

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการบริหารเทศบาล ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้วิจัยใช้แนวคิดและทฤษฎีต่อไปนี้ เป็นแนวและกรอบในการศึกษา

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 ความหมายของความคิดเห็น (Opinion)

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster. 1967 : 385) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของการตัดสินใจ หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับบุคคลหรือสิ่งใด เป็นการประเมินสถานการณ์ หรือประเมินค่าตามความเชื่อถือ หรือความรู้สึก โดยความเชื่อถือ มีน้ำหนักมากกว่าความประทับใจ แต่น้อยกว่าความรู้อันแท้จริง

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ราชบัณฑิตยสถาน. 2524 : 246) ได้ให้ความหมายความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาและความคิด ประกอบ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

จำเรียง ภาวิจิตร (2526 : 248-249) กล่าวถึง ความคิดเห็นในวงกว้างซึ่งเป็นแนวความคิดเห็นสาธารณะหรือมติมหาชน (Public opinion) ว่าเป็นทรศนะความรู้สึก และความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เฉพาะกลุ่มเกี่ยวกับประเด็นความสนใจหรือปัญหา ประเด็นใดประเด็นหนึ่งในชั่วระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสาธารณมติประเด็นใด ๆ ก็ตามไม่ได้หมายความว่า จะต้องเป็นมติ หรือ ความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดในประเทศแต่เป็นความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งที่ยังตกลงไม่ได้ จำเป็นต้องมีการถกเถียงหาเหตุผลมาอภิปรายกันให้เห็นข้อดี ข้อเสียจนในที่สุดเกิดการตัดสินใจร่วมกันเป็นมติดอกมา

โคเล็สติก (Kolesnik. 1970 : 320) ได้นิยามความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation judgment) หรือ

ทัศนะ (Point of view) เกี่ยวกับ เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและความคิดเห็นหรือทัศนะนั้นย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ

ประกาศเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3) กล่าวไว้ว่า ทัศนคติเป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ เป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก และทัศนคติยังเป็นความรู้สึกของบุคคลที่ได้จากการเรียนรู้จากประสบการณ์แล้วแสดงภาวะร่างกายและจิตใจในด้านความพร้อมที่จะสนองต่อบุคคล หรือสิ่งต่าง ๆ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ใน ส อ ง ลั ก ษ ณะ คือ แสดงความพร้อมที่จะเข้าไปหาที่เกิดความรู้สึกชอบ เรียกว่า ทัศนคติหรือความคิดเห็นที่ดี หรือทางบวก หรือแสดงความพร้อมที่จะหลีกเลี่ยงเนื่องจากความรู้สึกไม่ชอบ เรียกว่า ทัศนคติหรือความคิดเห็นที่ไม่ดีหรือทางลบ

วสันต์ ทองสุข (2541 : 6) ได้ให้ความหมายของทัศนคติหรือความคิดเห็นไว้ว่า คือ การตอบสนองทางความรู้สึกที่บุคคลมีต่อสรรพสิ่งต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้เกี่ยวพันกับความคิดและความเข้าใจของบุคคลนั้น

1.2 การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น หรือในบางครั้งอาจเรียกการสำรวจความคิดเห็น เป็นการศึกษาค้นคว้าเพื่อจะรู้ถึงความรู้สึกของบุคคล หรือกลุ่มคนที่มีความสนใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งแต่ละบุคคลจะแสดงออกด้านความเชื่อ ความรู้สึก หรือความรู้ใด ๆ จากประสบการณ์เดิมและสภาพแวดล้อมขณะนั้นออกมาเป็นคำพูดหรือการเขียน

จอห์น (John. 1977 : 77) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดที่จะบอกถึงความความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ เพราะจะทำให้เห็นว่า ความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใดและจะได้ทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ถูกต้องก็ได้ตรงกับผู้อื่นหรือไม่ก็ได้ความคิดเห็นนี้เป็นผลมาจากความเชื่อ ทัศนคติ ซึ่งมีพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ พฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออกในด้านความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสิ่งเดียวกันซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป อาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมา จนมีอิทธิพลต่อการแสดงออกของความคิดเห็นในสิ่งนั้น ๆ และการวัดความคิดเห็นของบุคคลวิธีที่สะดวกที่สุด คือ การแสดงร้อยละของคำตอบเพื่อให้เห็นว่าความคิดเห็นอยู่ในระดับใด แล้วทำตามความคิดเห็นนั้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่กระทำโดยผู้บริหารระดับสูง ไปสู่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ภายในองค์กรในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูง มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจลงมายังผู้บริหารระดับต่ำกว่าอย่างเป็นระบบในองค์กร ผลก็คือองค์กรนั้นจะมีการกระจายอำนาจ ในทางกลับกันหากผู้บริหารระดับสูงสงวนอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ในระดับสูง ย่อมแสดงว่าองค์กรนั้นมีการรวมอำนาจไว้มาก ดังนั้นการจะพิจารณาถึงลักษณะการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจในองค์กร จึงพิจารณาได้จากขนาดความมากน้อยของอำนาจที่ถูกมอบหมายไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนและชนิดของการตัดสินใจที่มีการมอบหมายให้กับผู้บริหารระดับที่อยู่ต่ำลงไปเป็นสำคัญ เมื่อใดที่จำนวนของการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำมีมาก และเป็นเรื่องที่สำคัญก็แสดงว่า ขนาดของการกระจายอำนาจก็มีอยู่สูงด้วย (ชงชัย สันติวงษ์. 2536 : 91)

ความหมายของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการท่านอื่น อาทิ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ และศาสตราจารย์บอนนาร์ด ได้ให้ความหมายไว้ สรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 12 - 14)

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้ องค์กร สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

โดยทั่วไปการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วน ให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมกำกับดูแลเท่านั้น

2.2 หลักการของการกระจายอำนาจ

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171) ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 21) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจมีดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตน

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวงทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จากองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบครบทั้ง 5 ประการและสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะ

ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับ ส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

2.3 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 22) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือมีข้อดี มีประโยชน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นให้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นถ้าได้มอบอำนาจให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้อำนาจการอำนวยบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

2.4 จุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 23) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีจุดอ่อนหรือข้อเสียอยู่ 4 ประการ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากเป็นการกระจายอำนาจมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น นอกจากนี้ อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนเองฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับคดีพรรคฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคของตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือนร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่า ถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองและมีต้นทุนสูง เพราะต้องการมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายอย่างไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความจำเป็นอย่างยิ่งในรัฐปัจจุบันที่ประชาชนมีการตื่นตัวทางการเมือง แต่จะกระจายอำนาจให้เหมาะสมอย่างไรขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณี และขอบเขตของการกระจายอำนาจ หากไม่มีความเหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาได้

2.5 ผลของการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ได้รับการพูดถึงเป็นอย่างมากในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และในช่วงต่อมามีกระแสการเรียกร้องปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. 2539 จนมีการปฏิรูปการเมือง ประสบผลสำเร็จ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้มีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเทศบาล ซึ่งขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ (มรุต วันทนากร. 2549 : 2)

ในส่วนของเทศบาลมีการปรับปรุงแก้ไข โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีผลทำให้เทศบาลทุกแห่งต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน (มาตรา 48 ทวิ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546)

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.6.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเอง (Local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จะถูกจัดตั้ง

และควบคุม โดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้รวบรวมนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น จากนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทย ไว้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปอย่างไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง อันจะเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญ ตามความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิทั้งตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิเป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากทม. เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนเพราะอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากคำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่บริหาร พัฒนา และให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสามารถกำหนดนโยบาย ตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนและองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความควบคุมกำกับ ดูแลของรัฐบาล

2.6.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ให้ความหมายว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ

และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กัรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐบาลและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียวหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

2.6.3 หน้าที่รับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการมีหลักการค่านึง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534 : 35) ดังนี้

1. การพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นอยู่ในบางประเทศ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 32-33) มีข้อพิจารณาดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environment service and convenience or commune service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3. งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social welfare service) เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะสำหรับประชาชนหรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The trading or commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้ง

สถานชานาบุลหรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ ที่เป็นงานที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้นกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้ต้องกระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติองค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

การที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐบาลและความจำเป็นด้านงบประมาณ บุคลากร รายได้ รวมทั้งความมั่นคงของประเทศโดยการกระจายอำนาจอาจกระจายให้เป็นการทั่วไป โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในเขตต่าง ๆ เช่นเดียวกันทุกท้องถิ่นหรือเป็นการเฉพาะก็ได้

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเพื่อให้รัฐกระจายภารกิจของรัฐให้ชุมชนมีอำนาจ มีงบประมาณ และภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการเพื่อชุมชนของตนเอง โดยมีผู้บริหารที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร และมีสภาที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ออกกฎหมายบังคับใช้ในเขตอำนาจ และควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตอำนาจรัฐ แต่องค์กรที่เป็นผลจากการกระจายอำนาจจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐไม่อาจมีฐานะเป็นรัฐอิสระได้

3. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2534 : 71) กล่าวว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญหรือที่เรียกว่าชุมชนเมือง ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นของเทศบาล (Municipality) และได้ใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

แต่โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบบการปกครองในระดับชาติ หรือรูปแบบของรัฐบาล เพราะรูปแบบของรัฐบาลนั้นจะเป็นแม่บทที่สำคัญของรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น และจะสร้างความเคยชินหรือการรับรู้บทบาท (Role perception) ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ก่อนที่จะมีการกล่าวถึงรูปแบบของเทศบาลก็ควรที่จะได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐบาลเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เห็นถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

รูปแบบของรัฐบาล โดยทั่วไปรูปแบบของรัฐบาล หากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหารแล้ว รัฐบาลที่เกิดขึ้นจะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. รัฐบาลโดยประธานาธิบดี (Presidential government) เป็นรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะเป็นหัวหน้ารัฐบาลรับผิดชอบการบริหาร และก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในกรณีนี้จึงมิได้มีฐานะของการเป็นรัฐบาลจากรัฐสภา ตัวอย่างการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว เช่น รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา และในบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ รูปแบบรัฐบาลโดยประธานาธิบดีนี้ ความจริงประธานาธิบดีก็หาได้มีอำนาจเด็ดขาดจนเกินไป หากแต่ก็ยังอยู่ในการถ่วงอำนาจของรัฐสภา โดยเฉพาะอำนาจสอบสวนการกระทำของประธานาธิบดีที่เรียกว่า Impeachment เป็นต้น กล่าวได้ว่ารูปแบบนี้เป็นไปตามระบบการเมืองของประเทศที่เคยชินในการแบ่งแยกอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา

2. รัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary government) เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น และของไทย เป็นต้น รัฐบาลโดยรัฐสภานั้นเป็นด้วยรัฐบาลจะมาจากสภา เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมาก (Majority) จะมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล นับว่าเป็นการหลอมกันซึ่งอำนาจ (Fusion of power) และเมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอยู่ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดการอภิปราย และการเป็นกรรมการสภา อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็กลับมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยอำนาจการยุบสภา

3.1 รูปแบบของเทศบาลที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ

รูปแบบของเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีหลายรูปแบบ ส่วนมากจะเป็นการจำลองมาจากรูปแบบของรัฐบาลในประเทศนั้น ๆ ที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้มีอยู่ 4 รูปแบบด้วยกัน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2538 : 8-18) ดังนี้

3.1.1 เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล (The mayor-council form) เป็นรูปแบบที่คณะผู้บริหาร กือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect election) กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล แล้วสมาชิกสภาเทศบาลจึงเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง อำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกจากกันไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาลสามารถควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หลายกรณี เช่น การอนุมัติงบประมาณ การลงมติไม่ไว้วางใจ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถาม การตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับและการสอบสวน หรือศึกษากิจการเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น เทศบาลแบบนี้ยังแบ่งย่อยเป็น

3.1.1.1 เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและสภาเทศบาล (The strong mayor-council form) เป็นแบบที่คณะผู้บริหารเทศบาล กือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect election) กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการเลือกสมาชิกเทศบาล เข้าไปปฏิบัติงานในสภาเทศบาล จากนั้น สมาชิกสภาเทศบาลก็จะเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เพื่อไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารสำคัญของ เทศบาลแบบนี้ก็คือ ตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจ มีความเข้มแข็งและมั่นคง อันจะส่งผลให้การบริหารงานท้องถิ่นคล่องตัวมากขึ้น

สำหรับอำนาจของนายกเทศมนตรีนั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายและอำนาจในทางปฏิบัติที่สำคัญ เช่น อำนาจในการยับยั้งเทศบัญญัติที่เสนอโดยสภาเทศบาล นอกจากนี้ นายกเทศมนตรี ยังเป็นผู้แนะนำหรือเสนอนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนเทศมนตรี หัวหน้ากองงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าพนักงานดับเพลิง และพนักงานประเมินภาษี ในกรณีบริหารงานภายใต้เทศบาลภายใต้รูปแบบนี้ แม้ว่าพนักงานเทศบาลในหลาย ๆ เทศบาลจะเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเทศบาล ซึ่งมีระเบียบเกี่ยวกับการปกป้องอายุการทำงาน (Tenure protection) แต่ในหลาย ๆ เทศบาล พนักงานเทศบาลได้ตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนายกเทศมนตรี นอกเหนือไปจากนี้ นายกเทศมนตรียังทำหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดอัตรางบประมาณ รายจ่ายและอัตรากาษีอีกด้วย ปัจจุบันเทศบาลในเมืองใหญ่ได้ก่อตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเอง โดยจำลองแบบจากสำนักงานบริหารและงบประมาณ (The office of management and budget) ของทำเนียบขาว ประกอบด้วยลักษณะ

ส่วนตัวของนายกเทศมนตรี เช่น เป็นผู้ที่มีบารมีและมีอิทธิพลในท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจและเข้มแข็งมากขึ้นด้วย

3.1.1.2 เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่ไม่เข้มแข็งและสภาเทศบาล (The weak mayor-council form) เป็นแบบที่คณะผู้บริหารเทศบาล คือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมเช่นเดียวกัน แต่ตัวนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจมากในการบริหารงาน ต้องถูกควบคุมโดยต้องได้รับเสียงสนับสนุนและฟังคำแนะนำจากสภาเทศบาล อันเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบที่ต้องประนีประนอมกับสภาเทศบาล (The compromise type of government) เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีไม่คล่องตัว และตัวนายกเทศมนตรีขาดความเข้มแข็งและไม่มั่นคง เทศบาลแบบนี้มีหลักการสำคัญที่ต้องการให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลร่วมมือกันทำงาน แต่ในทางปฏิบัติปัญหาที่เกิดขึ้น ก็คือ นายกเทศมนตรี ไม่อาจบริหารงานได้อย่างคล่องตัว เพราะต้องพะวงกับเสียงสนับสนุนของสภาเทศบาลตลอดเวลา นอกจากนี้แล้ว หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น รูปนี้ก็คือ นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลต้องไปรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง

3.1.2 เทศบาลแบบคณะกรรมการ (The commission form) เทศบาลแบบนี้เคยได้รับความนิยมน้อยมากหลังจากนั้นจึงได้เปลี่ยนมาใช้แบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล (The council-manager form) เทศบาลแบบคณะกรรมการเริ่มใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1900 ที่เมืองกัลเวสตัน มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเมืองกัลเวสตันซึ่งเป็นเมืองอยู่ติดกับทะเลได้ประสบอุทกภัยบ้านเรือนเสียหายและมีประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ในช่วงเวลานั้น เมืองกัลเวสตันใช้เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล แต่ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาของเมืองได้ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้อย่างรวดเร็ว สภาผู้แทนราษฎรมลรัฐเท็กซัสได้ออกกฎหมายยกเลิกเทศบาลเดิม และให้แต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการ (Board of commissioners) มีจำนวน 5 คน ให้คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่บริหารให้เมืองกัลเวสตันกลับเข้าสู่สภาพเดิมความสำเร็จในการบริหารและซ่อมแซมเมืองกัลเวสตัน ทำให้เทศบาลแบบคณะกรรมการนี้ได้รับความนิยมแพร่หลายในเวลาต่อมาทั้งในสหรัฐอเมริกาและในประเทศต่าง ๆ โดยอีก 10 ปีต่อมา ในสหรัฐอเมริกามีเมืองที่ใช้เทศบาลแบบนี้มากถึง 108 แห่ง

ปัจจุบันเทศบาลแบบนี้ไม่เป็นที่นิยมมากนัก กระนั้นก็ตามเทศบาลแบบคณะกรรมการก็มีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการเช่น มีลักษณะคล้ายการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน และเป็นแบบที่มีการกระจายอำนาจมากกว่าเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล และแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล คณะกรรมการของเทศบาลแบบนี้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจาก

ประชาชนในท้องถิ่น มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือน คณะกรรมการโดยทั่วไปจะมีจำนวน 3-7 คน โดยทำหน้าที่เป็นประธาน 1 คน ซึ่งคล้ายกับนายกเทศมนตรี (The mayor) แต่อำนาจในการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการ

คณะกรรมการนอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ตราเทศบัญญัติ และกำหนดนโยบายแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่บริหารอีกด้วย ในด้านบริหารคณะกรรมการแต่ละคนทำหน้าที่บริหารงานประจำของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเทศบาล ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นทั้งนักการเมืองและนักบริหารในเวลาเดียวกัน เทศบาลแบบนี้กล่าวกันว่าเป็นเทศบาลแบบที่มีการกระจายอำนาจ โดยมีการแบ่งส่วนหรือแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้คณะกรรมการแต่ละคน กล่าวได้ว่าเทศบาลแบบนี้ได้นำหรือเลียนแบบระบบการจัดองค์การ และวิธีการบริหารงานแบบธุรกิจเอกชนบางส่วน เช่นเดียวกับเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล จึงทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว รวมทั้งประหยัดเพราะมีผู้บริหารจำนวนน้อยในเวลาเดียวกัน เทศบาลแบบคณะกรรมการ ก็มีข้อเสียบางประการ เช่น การรวมอำนาจด้านบริหารและนิติบัญญัติไว้ที่คณะกรรมการ อาจเกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบได้ง่าย เนื่องจากการไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังไม่มีหลักประกันว่าผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ข้อเสียอีกประการหนึ่ง ก็คือ คณะกรรมการแต่ละคนมุ่งสนใจงานในส่วนที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบหลัก ทำให้ขาดความสนใจปัญหาส่วนร่วมและเกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากแต่ละคนมาจากการเลือกตั้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งกันก็มักจะอ้างว่าตัวเองได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน ตัวอย่างเทศบาลนครที่ใช้การบริหารงานแบบคณะกรรมการนี้ ได้แก่ เทศบาลนครพัทลุง มลรัฐโอคลาโฮมา เทศบาลนครเม็มฟิส มลรัฐเทนเนสซี เทศบาลนครฟอทแลนด์ มลรัฐออริกอน และเทศบาลนครเซนต์ปอล มลรัฐมินนิโซตา เป็นต้น

3.1.3 เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาล (The council manager form) หรือในบางครั้งเรียกว่า เทศบาลแบบผู้จัดการเทศบาล (The city manager form) เทศบาลแบบนี้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1909 ที่เมืองสตอนตัน มลรัฐเวอร์จิเนีย ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สาระสำคัญของเทศบาลแบบนี้ ก็คือมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Council) หรือสภาเทศบาลก่อนแล้วสภาเทศบาลไปจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารเมืองมาเป็นผู้จัดการเมือง (City manager) หรือเรียกว่า ผู้จัดการเทศบาล โดยผู้จัดการเทศบาลอยู่ในการควบคุมดูแลของสภาเทศบาล และเมื่อใดก็ตามที่ผู้จัดการเทศบาลมิได้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามความต้องการของสภาเทศบาลแล้ว สภาเทศบาลก็อาจจะลงมติถอดถอนหรือเลิกจ้างผู้จัดการเทศบาลได้ สำหรับสภาเทศบาลจะมีประธานสภาเทศบาลเป็นหัวหน้า ซึ่งเรียกว่า นายกเทศมนตรี (The mayor) โดยทำ

หน้าที่เป็นประธานในการประชุมและในพิธีการต่าง ๆ (Ceremonial head) แต่ไม่มีอำนาจบริหารงานเทศบาล

เทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นหลัก และเน้นวิธีบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน โดยว่าจ้างผู้บริหารที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือเป็นมืออาชีพ (Professional) ที่เป็นกลางมาบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ยิ่งไปกว่านั้น การนำเอาเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการมาใช้ ยังมุ่งหวังที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมือง หนุนหลังให้หมดไปจากเทศบาล รวมถึงขจัดการเล่นพรรคเล่นพวกและขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในเทศบาลด้วย อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลแบบนี้มีวิวัฒนาการมาจากเทศบาลแบบคณะกรรมการ

3.1.4 เทศบาลแบบผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (The direct election and strong executive form) เทศบาลแบบนี้มีหลักการสำคัญที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีโดยตรง เพื่อให้เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารทำให้ผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีไม่ต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล และสภาเทศบาลก็ไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจหรือให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย เพราะทั้งตัวนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต่างก็ถือว่าตนได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงเท่านั้น นายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามโครงการและงบประมาณที่สภาท้องถิ่นได้อนุมัติ ส่วนสภาท้องถิ่นก็ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมายข้อบังคับ และอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น

สิ่งสำคัญของเทศบาลแบบนี้คือ นายกเทศมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (Direct election) และนายกเทศมนตรี มีอำนาจในการบริหารงานมากมีความเข้มแข็ง (Strong executive) อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรืออย่างเคร่งครัด ฝ่ายบริหารไม่ต้องตอบกระทู้ ไม่มีการเสนออนุญัติ และไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลในเวลาเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลก็ไม่มีความอดกลอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งด้วยการแสดงความไม่ไว้วางใจ เป็นต้น กล่าวได้ว่าเทศบาลแบบนี้ได้จำลองการปกครองระบบประธานาธิบดี (The presidential system) ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีความเข้มแข็ง เทศบาลแบบนี้ประเทศญี่ปุ่นได้นำไปใช้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตน (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 60 - 61)

โดยสรุปรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คือ รูปแบบเทศบาลแบบผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาเทศบาล (The direct election and strong executive form) มีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศรูปแบบประธานาธิบดี (Presidential government)

ข้อดีของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2538 : 42-43) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไว้ว่ามีข้อดี ดังนี้

1. ต้องการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
2. ต้องการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงในการบริหารงาน
3. หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล แต่รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนเองเข้ามา

4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดหรืออย่างเคร่งครัด

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2543 : 7-18) ได้นำเสนอบทความเรื่อง เทศบาลในทศวรรษหน้าเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นำเสนอประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะทำให้สังคมไทยได้รับประโยชน์ 14 ข้อ ดังนี้

1. ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมเท่าที่ผ่านมาทำให้ประชาชนได้แต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาล แต่คนเลือกไม่รู้หรือไม่แน่ใจเลยว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ความสนใจการเมืองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีข้อจำกัด ความกระตือรือร้นจึงมีน้อยผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

2. เป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นอย่างดี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นโรงเรียนทางสังคมและการเมืองที่จะมีบทบาทสำคัญยิ่ง เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาความเป็นพลเมืองที่ดี และเป็นคนที่รอบด้านกว่าเดิมและยังจะช่วยผลักดันให้สถานศึกษาหันไปสำรวจจุดอ่อนของตนเองและต้องเร่งปรับปรุงระบบการศึกษาโดยเร็ว

3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมืองถ้าหากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครแต่ละคนจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย มาตรการ และคำสัญญาที่ชัดเจนกับประชาชนเพื่อจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

4. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งให้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนได้รับการแก้ไขได้รวดเร็วกว่าและผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

5. ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหาร โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

6. ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมืองหรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะสร้างผู้บริหารที่ดี และจะได้แต่ผู้บริหารที่ดีเพราะถ้าไม่มีผู้บริหารนั้นจะอยู่ในตำแหน่งไม่ได้

7. ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนรู้จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม รู้วิธีการปกครองและพัฒนาบ้านเมืองของตนเอง (Local self government) เรียกว่าสร้างประชาสังคม (Civil society) ให้มีความเข้มแข็ง

8. นายกเทศมนตรีมีความมั่นคงในการบริหารงาน การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะนำไปสู่การระบบบริหารงานที่เรียกว่าผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong executive form) สมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาทด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น จะเป็นฝ่ายบริหารไม่ได้ จึงเกิดการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีชัดเจน และจะไม่เกิดการแย่งชิงตำแหน่งกันดังเช่นการเลือกตั้งผู้บริหารโดยอ้อม

9. เกิดการแข่งขันเพื่อทำความดีแก่ชุมชน ผู้บริหารที่ด้อยประสิทธิภาพหรือหาประโยชน์ใส่ตนจะอยู่ในตำแหน่งไม่ได้

10. ผู้นำระดับท้องถิ่นที่มีผลงานมีความสามารถโดดเด่นสามารถก้าวขึ้นสู่ผู้บริหารระดับประเทศได้

11. การเลือกตั้งหัวหน้าผู้บริหารเพียงคนเดียว จะส่งเสริมให้มีคนมีความสามารถเสนอตัวเข้าทำงานมากขึ้น

12. เป็นโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การจัดการท้องถิ่นแบบใหม่ที่ผ่านมากว่า 60 ปี มีเพียงทางเลือกเดียวให้แก่ประชาชน เทศบาลที่ผ่านมาไม่เคยศึกษาค้นคว้าว่าเหตุใดจึงประสบภาวะหัวหน้าอ่อนแอ เกิดการแย่งชิงอำนาจบริหารไม่รู้จบสืบ

13. ในระบอบการเลือกผู้บริหารโดยตรงจะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารที่เข้ามาทำงานด้วยความโปร่งใส มีประชาชนทุกฝ่ายตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลา

14. การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นฐานอันแข็งแกร่งของประชาธิปไตยระดับชาติ ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่หกล้มและถูกแทรกแซงด้วยระบบอำนาจนิยม

ข้อเสียของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

อาษา เมฆสวรรค์ (2543 : 29-30) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อเสียของการนำการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในเทศบาล ไว้ว่า

1. การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ต้องถือว่าเป็นไม่มีการส่งเสริมการปกครอง “ระบบรัฐสภา” ในระดับเทศบาลและท้องถิ่นอื่น ๆ อีกต่อไป เพราะท้องถิ่นรูปอื่นก็คงเปลี่ยนรูปแบบเป็นเช่นเดียวกับเทศบาลซึ่งจะไม่มีสิ่งใดไปสกัดกั้นได้

2. นับแต่บัดนี้ต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นทั่วประเทศจะไม่ได้สัมผัสกับระบบรัฐสภาอีก ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ เพราะจะต้องมีการปลูกฝังการปกครองระบบใหม่แบบสาธารณรัฐ ที่เรียกว่า “Republican democracy” ให้แก่ประชาชน ซึ่งในทางกลับกันก็คือ การทำลายการปกครอง “ระบบสภา” ของท้องถิ่นอันมีหลักการเช่นเดียวกับรัฐบาลไม่ให้แพร่หลายต่อไป เนื่องจากประชาชนจะไม่มีโอกาสได้ปฏิบัติและดำเนินการปกครองเช่นเดิมอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็คงไม่ต้องพูดถึง “ระบบรัฐสภา” อีกเพราะยกเลิกไปแล้ว

3. ต่อไปนี้ในภายหน้า นักการเมือง นักศึกษา นักเรียน และประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น จะไม่รู้จักรูปการปกครองระบบรัฐสภาเหมือนอย่างในปัจจุบันและจะไม่เข้าใจถึงเหตุผลว่า ทำไมระบบบริหารท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่ก่อน จึงเปลี่ยนเป็นอีกระบบหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบที่ใช้ปกครองประเทศและคงต้องเข้าใจว่า “ระบบรัฐสภา” ไม่ดีหรือใช้ไม่ได้จึงเลิกใช้และเปลี่ยนรูปแบบใหม่ตามอย่างระบบอเมริกันเช่นนี้

4. เมื่อพิจารณาถึงว่า จากนี้ไป ประเทศไทยก็จะเหลือการปกครองระบบรัฐสภา เฉพาะที่รัฐบาลกลางแต่เพียงแห่งเดียวแล้วก็น่าใจหายยิ่งกว่านั้น โอกาสที่จะได้รับการพัฒนาให้
จ ริ ญ
งอกงามในองค์กรปกครองตนเองของประชาชนก็ย่อมไม่มีอีกแล้ว เช่นนี้ ก็น่ากังวลใจอย่างยิ่งว่า น่าจะเป็นอันตรายต่อ “ระบบรัฐสภา” ของเราในที่สุด

5. ข้อหวั่นวิตกอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าในระยะต้น อาจจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระดับชาติหรือยังมองไม่เห็นผลกระทบดังกล่าว แต่คงต้องกล่าวย่ำว่า อย่างน้อยที่สุดต่อไปนี้ คนไทยในท้องถิ่นก็จะรู้จักแต่เฉพาะการปกครองที่ใช้หลัก “การแยกอำนาจ” ตามระบบประธานาธิบดี แต่จะไม่รู้จัก “ระบบรัฐสภา” แต่อย่างใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ในภายหน้า เมื่อนักการเมืองจากท้องถิ่นที่เคยปฏิบัติและเคยชินกับหลัก “การแยกอำนาจ” ตามระบบของสหรัฐอเมริกา ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่การปกครองระดับชาติและต้องเข้ามาทำงานใน “ระบบรัฐสภา” ซึ่งจะเป็นระบบใหม่ที่จะต้องเข้าใจจดทวนและยอมรับวิธีการมาตรฐานและระเบียบ กติกาของ “ระบบรัฐสภา” ของชาติเพียงใด ด้วยความที่ไม่คุ้นเคยหรืออาจไม่เข้าใจ ดี

พอ ทั้งไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ปฏิบัติมาก่อน เนื่องจากบรรพบุรุษได้ยกเลิกไปเสียแล้ว เป็นการยกเลิก ทั้ง ๆ ที่ตระหนักถึงความสำคัญของระบบที่มีต่อการปกครองของประเทศ ซึ่งได้ประทับ ประคอง รักษา มาตั้งแต่ต้น

โกวิท พวงงาม (2546 : 144-146) มีความเห็นว่าเหตุที่ต้องมีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง เพราะมีความจำเป็นหลายประการ เป็นต้นว่า

1. โครงสร้างของเทศบาลไม่เอื้ออำนวยต่ออำนาจการบริหาร เพราะคณะผู้บริหาร (นายก เทศมนตรีและเทศมนตรี) ต้องขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาเทศบาล
2. เป็นการแก้ไขปัญหาที่ทำให้การบริหารองค์กรมีประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือศรัทธา ของประชาชนที่ต้องได้รับการตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน
3. จะไม่เป็นเหมือนระบอบประธานาธิบดี เพราะไม่ได้แยกความสัมพันธ์กับฝ่ายสภา โดยเด็ดขาด ยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะความรับผิดชอบร่วมกันคล้ายกรุงเทพมหานคร เพราะ หากเกิดความขัดแย้งจะนำไปสู่การยุบสภานายกเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งด้วย

ข้อเสนอทางออกของการเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งส่วนหนึ่งมองว่าการ เลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงจากประชาชนจะเป็นเครื่องหมายของมิติใหม่ที่ประชาชนสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมเลือกผู้บริหารโดยตรงสามารถตรวจสอบ กำกับ ติดตามนโยบาย ความรับผิดชอบต่อ ประชาชน และท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งจะสามารถสร้างความเป็นประชาสังคม (Civil society)

สรุปว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชน จะทำให้ประชาชนมีทางเลือก ในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและควบคุมการบริหาร เทศบาลได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น นายกเทศมนตรีจะมีความคล่องตัวในการบริหารสามารถจัดบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ไม่ต้องคอยพะวงกับเสียง สนับสนุนในสภา รวมทั้งเป็นการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน จึง ต่างทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้เต็มที่

3.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 121) กล่าวว่าไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้า ถวายแผนการ โครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ ฯ ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็น ของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็น เรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่

พระองค์ปรารถนา และอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชาราษฎรเช่นนี้เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ในทันทีทันใดทีเดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติที่ได้ทรงย้าถึงการนี้ตอนหนึ่งว่า

“มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐ โดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยาม อันตราอยู่ที่ความไม่อดทน”

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 122)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้ (2539 : 125)

1. เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรขึ้นไป

1.4 ได้รับความเห็นชอบจากรายฐรในท้องถิ่นนั้น

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 รายฐรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามทีกฎหมายกำหนดไว้

2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 รายฐรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามทีกฎหมายกำหนดไว้

3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

3.2.1 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้วจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน

สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการ

จังหวัดแต่งตั้งตามที่สมาชิกสภาผู้มีมติเลือก

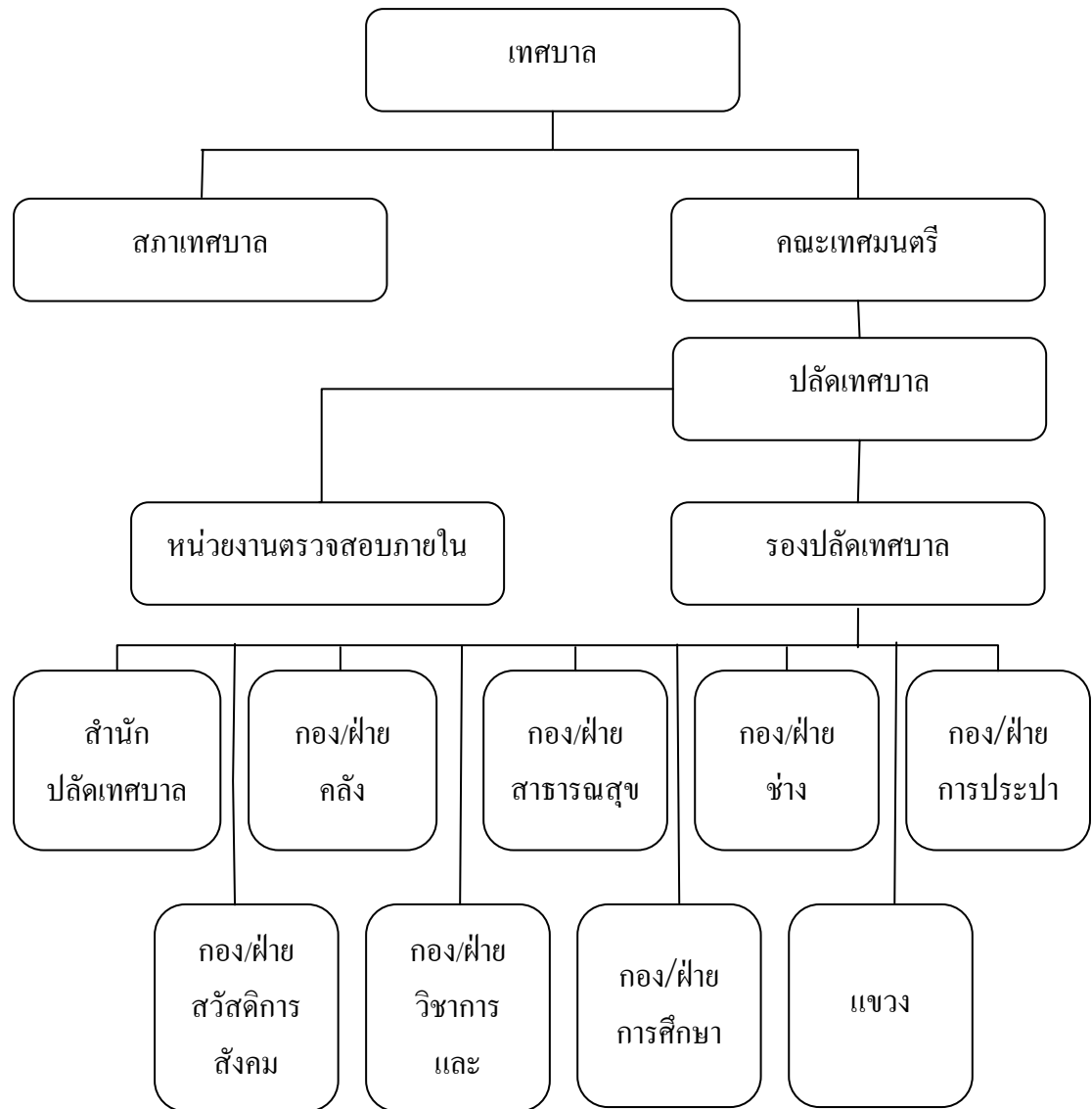
2. คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี 2-4 คน ตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ

2.1 เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีเทศมนตรีได้ 2 คน

2.2 เทศบาลนครมีเทศมนตรีได้ 4 คน

3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจประจำของสำนักงานซึ่งมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนเพราะหน้าที่ของเทศบาลต้องติดต่อกับประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการของเทศบาล
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ที่มา : ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 123 – 124

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ กำหนด กล่าวคือ (2539 : 123 - 124)

3.2.2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏในตาราง 1

ตาราง 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลและมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 2 และมีหน้าที่เพิ่มเติมดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	3. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	5. จัดให้มีและควบคุมการตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	6. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	6. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น		7. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล		

2) หน้าที่ไม่บังคับหรือหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏในตาราง 2

ตาราง 2 หน้าที่ไม่บังคับหรือหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมืองตามข้อ 1 – 12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 16 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 15) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 16) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 17) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 18) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 20) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 21) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 22) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 23) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 24) การผังเมือง
- 25) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 26) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 27) การควบคุมอาคาร
- 28) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 29) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 30) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.2.2.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 3) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 5) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 6) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 7) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 8) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 9) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 11) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 12) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 13) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 14) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.2.3.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ (มาตรา 60 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496)

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ

3.2.3.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจตรวจสอบควบคุมการทำงานของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 31 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496)

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

2) การเปิดอภิปราย (มาตรา 34 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496)

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิด อภิปรายต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้

3) การอนุมัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 62 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496)

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป นายกเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนองบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

3.2.3.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล (มาตรา 32 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ คณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะโดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 3 คน

2) คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2.4 การบริหารเทศบาล

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี 2-4 คน ตามฐานะของเทศบาล ได้แก่ 1) กรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน และ 2) กรณีเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้ จัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
4. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่น
6. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล
7. มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว
8. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

9. มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่

3.2.5 การกำกับดูแลเทศบาล

เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลในการบริหารงานของเทศบาลโดยมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้กำกับดูแล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้องค์กรกลางใช้มาตรการกำกับดูแลเทศบาลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ การใช้มาตรการทั่วไป การใช้มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ และใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 162)

3.3 ความเป็นมาของเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลเกิดขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยกท้องถิ่นที่เข้าหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาล (มาตรา 6 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496) กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้ (2539 : 125)

1. มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000- บาทขึ้นไป
2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
3. มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรขึ้นไป
4. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

3.4 การปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล

มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรี เพื่อให้การบริหารเทศบาลเป็นไปในรูปแบบเดียวกันโดยให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมีบทบัญญัติบางมาตราที่ยังไม่เหมาะสมกับการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 120 ตอนที่ 124 ก. วันที่ 22 ธันวาคม 2546)

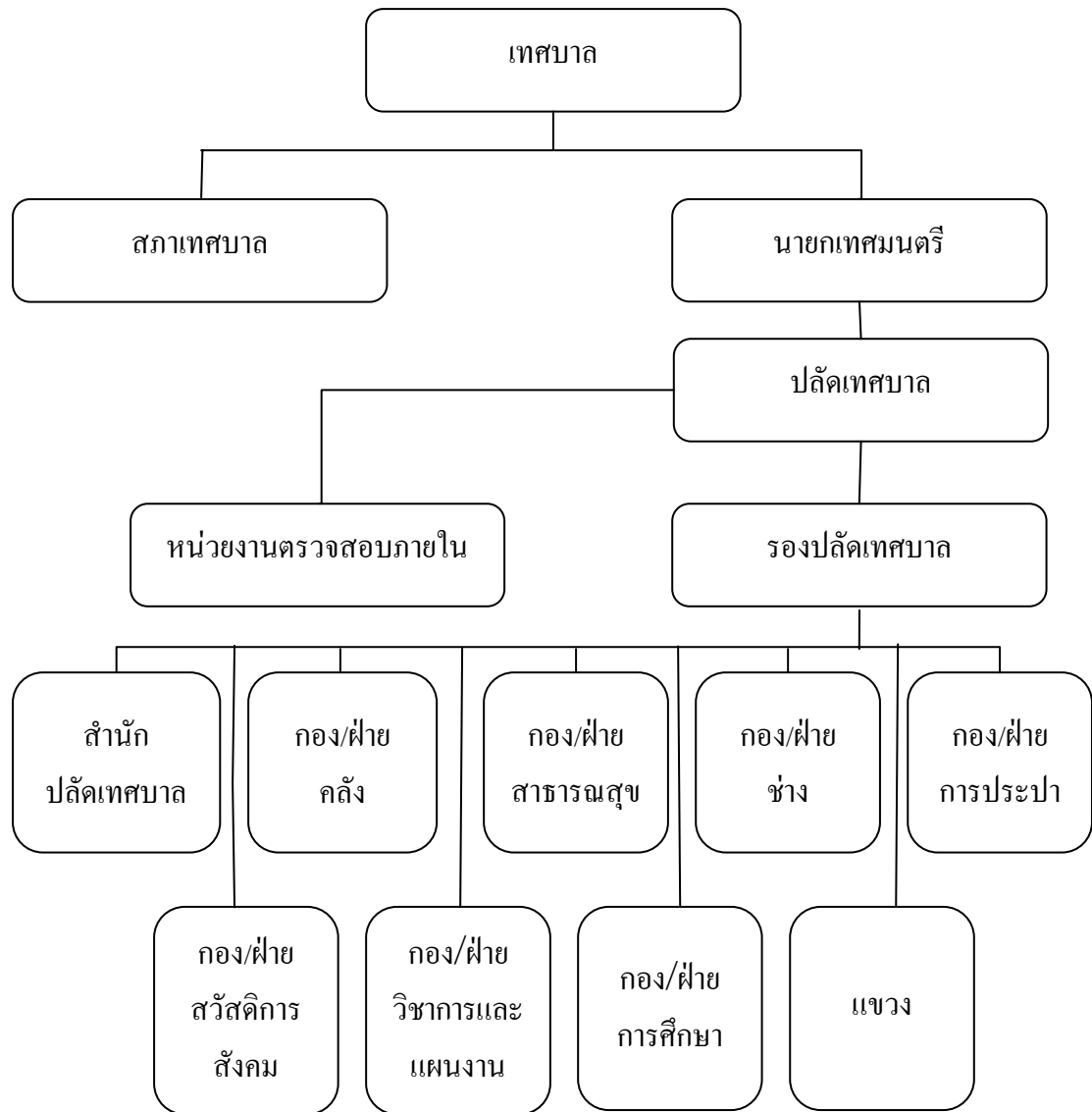
โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่จะมีโครงสร้างของพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ดังนี้

1. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี การปฏิบัติภารกิจประจำของเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี

โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

หน้า

3.5 เทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2550 : 120) ระบุว่า เทศบาลตำบลในเขต จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีจำนวน 24 เทศบาล ประกอบด้วย เทศบาลตำบลท่าเรือ เทศบาลตำบล

ท่าหลวง เทศบาลตำบลนครหลวง เทศบาลตำบลอรัญญิก เทศบาลตำบลบางไทร เทศบาลตำบลราชคราม เทศบาลตำบลบางปะหัน เทศบาลตำบลบางบาล เทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ เทศบาลตำบลผักไห่ เทศบาลตำบลลาดชะโด เทศบาลตำบลเจ้าเจ็ด เทศบาลตำบลหัวเวียง เทศบาลตำบลบางซ้าย เทศบาลตำบลอุทัย เทศบาลตำบลมหาสาร เทศบาลตำบลโรงช้าง เทศบาลตำบลบ้านแพรก เทศบาลตำบลลำตาเสา เทศบาลตำบลลาดบัวหลวง เทศบาลตำบลภาชี เทศบาลตำบลบ้านสร้าง เทศบาลตำบล บ้านเลน และเทศบาลตำบลพระอินทราชา ซึ่งทุกเทศบาลมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ของประชาชน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แล้ว มีเทศบาลที่จะครบวาระของสภาเทศบาลและจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลรวมทั้งการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชน ในปี พ.ศ. 2550 จำนวน 2 เทศบาล คือ เทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ และเทศบาลตำบลภาชี (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระในปี 2550)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้ถูกนำมาใช้ในประเทศกว่า 60 ปี และมีจำนวนมาก โดยใช้รูปแบบการบริหารแบบรัฐสภาต่อเนื่องมาและถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุด จนมีการแก้ไขปรับปรุงการบริหารเทศบาลใหม่ โดยใช้แนวคิดผู้บริหารเข้มแข็งหรือระบบประธานาธิบดีมาใช้ในการบริหารเทศบาล ผลจากการแก้ไขดังกล่าว ทำให้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ให้สอดคล้องกับแนวคิดผู้บริหารเข้มแข็ง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญยิ่งของเทศบาล

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ทักษะคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเมืองเอกนคร ระบบบริหารปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดต่างเห็นว่าส่วนกลางต้องกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเชื่อว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ

ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่ทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถและเกิดการมีส่วนร่วมในทาง การเมืองและการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น

ระวีวงศ์ วงศ์ปราชญ์ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ทางเลือกของเมือง เชียงใหม่ในอนาคต : ทิศนะของบุคคลชั้นนำเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงทิศนะของบุคคล ชำนาญของเมืองเชียงใหม่เกี่ยวกับทางเลือกในอนาคตของเมืองเชียงใหม่ว่าเป็นอย่างไร ตลอดจน ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวิจัยครั้งนี้เป็นการ วิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เครื่องมือคือ แบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม 32 ราย คือ กลุ่ม ข้าราชการ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ บุคคลที่มีชื่อเสียงทั่วไป และกลุ่ม อนุรักษ์ ผลการวิจัยพบว่า ด้านการเมืองการปกครองของเมืองเชียงใหม่ในอนาคตนั้น รูปแบบการ ปกครอง จะต้องเป็นแบบมหานครหรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่ง ที่มีการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ในอนาคตจะมีการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเหตุผล เรื่อง ความคล่องตัวในการบริการและอำนาจในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการบริหารงบประมาณต่าง ๆ มีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาของเมืองได้เอง เพราะประชาชนจะมีความตื่นตัวในการ ปกครองตนเองมากขึ้นอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตามอีก 20 ปีข้างหน้า รูปแบบการปกครองเมืองที่เหมาะสมกับเอกลักษณ์ วัฒนธรรมประเพณีของเมืองนั้น คิดว่าอาจมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

สมชาย พิพัฒน์กุลกิจ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลศึกษา เปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลที่มีประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้งกับสุขาภิบาลที่มีประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็นและการมี ส่วนร่วมของประชาชนโดยพิจารณาถึงตัวแปรทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ เพศ อายุ รายได้ อาชีพและการศึกษาของประชาชนว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลหรือไม่ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 175 คน และสุขาภิบาลจันทนิมิต จำนวน 225 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าไคสแควร์ พบว่า ประชาชนในเขตสุขาภิบาลทั้งสองมีความคิดเห็นต่อการปกครอง ท้องถิ่นระดับสูง และระดับความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการ โดย ตำแหน่ง ตัวแปร เพศ อายุ รายได้ อาชีพ และการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของ ประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ส่วนในสุขาภิบาลที่มีประธานกรรมการมาจาก

การเลือกตั้ง ตัวแปร เพศ และรายได้ ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

ศรีสมบูรณ์ เข้มกมล (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการต่อการบริหารงานของสภาตำบลภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าความคิดเห็นของข้าราชการต่อศักยภาพในการบริหารงานของสภาตำบลที่รับผิดชอบอยู่ในระดับใด ศึกษาถึงศักยภาพในการบริหารงานของสภาตำบล ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของข้าราชการต่อศักยภาพในการบริหารงานของสภาตำบล และศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล โดยทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการในเขตอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา และข้าราชการในเขตอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวน 144 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ t-test และ F-test ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งระดับ และปัจจัยแวดล้อม ได้แก่ หน่วยงานที่สังกัด ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลไม่มีความแตกต่างกันในความคิดเห็น เป็นการปฏิเสธสมมุติฐานที่ตั้งไว้

อัญชนิ เข้มสาคร (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล และปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ประชาชนทั่วไป จำนวน 600 คน จาก 2 อำเภอ คือ อำเภอเมือง และอำเภอบ้านนาโพธิ์ เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า เพศ อายุ อาชีพ ไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล ส่วนระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับสภาตำบลมีอิทธิพลต่อการกำหนดทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล

กิติพงศ์ เวชมาลีนนท์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลทุ่งคอก อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคม อันได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และการติดตามข่าวสารการเมืองจากสื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์) ว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลหรือไม่อย่างไร โดยประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตสุขาภิบาลทุ่งคอก อำเภอสองพี่น้อง

จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 199 คน เป็นกรณีศึกษา โดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมาเพื่อเก็บข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าโคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปร ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาล

คุณวุฒิ ออสุวรรณ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ศึกษากรณีความคิดเห็นของกรรมการชุมชนย่อย เทศบาลตำบลหัวหิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของกรรมการชุมชนย่อย เทศบาลตำบลหัวหินที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหัวหินโดยตรง กลุ่มตัวอย่าง คือ กรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหิน 540 คน การวิจัยใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้น สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test, F-test ผลการวิจัยพบว่า กรรมการชุมชนย่อยเทศบาลตำบลหัวหินมีความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนอยู่ในระดับสูง ถึงแม้จะยังไม่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เนื่องจากกรรมการชุมชนได้ทำงานใกล้ชิดกับเทศบาลตำบล หัวหินและนายกเทศมนตรี จึงทราบปัญหาและเข้าใจข้อขัดข้องในการทำหน้าที่ของนายกเทศมนตรีรูปแบบคณะเทศมนตรีได้เป็นอย่างดี และเห็นว่าหากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดี ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ได้แก่ เพศ การศึกษา รายได้ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อความคิดเห็น ได้แก่ อายุ

เพชร ธนอมทรัพย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ภาพลักษณ์คณะกรรมการการเลือกตั้งตามทัศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาทัศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับภาพลักษณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 196 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า ทัศนะของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อภาพลักษณ์ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในเชิงบวก การทดสอบสมมุติฐานพบว่า เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อรศรี กิจจาพิพัฒน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความคิดเห็นของผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลลำไทร อำเภอลูกกา จังหวัดปทุมธานี จำนวน 336 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test และ ค่า F-test ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยด้านเพศ อายุ ระดับ การศึกษา และประสบการณ์ทางการเมือง ไม่มีผลต่อความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

ผลจากการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมา และกระแสเรียกร้องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชน จนมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทำให้เทศบาลทุกแห่งต้องเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และเนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นเทศบาลตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีเทศบาลทั้งสิ้น 27 เทศบาล เป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง ที่เหลือ 24 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเทศบาลส่วนใหญ่ต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่ง จิระวัฒน์ วงศ์สวัสดิวัฒน์ (2536 : 305-308) ได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติในประเทศไทย พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาหาความแตกต่างของทัศนคติอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านภูมิหลังของกลุ่มตัวอย่าง เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส อาชีพ ตำแหน่งในหน่วยงาน ฯลฯ และปัจจัยด้านความรู้ และการวิจัยของ เจริญ พงศธรบริรักษ์ (2543 : บทคัดย่อ) ศิริพร ทองทวี (2538 : บทคัดย่อ) และ อัญชนิ แซ่มสาคร (2538 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็น ได้ใช้ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจ เป็นปัจจัยในการศึกษา ผู้วิจัยจึงใช้ปัจจัยดังกล่าวเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย โดยกำหนดให้ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลต่อการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบด้วย ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และปัจจัยด้านความรู้และความเข้าใจการบริหารเทศบาลที่นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในการศึกษาวิจัย