จะเกิดการเล่นพรรคเล่นพวก ความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่ขัดกัน นำไปสู่การใช้เงินจำนวนมากเพื่อสร้างพรรคพวกและการเป็นนายกเทศมนตรีให้นานที่สุด เมื่อต้องใช้เงินจำนวนมากหรือเกิดความมั่นคงในการบริหารทำให้คนที่ตั้งใจทำงานไม่ต้องการอยู่ในระบบนี้ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมจึงทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถหมดโอกาสการทำงานให้แก่สังคม และอีกประการหนึ่งคือ ระบบแต่งตั้งและการเลือกนายกเทศมนตรีโดยอ้อม จะทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน มีความสัมพันธ์จำกัดกับประชาชน เอื้อให้เกิดการฉ้อฉลอำนาจ การแสวงหาประโยชน์ใส่ตัวและพรรคพวก โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบ³

หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการแก้ไขโครงสร้างเทศบาลโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรง (The Directly elected Mayor Form) เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเทศบาลที่สำคัญคือ ในเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หากมีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะมีเหตุยุบสภาหรือถึงคราวออกตามวาระ จะต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในคราวเดียวกัน ส่วนในเทศบาลตำบลยังคงใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากทางอ้อมหรือแบบสภา – นายกเทศมนตรี

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 กำหนดให้เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทย ต้องมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีผลให้เทศบาลที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และใช้รูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ดังนั้นในระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงได้เป็นครั้งแรกนั้น ส่งผลให้นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดไว้ คือ

1. อำนาจของนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจ ในการบริหารงานภายในเทศบาลที่แต่เดิมเป็นของคณะเทศมนตรีได้ตกมาเป็นของนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียว เช่น กรณีการลงนามในหนังสือหรือคำสั่งต่างๆ ที่แต่เดิม (เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี) ต้องให้คณะเทศมนตรีลงนามอย่างน้อย 2 ใน 3 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเทศบาลมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการ

³ ธเนศวร์ เจริญเมือง.เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.โครงการศึกษาการปกครองถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542. น.12.

เลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้นายกเทศมนตรีกลายเป็นบุคคลที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ไม่ต้องขอความเห็นจากรองนายกเทศมนตรี หรือบุคคลอื่นใด

2. อำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power) ในเทศบาลระบบเดิมที่ใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มีต่อเทศมนตรี เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบมากกว่าแนวตั้ง เพราะนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างจำกัด เนื่องจากมีฐานะไม่ต่างกันนัก เพราะทั้งคู่ต่างก็เป็นสมาชิกเทศบาลเช่นเดียวกัน แต่ในทางตรงกันข้าม การบริหารงานบุคคลของนายกเทศมนตรีที่มีต่อรองนายกเทศมนตรีกลับเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งมากกว่าแนวราบ เพราะนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี อีกทั้งรองนายกเทศมนตรียังขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน เพราะไม่ได้เป็นทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงส่งผลให้รองนายกเทศมนตรีมีสถานะด้อยกว่านายกเทศมนตรีค่อนข้างมาก

3. อำนาจในการจัดทำงบประมาณ เทศบาลของไทยอำนาจในการจัดทำงบประมาณขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภามีอำนาจแต่เพียงอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ซึ่งอาจจะแก้ไขรายละเอียดร่างงบประมาณประจำปีได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อฝ่ายบริหารของเทศบาลจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จสิ้นแล้วจะมีการนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล ซึ่งแต่เดิมผู้มีอำนาจในการลงนามเพื่อเสนอญัตติเข้าสู่สภาคือ คณะเทศมนตรี ซึ่งหมายถึง นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอย่างน้อย 2 ใน 3 แต่ผลของ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 มาตรา 48 บัญญัติ ทำให้ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เปลี่ยนไปเป็นนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามแต่เพียงผู้เดียว⁴

จะเห็นได้ว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้ใช้มาเป็นระยะเวลากว่า 8 ปีแล้ว แต่มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงอยู่จำนวนน้อย และส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาก่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่มุ่งเน้นในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของเทศบาลโดยเฉพาะการเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบเทศบาลจากเดิมมาสู่รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่วนงานศึกษาวิจัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงก็มักจะศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจการมีส่วนร่วมและความพร้อมของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมากกว่าการศึกษาวิเคราะห์

⁴ เรื่องเดียวกัน. น 166.ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในประเทศไทย”.วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

โครงสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบหรือผลดีผลเสีย ของเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาการบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงไม่มากนัก แต่ก็ยังมีผู้ที่สนใจศึกษาในประเด็นนี้ อาทิ มรุต วันทนกร ศึกษาเรื่องผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในประเทศไทย (2548), สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนกร แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย (2546), ณัฐพงศ์ รั้งงาม ศึกษาเรื่องรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา (2549), โอฬาร ถิ่นบางเตียว ศึกษาเรื่องการเมืองของการนำรูปแบบการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง (2546) ซึ่งล้วนมีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่าการบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นระบบที่เหมาะสมในการที่จะนำมาบริหารเทศบาลในประเทศไทย

จากข้อสงสัยที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ศึกษาเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึง โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในประเด็นที่ว่า เป็นรูปแบบที่เหมาะสมและสามารถแก้ปัญหาของเทศบาลได้หรือไม่ และมีความเหมือนหรือแตกต่างจากผู้ที่เคยศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นอย่างไร อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองที่ดี ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นระบบที่เหมาะสมหรือไม่สำหรับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาเทศบาล เพื่อนำผลการเปลี่ยนแปลงที่ได้จากการศึกษาไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะของการบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเปรียบเทียบกับรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม
2. เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค ในการบริหารเทศบาลภายใต้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง การบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

การบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก่อให้เกิดกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบสภานายกเทศมนตรี

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะทางการเมือง โครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. เพื่อนำบทวิเคราะห์ บทเรียนและข้อเสนอแนะจากการศึกษา มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเทศบาล
3. เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1.5 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในเรื่องลักษณะการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเลือกพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง เป็นกรณีศึกษา

1.6 นิยามศัพท์

การบริหารงานเทศบาล หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงานนั้นๆ

การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง โดยไม่ผ่านการเลือกตั้งของตัวแทนประชาชนหรือสมาชิกสภาเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมาย

เทศบาล หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เมื่อท้องถิ่นมีสภาพอันควรยกฐานะเป็นเทศบาล โดยแบ่งเทศบาลได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

นายกเทศมนตรี หมายถึง บุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง เพื่อเป็นตัวแทนของเทศบาลในการบริหารงานของเทศบาล

ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมตลอดถึงเลขานุการนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ปรึกษานายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้น