

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองในส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีพระราชดำริให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการศึกษาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ในการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนี้ก็ยังไม่ใช่องค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเต็มรูปแบบตามหลักการกระจายอำนาจ

ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 เพื่อวางกรอบและกติกาในการบริหารราชการทางการเมืองและการปกครอง ประกอบกับในปีถัดมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 โดยวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ.2475 เพื่อให้สอดคล้องและเข้ากับรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินได้จัดให้มีระเบียบการบริหารราชการ ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อจัดแบ่งโครงสร้างและวางหลักการบริหารราชการที่สำคัญ โดยได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันถือเป็นกฎหมายหลักที่วางรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้กฎหมายอื่นได้นำมาเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายที่วางระบบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีหลักการและเหตุผลในการจัดระเบียบบริหารราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการ

ตัดสินใจและการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเหมาะสมกับข้อเท็จจริงหรือสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายที่สำคัญสูงสุดในการปกครองรัฐและถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายอื่น ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญส่วนประเทศไทยเริ่มมีบทบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และวางหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และหลังรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 281-290 บัญญัติให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง คือ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศโดยรวม

รัฐธรรมนูญจึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองของรัฐ (เดชชาติ วงศ์โกมลเศรษฐ, 2516, หน้า 196) เพราะเป็นกฎหมายที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองที่ทำให้รัฐ สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย รัฐทุกรัฐจึงต้องมีรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกและเป็นแนวทางในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง การที่มีบทบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ นับเป็นการยกระดับและให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำรงอยู่และมีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องในการปกครองตนเอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อวางหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ

ได้แก่ การมีอิสระในการปกครองตนเองและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นเครื่องมือการบริหารงานของรัฐในการปรับเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน จากราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจการปกครองและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถ่ายโอนภารกิจมาเป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงมีหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจสั่งการแต่อย่างใด

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 2 ประเภท โดยแบ่งเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ ประเภทการปกครองทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ประเภทการปกครองพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับกับเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 เทศบาลในประเทศไทยปัจจุบันมีจำนวน 2,010 แห่ง แบ่งเป็นประเภทของเทศบาลได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร มีจำนวน 27 แห่ง เทศบาลเมือง มีจำนวน 145 แห่ง และเทศบาลตำบล มีจำนวน 1,838 แห่ง โดยเทศบาลแต่ละประเภทมีลักษณะ อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบการจัดตั้งที่มีความแตกต่างกันไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเทศบาล ส่วน โครงสร้างของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทในปัจจุบันมีรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีได้แบ่งโครงสร้างสำคัญเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้ง “ผู้ช่วย” ในการบริหารงานของเทศบาล เรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนในแต่ละประเภทของเทศบาล ดังนี้ เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานของเทศบาลแล้ว กฎหมายเทศบาลยังให้อำนาจเฉพาะตัวแก่นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษา นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามหลักเกณฑ์และจำนวนของแต่ละประเภทของเทศบาล ดังนี้เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน กฎหมายเทศบาลกำหนดให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่

ในการกำหนดนโยบาย ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานเทศบาลและพนักงานจ้างเทศบาล ประกอบกับมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร สามารถกล่าวโดยสรุปถึงกิจการและอำนาจหน้าที่ใหญ่ ๆ ของเทศบาลแต่ละประเภท คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การสาธารณูปการ การโยธา สาธารณะ การศึกษาและวัฒนธรรมท้องถิ่น การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ การทะเบียนราษฎร และการส่งเสริมอาชีพในท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นอำนาจของเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

สิ่งที่ต้องศึกษาและถือว่าเป็นตำแหน่งที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการของเทศบาล อันจะเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล คือ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่ต้องมีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ และมีทักษะในการบริหารรวมทั้งความเหมาะสมกับการเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อเข้าทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และช่วยเหลือนายกเทศมนตรี โดยการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงานที่ได้ให้ไว้กับประชาชน อันมุ่งสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในการรับบริการสาธารณะจากเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการกิจการภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เกิดความไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จึงสมควรมีการศึกษา วิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในส่วนของปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่ได้มีการบัญญัติในเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลพบปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาด้านรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ ตามจำนวนของแต่ละประเภทเทศบาล อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาดและเบียดเสร็จในการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรี ประกอบกับขาดกระบวนการพิจารณาหรือกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่มาจากพรรคพวก พวกพ้อง ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่บุคคลผู้มีส่วนช่วยเหลือหรือมีผลประโยชน์ร่วมเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี อันเป็นการตอบแทนทางการเมืองเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ หรือความชำนาญ ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการ “แต่งตั้งเพียงในนาม” โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีบทบาททางการเมืองแต่อย่างใด

ด้านโครงสร้างของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่กำหนดให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องรวมกับตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านโครงสร้างที่ไม่ชัดเจนและแน่นอนในเรื่องของจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของแต่ละประเภทของเทศบาล ประกอบกับจำนวนโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในปัจจุบันมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะแทบจะทุกด้าน

2. ปัญหาด้านคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพียงต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น หรือรับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ๆ เป็นพิเศษในส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลจะกระทำเห็นได้ว่าคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีดังกล่าวมีความไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องมีความเหมาะสมทั้งในด้านคุณวุฒิ วิทยุฒิและไม่มีมลทินแต่อย่างใด

3. ปัญหาด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาลแล้วเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนามุ่งให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้เป็นเช่นนั้น ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกลับอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายประกอบกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีใน

ปัจจุบันส่วนใหญ่แต่งตั้งเป็นเพียงในนาม เพื่อให้ครบองค์ประกอบของตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดให้มีเพียงเท่านั้นจากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาททางการเมืองในการทำหน้าที่ของตนเอง

4. ปัญหาวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี การบริหารราชการของเทศบาลต้องอาศัย “วิธีการดำเนินงาน” และ “บทบาทและอำนาจหน้าที่” ซึ่งสิ่งดังกล่าวมีความหมายที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่ถือเป็นตัวบ่งชี้และเป็นสิ่งที่จะต้องกำหนดตามกฎหมายหรือตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการหรือแม้กระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ส่วนวิธีการดำเนินงานเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จากความหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแยกประเด็นปัญหาเพิ่มเติมจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพื่อให้เกิดการศึกษาและวิเคราะห์เกิดความชัดเจนและเกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเทศบาล จากการศึกษาที่กฎหมายเทศบาลมิได้มีการบัญญัติในเรื่องวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เช่น การกำหนดให้มีการประชุมหรือการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาททางการเมือง

5. ปัญหาการขาดการบริหารงานราชการของเทศบาลแบบมีส่วนร่วมของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตามปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการร่วมเข้าทำหน้าที่บริหารราชการของเทศบาลร่วมกับนายกเทศมนตรี

6. ปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมกับการบริหารราชการเทศบาลของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเห็นได้ว่าการดังกล่าวเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจากพรรคพวกหรือพวกพ้องของตนเอง ประกอบกับการเมืองไทยในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติส่วนใหญ่การเข้าดำรงตำแหน่งบริหารราชการมาจากกลุ่มทางการเมืองเดียวกัน โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่นทั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหาร ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นกลุ่มทางการเมืองเดียวกันสิ่งดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของเทศบาล เห็นได้จากในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแทนที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากทั้ง 2

ฝ่ายเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันประกอบกับการทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีแทนที่จะให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ในทางกลับกันที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกลับมุ่งให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้เพื่อให้ตนเองและผู้อื่นได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาศัยตำแหน่งทางการเมืองโดยมิได้มองถึงประโยชน์ต่อส่วนรวมที่ตนเองมีหน้าที่ เนื่องจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างร่วมลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของตนเองโดยมิหวัหน้ากลุ่ม คือ บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้นักการเมืองในท้องถิ่นขาดคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมืองและความซื่อสัตย์อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงานของเทศบาล

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้ง โครงสร้าง คุณสมบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
5. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้ง โครงสร้าง คุณสมบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย อันเป็นสาเหตุให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี โดยขาดความรู้ ความสามารถ และขาดบทบาททางการเมืองในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่

นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการเทศบาล

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้ง โครงสร้าง คุณสมบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ในปัญหาด้านกฎหมาย โดยนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎี แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นเพื่อนำส่วนที่เหมาะสมของประเทศดังกล่าวมาเป็นแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) โดยศึกษาเอกสาร ตำรา บทความการวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

2. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้งโครงสร้างคุณสมบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
5. ทำให้ทราบถึงแนวทาง และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

นิยามศัพท์

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า การปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองและดูแลกันเองตามภารกิจและเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

เทศบาล หมายความว่า หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

ผู้บริหารท้องถิ่น หมายความว่า นายกเทศมนตรี

รองนายกเทศมนตรี หมายความว่า บุคคลที่นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งเป็นรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเทศบาล

เลขานุการ หมายความว่า บุคคลที่นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งเป็นเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเทศบาล

ที่ปรึกษา หมายความว่า บุคคลที่นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเทศบาล