

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล

จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับเทศบัญญัติ และนโยบายต่าง ๆ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เทศบาลทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำหรืออาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่วางหลักการกระจายอำนาจโดยให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นในเขตที่มีความเจริญและใช้การบริหารเมืองเป็นหลัก โดยเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ได้วางอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นในแต่ละเขตพื้นที่ของเทศบาล ซึ่งสามารถสรุปในแต่ละด้านได้ดังนี้ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัด

ระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 อันเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดรูปแบบการปกครองของเทศบาลเป็น รูปแบบนายกเทศมนตรี โดยได้แบ่งโครงสร้างสำคัญเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เห็นได้ว่ากฎหมายเทศบาลได้วางโครงสร้างของเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองในระดับชาติที่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีเจตนาเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายต่างทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานและถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งโครงสร้างการปกครองดังกล่าวถือเป็นส่วนที่ช่วยสร้างให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยทรงมีพระมหากษัตริย์อันเป็นประมุขมากขึ้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) มาตรา 48 เตรศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปได้ดังนี้

การกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล การสั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับงานราชการของเทศบาล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี และวางระเบียบการบริหารงานของเทศบาล ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคารภายในเขตเทศบาล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายควบคุมอาคารกำหนด พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายการสาธารณสุข โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการใดหรือกระทำการใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายการสาธารณสุขกำหนด เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลกฎหมายเทศบาลให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาล การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่น

พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนพึงได้รับการบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และสนองตอบต่อความต้องการ โดยส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวได้มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวแทน

นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงถือว่ามิตบพาทสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการของเทศบาลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอันเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาล ที่ถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการบริหารการปกครองพื้นที่ที่มีความเจริญ และพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง อันถือเป็นชุมชนที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีตามจำนวนของแต่ละประเภทของเทศบาลเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล โดยเฉพาะตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงตำแหน่งที่ปรึกษาแล้วไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าตำแหน่งที่ปรึกษาต้องมีคุณสมบัติโดยทั่วไป เช่น มีความรู้ความสามารถด้านการพัฒนา การวางแผน หรือมีความรู้เฉพาะทาง ด้านทักษะของที่ปรึกษาต้องใช้ทักษะในการให้คำปรึกษา หรือเทคนิคในการแก้ไขปัญหา ด้านทัศนคติหรือเจตคติ ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อวิชาชีพ มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ ประกอบกับบทบาทของที่ปรึกษาต้องอยู่ในฐานะ “ผู้ให้การสนับสนุน” ซึ่งที่ปรึกษาต้องรู้ปัญหาสาเหตุและแนวทางการแก้ไขขององค์กรเป็นอย่างดี ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้เชี่ยวชาญ” โดยต้องมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่รับผิดชอบ ที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้กระตุ้น” จะต้องเป็นผู้ยกปัญหามาให้ผู้บริหารตัดสินใจ และที่ปรึกษาในฐานะ “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” คือ ต้องเป็นผู้ช่วยผู้บริหารในการวินิจฉัยปัญหาความต้องการและช่วยการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรเมื่อกล่าวถึงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีถือได้ว่าได้มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล แต่การดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกลับไม่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งกลับมีบทบาททางการเมืองน้อยมากเป็นเหตุให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาลที่ต้องการให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาลตามภารกิจและอำนาจของ

เทศบาลที่ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะภายในประเทศ เพื่อสนองตอบต่อประชาชนในเขตเทศบาล อีกทั้ง ณ ปัจจุบัน จากการที่รัฐได้ถ่ายโอนภารกิจตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทบจะทุกด้าน เช่น ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านสวัสดิการและสังคม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรมและด้านการเศรษฐกิจ เป็นต้น เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีมีบทบาทและมีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้น คือ ต้องรับภารกิจและอำนาจหน้าที่เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตเทศบาล ดังนั้น นายกเทศมนตรีต้องมีทีมงานและที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล แต่การทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ขาดบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้ง โครงสร้าง คุณสมบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่และระบบวิธีการทำงานของที่ปรึกษาไม่ชัดเจนและครอบคลุม เป็นเหตุให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของเทศบาล

การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้มีการบัญญัติเรื่องการแต่งตั้ง ลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งที่ปรึกษาตามบทที่ 2 ทวิ มาตรา 48 อัญญา มาตรา 48 เทรส มาตรา 48 จตุทศ และมาตรา 48 โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

มาตรา 48 เทรส นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย

(2) สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 48 จตุทศ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. รับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจตามการงานปกติ

3. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่นหรือกรรมการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

มาตรา 48 โสฬส รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

(2) นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(3) ตาย

(4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี

(5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 นว

(6) กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 48 จตุทศ

(7) ถูกจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่ง
ให้นำความใน (1) (2) (3) (4) (6) และ (7) มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของที่
ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม

ให้นำความตามวรรคสามของมาตรา 48 ปัญจทศ มาใช้บังคับกับกรณีของรอง
นายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ
- (5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ ฯลฯ

วรรคสาม เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

เมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่
13) พ.ศ.2552 ข้างต้นแล้วเห็นว่าการแต่งตั้งและการถอดถอนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมา
จากการใช้อำนาจเฉพาะตัวของนายกเทศมนตรี เว้นแต่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกระทำการฝ่าฝืน
ตามมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552
อำนาจในการสอบสวนหรือวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วน
คุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีได้มีการกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำ
การอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 แต่มิได้บัญญัติคุณสมบัติทั่วไปให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีคุณสมบัติ ใน
เรื่อง สัญชาติ อายุ หรือวุฒิการศึกษาของผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นต้น ส่วน
บทบาทอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีก็ได้กำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมี
อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอย่างไรและในเรื่องโครงสร้างของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกลับ
นำไปรวมกับตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีตามจำนวนของแต่ละประเภทเทศบาล

ผู้ศึกษาเห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่บัญญัติถึงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความไม่ชัดเจนและไม่
ครอบคลุมในทางปฏิบัติ ทำให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่มีบทบาทในการทำหน้าที่ที่
ปรึกษา ประกอบกับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งเพียง

ลักษณะในนามตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษากลับไม่มีตัวตนของบุคคลในการทำหน้าที่แต่อย่างใด อันถือว่าเป็นการนำภาษีของประชาชนมาใช้โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ในการต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายเดือนกับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีประกอบกับสาเหตุสำคัญของปัญหา คือ การที่กฎหมายเทศบาลมิได้กำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทำให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมาจากพรรคพวกหรือห้วกะแนนของนายกเทศมนตรีหรือมาจากบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือมาจากบุคคลที่มีอิทธิพลหรือผู้ได้รับการนับหน้าถือตาในพื้นที่ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวสามารถค้ำประกันเสียงและเป็นบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่เกรงกลัวและเกรงใจ

จากสาเหตุดังกล่าวทำให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ หรือไม่มีวุฒิการศึกษาเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือตนเองในการบริหารราชการของเทศบาล การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมือง เนื่องจากตนได้รับผลประโยชน์ในสมัยหาเสียงเลือกตั้งหรือจะได้รับประโยชน์ในระหว่างที่ตนเองเข้าสู่ตำแหน่งนายกเทศมนตรี

ดังนั้น เมื่อการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของเทศบาลและการปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี อันก่อให้เกิดการไร้ซึ่งประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในการทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ประกอบกับการทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาล ที่ต้องการให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานราชการของเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ แก่นายกเทศมนตรี เช่น การบริหารราชการ การกำหนดนโยบาย การศึกษา การวิเคราะห์ การค้นคว้าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในเขตท้องถิ่นของตนเอง

จึงเห็นได้ว่าภารกิจและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเทศบาลจะเพิ่มมากขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ในขณะที่บทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดน้อยลงตามลำดับประกอบกับการถ่ายโอนอำนาจการปกครองและการบริการสาธารณะจากรัฐ เทศบาลยังต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้และการศึกษาตลอดจนการที่เทศบาลถือเป็นเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเขตเมือง คือ มีความหนาแน่นของชุมชน และความ

เจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ สิ่งที่สำคัญในการพัฒนาในเขตเทศบาลต้องอาศัยนายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) และรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นทีมงานฝ่ายบริหาร เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่เทศบาลที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จึงเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารในการศึกษาวิเคราะห์การให้คำปรึกษาหรือการให้ข้อเสนอแนะของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไปเป็นแนวทางและวิธีการพัฒนาเทศบาล โดยการเน้นการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้ตรงจุดต่อความต้องการของประชาชน ประกอบกับเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติให้ครอบคลุมทุกความต้องการของประชาชนให้เป็นไปตามแผนนโยบายหรือแผนงานที่นายกเทศมนตรีได้ให้ไว้กับสภาเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ แต่บทบาทของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่มิได้มีบทบาทหน้าที่เช่นนั้นกลับปฏิบัติหน้าที่อย่างไร้ทิศทางไม่เป็นระบบและไม่มีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงานราชการของเทศบาล เป็นเหตุให้การบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามกฎหมายก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการบริหารชุมชนขาดการพัฒนาตามไปด้วย ดังนั้นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีและถือเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนเครื่องจักรที่เปรียบเสมือนนายกเทศมนตรีให้ขับเคลื่อนได้อย่างราบรื่นไม่ติดขัดหรือชำรุดบกพร่องแต่ประการใด

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 โดยสามารถวิเคราะห์ปัญหา ได้ดังนี้

ปัญหาด้านรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชนในการบริหารราชการของเทศบาล โดยหน้าที่หลักของนายกเทศมนตรีได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเทศบาล ซึ่งกำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาล การวางแผนนโยบายการบริหารราชการโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกำหนดให้มีวาระสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบกับกฎหมายเทศบาลยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ

นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

เมื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่าการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี มาจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการได้มาของ รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีที่ถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองนั้น มิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกับนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแก่นายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและตำแหน่งอื่นตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรี เป็นการเฉพาะตัวดังกล่าวเป็นเหตุให้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านรูปแบบการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีรูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน หรือผ่านกระบวนการพิจารณา คัดเลือก สรรหาหรือกลั่นกรองบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

1. ปัญหารูปแบบในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

จากบทบัญญัติตามมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์รูปแบบการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมาจากการใช้อำนาจโดยตรงและเฉพาะตัวของนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีตามจำนวนและหลักเกณฑ์ของแต่ละประเภทของเทศบาลเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลใดมาเป็นที่ปรึกษาของตนก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ปฏิบัติไว้ในมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือรับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจตามการงานปกติ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลจะกระทำ

ดังนั้น จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายเทศบาลกำหนดคุณสมบัติที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพียงคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าวข้างต้น เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งญาติพี่น้องของตนเองหรือพวกพ้องของตนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือห้วกะแนนของตน หรือบุคคลที่จบประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาหรืออุดมศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรีก็ได้ ทำให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความสามารถ โดยปัญหาดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ ได้ดังนี้

1.1 การขาดการกระบวนการพิจารณาหรือกลั่นกรองในการเข้าสู่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ตามมาตรา 48 อัญฎุ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวนของแต่ละประเภทของเทศบาล ได้โดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวทำให้เกิดปัญหาการได้บุคคลมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีโดยขาดความเหมาะสมกับตำแหน่งไม่ว่าเรื่องในคุณวุฒิหรือวัยวุฒิและความรู้ความสามารถ การที่กฎหมายเทศบาลให้อำนาจโดยตรงและเฉพาะตัวแก่นายกเทศมนตรี ให้สามารถออกคำสั่งเทศบาลเพื่อแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาของตนโดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองในระดับชาติ ที่ถือเป็นแม่แบบของการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ได้วางรูปแบบและโครงสร้างการปกครองเหมือนการเมืองระดับชาติ โดยมีโครงสร้างสำคัญ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยรูปแบบการได้มาซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองระดับที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ กับที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

เห็นได้ว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ มาจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ จะลงนามในคำสั่งแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ส่วนการเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ยังให้สิทธินายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ในการเสนอชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของตนประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของประเศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวต้องมีการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาในคณะกรรมการที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนการเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นที่ปรึกษาของตนเอง เห็นได้ว่าที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ หรือคณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเศสหรัฐอเมริกาหรือคณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น ได้มีกระบวนการพิจารณากลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อให้ได้บุคคลที่มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานกับบุคคลที่แต่งตั้ง โดยตรงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อนโยบายหรือแผนงานที่ได้วางไว้ แต่การแต่งตั้งนายกเทศมนตรีในรูปแบบเทศบาลของไทยกลับไม่มีกระบวนการพิจารณากลั่นกรองบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความสามารถและเป็นบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งเนื่องจากนายกเทศมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายแต่งตั้งที่ปรึกษาที่มาจากพรรคพวกของตน หรือหัวหน้าคณะ หรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีของตน อันเป็นการตอบแทนทางการเมืองเพื่อให้บุคคลดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งที่มีการสัญญาหรือได้ตกลงกันไว้

จากบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีมีอำนาจโดยตรงและเฉพาะตัวเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง โดยมุ่งหวังประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้งโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเพื่อหวังว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของตนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนใน

การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ แต่ในทางกลับกันนายกเทศมนตรีกลับใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้ตามอำเภอใจเพื่อให้พรรคพวกของตนเข้ารับตำแหน่ง เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียกับการที่ตนเองได้รับตำแหน่งนายกเทศมนตรี อันเป็นการตอบแทนหรือทดแทนบุญคุณกับบุคคลที่ช่วยเหลือตนให้ได้รับตำแหน่ง อันเป็นการตอบแทนทางการเมือง สิ่งดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ขาดความรู้ความสามารถหรือความชำนาญในการบริหารราชการ เพื่อหน้าที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล เป็นเหตุให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาลและปัญหาในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่เคยมาปฏิบัติหน้าที่แต่ได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือนจากงบประมาณของเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณของแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชน หรือเรียกการกระทำดังกล่าวว่า “เป็นการแต่งตั้งเพียงในนาม” เท่านั้น เพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมืองกับบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือหรือร่วมดำเนินการทางการเมืองเพื่อให้ตนเองได้รับตำแหน่งเพียงเท่านั้น

1.2 การที่นายกเทศมนตรีมีคุณวุฒิและวัยวุฒิแตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาในการแต่งตั้ง ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

จากบทบัญญัติตามมาตรา 48 (2) เบญจ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่กำหนดคุณสมบัติในเรื่องของคุณวุฒิและวัยวุฒิของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี สามารถวิเคราะห์ถึงการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีได้ดังนี้

มาตรา 48 เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติ และไม่ต้องมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าบุคคลที่จะมาเป็นนายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องมีคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาหรือในระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย แต่อาจจะมีคุณวุฒิในระดับประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา หรือไม่มีวุฒิการศึกษาด้านใดก็สามารถเป็นนายกเทศมนตรีได้โดย

อาศัยการเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสมาชิกเมืองพัทยา หรือเคยเป็นสมาชิกรัฐสภาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเมื่อนายกเทศมนตรีมีคุณวุฒิและวุฒิภาวะที่แตกต่างกันเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรีจึงมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน เนื่องจากมุมมองในด้านความรู้ ความสามารถหรือวิสัยทัศน์ในการเป็นผู้บริหารแตกต่างกันไป ด้วยเหตุดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในการได้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีโดยขาดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และขาดความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ แต่สิ่งที่สำคัญที่เชื่อมโยงด้านคุณวุฒิของนายกเทศมนตรี คือ การที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจเฉพาะตัวตามกฎหมายเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่แต่งตั้งที่ปรึกษาจากญาติพี่น้องหรือพวกพ้องของตนเอง หรือจากบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ต่อนายกเทศมนตรีก่อนหรือหลังการได้รับตำแหน่งหรือผู้ทรงอิทธิพลหรือผู้ที่ประชาชนเกรงกลัว เกรงใจ เพื่อเป็นการคุ้มครองเสียงในพื้นที่ ซึ่งบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นถือเป็นการให้คำมั่นสัญญาเพื่อเป็นการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี หรือเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นการตอบแทนทางการเมือง กับบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรี เหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการทำงานเนื่องจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความสามารถ และความเข้าใจในระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่เข้าใจในหลักการบริหารอันจะมีส่วนช่วยนายกเทศมนตรีในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

จากการที่รัฐได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปกครองและภารกิจจากราชการส่วนกลางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น แต่บุคลากรและงบประมาณกลับไม่ได้รับการถ่ายโอนให้สอดคล้องกับภารกิจถ่ายโอนที่เพิ่มมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างของอำนาจหน้าที่รัฐเพื่อส่งเสริมและให้อิสระประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลหรือองค์กรใด ๆ แต่รัฐยังสามารถควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบของกฎหมายมิได้ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการตามอำเภอใจ ซึ่งการกระจายอำนาจ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายในพื้นที่ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของแต่ละท้องถิ่น

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองจากเดิมที่ให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ปกครองและดูแล เปลี่ยนเป็นให้อำนาจอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางจะถูกลดบทบาทหน้าที่จากเดิมที่เคยมีอำนาจปกครองเองทั้งประเทศ ซึ่งหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะปกครองตามเจตนารมณ์และทิศทางภายในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางเท่าที่จำเป็นเท่านั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ทำการแบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ด้วยกัน ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามความเจริญและความหนาแน่นของจำนวนประชากรทำให้ความต้องการของประชาชนในการรับบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ดังนั้น ปัจจัยสำคัญในการสนองต่อความต้องการของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณะจากเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประกอบกับรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นทีมงานฝ่ายบริหาร โดยมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี เข้าทำหน้าที่ในการบริหารราชการเทศบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนงานที่ฝ่ายบริหารได้กำหนดไว้ อันก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนให้ได้รับการจากรัฐและสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงจุดในแต่ละพื้นที่ที่มีวัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันไป จากการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้งสามประเภท ได้มอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะให้เทศบาลแทบจะทุกด้าน เช่น ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการสาธารณสุขปโภค ด้านสาธารณสุขการ ด้านการโยธาสาธารณะ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านงานทะเบียนราษฎร เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารได้รับบทบาทและหน้าที่หนักขึ้นจากแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จากการศึกษาได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปกครองและภารกิจจากราชการส่วนกลางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ดังนั้น การทำหน้าที่บริหารราชการเทศบาลของนายกเทศมนตรี เพื่อวางแผน วางแผน การจัดองค์กร และการควบคุมเทศบาล ต้องอาศัยกลุ่มหรือทีมงานที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และร่วมสนับสนุนกับภารกิจที่ได้รับมอบหน้าที่แทบจะทุกด้าน เพื่อให้การให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กลับกำหนดโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีให้รวมกับตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีตามจำนวนของแต่ละประเภทของเทศบาล ตามมาตรา 48 อัญญาแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ที่ได้บัญญัติ ดังนี้

มาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าโครงสร้างของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีเป็นโครงสร้างที่รวมกัน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในด้านโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพราะจะทำให้จำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีจำนวนไม่แน่นอนเนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจเฉพาะตัวแก่นายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ตามจำนวนแต่ละประเภทของเทศบาล จึงเป็นสาเหตุของปัญหาด้านโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันไม่เกินสองคน จึงเป็นที่แน่ชัดว่านายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีได้เพียงหนึ่งคนและสามารถแต่งตั้ง

เลขานุการนายกเทศมนตรีได้เพียงหนึ่งคนเท่านั้น แต่ถ้ากรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนหรือเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่สามารถกำหนดให้มีจำนวนที่แน่นอนได้ เช่นเทศบาลเมืองกำหนดให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน ดังนั้นนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพียงหนึ่งคนส่วนจำนวนที่เหลือสองคนอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเทศมนตรี หรือกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน ดังนั้น นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจำนวนสี่คนส่วนอีกหนึ่งคนอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเทศมนตรีหรือแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจำนวนหนึ่งคนส่วนอีกสี่คนอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเทศมนตรีหรือแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีอย่างละหนึ่งคนก็ได้ เนื่องจากมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันไม่เกินจำนวนที่กำหนดของแต่ละประเภทของเทศบาล

เห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมิได้เป็นการบังคับหรือกำหนดจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่แน่นอนและชัดเจน เป็นเหตุให้จำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีจำนวนที่ไม่แน่นอนและไม่เท่ากันในแต่ละประเภทของเทศบาล ประกอบกับ ณ ปัจจุบัน ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะแทบจะทุกด้าน แต่จำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่กำหนดมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กลับมีจำนวนน้อยและไม่มีความแน่นอนในเรื่องของจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรี อันสอดคล้องกลับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นและแทบทุกด้าน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 49 (3) และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของนายกเมืองพัทยา ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2552 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 49 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

มาตรา 57 ในกรณีมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 49(3) ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนรวมกันทั้งหมดเกินเก้าคนไม่ได้

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2552 บัญญัติว่า นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองนายกเมืองพัทยา และอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกันแล้วไม่เกินห้าคน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตของตน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เช่นเดียวกับเทศบาล แต่ในเรื่องของความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูงกว่าเทศบาล ได้มีการกำหนดโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นในรูปของคณะที่ปรึกษาตามจำนวนที่กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งกำหนด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและเป็นแหล่งเศรษฐกิจของประเทศหรือเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศเช่นเดียวกับเมืองพัทยาหรือเทศบาลเมืองที่มีที่ตั้งอยู่ในศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัด ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 หรือเทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่มีอยู่หนาแน่นหรือเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยองที่มีเมืองอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก เทศบาลทั้งหมดตามที่กล่าวมาล้วนเป็นเทศบาลที่มีงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่มากมายและเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ตลอดจนมีจำนวนประชากรในพื้นที่อยู่หนาแน่น เทียบเท่ากับเมืองพัทยา แต่จะน้อยกว่ากรุงเทพมหานคร แต่จำนวนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีของเทศบาล ตามมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กลับกำหนดให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีร่วมกับ

ตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้จำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความไม่ชัดเจน และแน่นอน เนื่องจากกฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีเป็นการเฉพาะตัวในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีร่วมกับเลขานุการนายกเทศมนตรีและมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากรัฐแทบจะทุกด้าน

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ก่อให้เกิดปัญหาด้านโครงสร้างของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เนื่องจากเกิดความไม่ชัดเจนและแน่นอนของจำนวนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญอันมีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการเทศบาล เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์และให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรี ประกอบกับที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในโครงสร้างปัจจุบันถือว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นจากการถ่ายโอนของราชการบริหารราชการส่วนกลางที่ได้ถ่ายโอนอำนาจการปกครองและภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับขนาดพื้นที่และภารกิจหน้าที่ของเทศบาลที่เพิ่มมากขึ้นแบบเท่าตัวตามสภาพและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นและเพิ่มพูนศักยภาพในการดำเนินการกิจและเกื้อหนุนต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

จากปัญหาด้านรูปแบบการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทั้งสองประเด็นตามที่กล่าวมาในรายละเอียดข้อ 1.1 และข้อ 1.2 ข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีมีอำนาจโดยตรงและเฉพาะตัวเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจและไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง โดยมุ่งหวังประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้งโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม เพื่อหวังว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของตนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ แต่ในทางกลับกันนายกเทศมนตรีกลับใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้ตามอำเภอใจเพื่อให้พรรคพวกของตนเข้ารับตำแหน่ง

เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียกับการที่ตนเองได้รับตำแหน่งนายกเทศมนตรี อันเป็นการตอบแทนหรือทดแทนบุญคุณกับบุคคลที่ช่วยเหลือตนให้ได้รับตำแหน่งอันเป็นการตอบแทนทางการเมือง ดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ขาดความรู้ความสามารถหรือขาดความชำนาญในการบริหารราชการ เพื่อหน้าที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล และการทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล และปัญหาในเรื่องดังกล่าวที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี “เป็นการแต่งตั้งเพียงในนาม” แต่ได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือนจากงบประมาณของเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชน

โดยการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพียงเป็นการแต่งตั้ง เพื่อตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ไม่มีบทบาททางการเมือง เนื่องจากนายกเทศมนตรียังคงใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการบริหารราชการของเทศบาล เนื่องจากนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มโดยมีอิทธิพลภายในกลุ่มเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกันหมดหรือเกือบทั้งหมด ดังกล่าวเป็นเหตุให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบและการถ่วงดุลซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่ายไม่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ปัญหาด้านคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

การปกครองในรูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนหรือตัวแทนของตนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีซึ่ง โครงสร้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรีถือเป็นฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและเทศบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย การทำหน้าที่ของนายกเทศมนตรีกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ตามมาตรา 48 สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ส่วนคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยผู้สมัคร การสมัครรับเลือกตั้งและตัวแทนผู้สมัคร มาตรา 44 และมาตรา 45 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 44 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้ง

เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง และ

คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
มาตรา 45 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) ดิคาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 34 (1) (2) หรือ (4)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- (5) ได้รับความผิดโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (6) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะได้รับความผิดหรือไม่โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี
- (7) เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (9) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (10) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (11) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตาม

พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต

(12) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(13) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(14) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ดินของรัฐ

(16) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(17) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 แล้วยังมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมอีกตามมาตรา 48 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 48 เบญจ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

(3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้

เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

เห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นได้วางหลักเกณฑ์และขอบเขตของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่ชัดเจน ครอบคลุม และเหมาะสมโดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีมลทินมัวหมองในด้านต่าง ๆ เหตุที่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์ของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้มีความชัดเจนและครอบคลุมในทุก ๆ ด้านเนื่องจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองและเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อเข้าทำหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนสนองตอบต่อความต้องการและก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น นายกเทศมนตรีในฐานะฝ่ายการเมืองและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ในฐานะผู้นำการบริหารราชการของเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพ ตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีซึ่งถือเป็นทีมงานในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการเทศบาล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ดังต่อไปนี้

มาตรา 48 จตุทศ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. รับเงินหรือประโยชน์อื่นใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจตามการงานปกติ
3. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาลหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่นหรือกรรมการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้วางหลักเกณฑ์และวางข้อกำหนดของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ถ้าจะให้มีความหมายง่ายขึ้นการวางข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีนั่นเอง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองเหมือนกับที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แต่รูปแบบการได้มาของนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีความแตกต่างกัน คือ ตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี แต่ทั้งสองตำแหน่งถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองและเป็นทีมงานฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่บริหารงานราชการของเทศบาลเช่นกัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กลับวางคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่ครอบคลุมและชัดเจน ดังเช่น ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่มีความรู้ความสามารถในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจากพรรคพวก หรือหัวหน้าของตนเอง หรือแต่งตั้งจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หรือผู้มีส่วนช่วยเหลือหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรี การดังกล่าวจึงเป็นการแต่งตั้งซึ่งเป็นการตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น โดยนายกเทศมนตรีมิได้มีความมุ่งหวังให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมหรือส่วนช่วยเหลือในการบริหารราชการเทศบาลที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายเทศบาล

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 48 จตุทศแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มีความหมายไม่ชัดเจนและเป็นช่องว่างของกฎหมายให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนมีอำนาจเฉพาะตัวในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้ได้บุคคลที่มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาโดยขาดความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงานเทศบาล ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาเห็นว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ยังมิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

เทศบาลอันถือเป็นคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่จำเป็นต้องบังคับใช้กับตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แม้จะเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับตำแหน่งนายกเทศมนตรี ได้แก่

(1) อายุของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการกำหนดถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเนื่องจากอายุสามารถบ่งชี้ถึงความรับผิดชอบหน้าที่ ภาวะผู้นำและการเป็นที่ยอมรับในสังคม ประกอบกับสามารถบ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถ ไหวพริบปฏิภาณ การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การรู้จักใช้เหตุผล การเป็นที่ยอมรับนับถือและน่าเชื่อถือของสังคม ตลอดจนการมีวิจารณญาณในการตัดสินใจที่ดี ซึ่งสิ่งดังกล่าวล้วนเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

(2) คุณวุฒิของผู้จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาโดยทั่วไปทั้งส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนส่วนใหญ่จะมีกำหนดคุณวุฒิของที่ปรึกษาให้มีความรู้ ความชำนาญ หรือความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหาร การเงินและบัญชี หรือด้านกฎหมาย แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กลับมิได้มีการบัญญัติในเรื่องคุณวุฒิของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ขาดความรู้ความสามารถในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงานของเทศบาล

ส่วนลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามมาตรา 48 จตุศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดข้อห้ามไว้เป็นบางประการแล้วแต่ยังไม่ครอบคลุมถึงลักษณะต้องห้ามผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องมีความชัดเจนและครอบคลุม เนื่องจากตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีถือเป็นผู้แทนของประชาชนในการเข้าทำหน้าที่บริหารงานราชการของเทศบาลเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี แม้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจะมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมและเป็นการป้องกันมิให้บุคคลอาศัยตำแหน่งทางการเมืองกระทำการหรือไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าลักษณะต้องห้ามของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีความจำเป็นและเหมาะสมกับตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่ควรมีการวางหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติต้องห้ามไว้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ไม่มีความเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ได้แก่

(1) ตัดยาเสพติดให้โทษ เนื่องจากบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาต้องมีความเหมาะสมมีภาวะผู้นำและเป็นบุคคลที่สังคมยอมรับ ประกอบกับทุกวันนี้ทุกภาคส่วนได้มีการรณรงค์และแก้ปัญหาของยาเสพติดมาโดยตลอดทำให้บุคคลที่ตัดยาเสพติดให้โทษไม่เป็นที่ยอมรับในสังคม

(2) เป็นบุคคลล้มละลาย ด้วยเหตุที่ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และจะมาอาศัยตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลอื่น โดยมีขอบเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเงินทองจากการที่ตนมีอำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งทางการเมือง

(3) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรืออยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพราะคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าว เป็นการป้องกันบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล การที่นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลใดมาเป็นที่ปรึกษาของตนบุคคลนั้นต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จริงมิใช่แต่งตั้งบุคคลที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากถูกคุมขังโดยหมายศาล

(5) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือออกจากราชการ หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คุณสมบัติดังกล่าวถือเป็นการจำกัดหรือเป็นการตีกรอบ หรือตัดวงจรบุคคลที่เคยกระทำการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่ เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากบุคคลดังกล่าวถือว่ามียมลทินในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 48 จตุตศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มีการบัญญัติที่ไม่ชัดเจนและครอบคลุมในด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งหนึ่ง แม้การได้มาซึ่งตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจะมาโดยการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี โดยรายละเอียดในด้านคุณสมบัติและคุณสมบัติต้องห้ามของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ข้างต้นถือเป็นคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามที่เหมาะสมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ

ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

การบริหารงานราชการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนหัวหน้าหน่วยงานไม่ว่าภาครัฐ หรือภาคเอกชน หรือผู้มีหน้าที่ทุกฝ่ายต้องเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนก่อนเป็นลำดับแรก เมื่อก้าวถึงคำว่า “อำนาจหน้าที่” (Authority) ย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นสิ่งที่บุคคลได้รับมอบหมาย หรือ ได้รับความไว้วางใจเป็นการรับผิดชอบต่อการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามที่ได้รับมอบหมายทำให้อำนาจหน้าที่กับ “ความรับผิดชอบ” (Responsibility) จึงเป็นสิ่งควบคู่กัน ดังนั้นอำนาจหน้าที่จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้การบริหารบรรลุเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นรูปของหน่วยงานราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การต่าง ๆ หรือ บริษัท ห้างร้าน

การบริหารงานราชการของเทศบาลก็เช่นกันบุคลากรทุกฝ่ายต้องเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนให้ถ่องแท้เสียก่อนที่จะลงมือปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนแล้วการปฏิบัติราชการตามที่ได้มอบหมาย หรือที่วางนโยบายและแผนงานไว้ย่อมเกิดผลสำเร็จของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย ตามมาตรา 48 เศรศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ประกอบกับมาตรา 48 สัตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลเห็นได้ว่ากฎหมายเทศบาลได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและในขณะเดียวกันการทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาลของนายกเทศมนตรีกฎหมายเทศบาลยังให้อำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีเพื่อเป็นทีมงานในฝ่ายบริหารและให้อำนาจรองนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 48 อัญฐ และมาตรา 48 วิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ดังนี้

มาตรา 48 อัญฐนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

มาตรา 48 วิสติ อำนาจหน้าที่ในการสั่ง หรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แก่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสามต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมาย ประกอบกับกำหนดให้รองนายกเทศมนตรีสามารถรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีกรณีนายกเทศมนตรีไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้หรืออาจมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่แทน หรือมอบหมายให้รับผิดชอบแทนในการบังคับบัญชาสำนัก หรือกองราชการภายในเทศบาลแทนนายกเทศมนตรีได้ หรือมีอำนาจลงนามแทนนายกเทศมนตรีตามกฎหมายที่ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมดูแลกองช่าง รองนายกเทศมนตรีสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี ในการออกใบอนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ ในการบริหารราชการของนายกเทศมนตรี มาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวนแต่ละประเภทของเทศบาลแต่บทบัญญัติตามมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 หรือบทบัญญัติในมาตราอื่นแห่งกฎหมายเทศบาลก็มิได้มีการบัญญัติบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีอย่างไร

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเหมือนตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาลมีเจตนามุ่งให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานของเทศบาลเช่นเดียวกับตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี แต่เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไว้ เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่ทราบหน้าที่ของตนเองว่ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไร ทำให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่มีบทบาททางการเมือง

อีกทั้งการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นการแต่งตั้งเพียงในนามโดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งไม่เคยมาปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากพรรคพวกหรือหัวหน้าคณะของนายกเทศมนตรี หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือบุคคลผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลที่ประชาชนในชุมชนมีความเกรงอกเกรงใจ เป็นเหตุให้การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นการแต่งตั้งเพื่อตอบแทนทางการเมืองเท่านั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มีเจตนามุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือนายกเทศมนตรีเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะในการบริหารงานราชการของนายกเทศมนตรี แต่เนื่องด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดการไร้ทิศทางหรือไม่มีการรอบแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาททางการเมือง

แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจและหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่เป็นตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งที่มีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรี เพื่อทำการศึกษา หรือวิเคราะห์ แนวทางกำหนดนโยบาย หรือแผนงานเพื่อพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อันเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสภาพต่าง ๆ ของสังคมในชุมชน โดยอาศัยกฎหมาย แนวทาง นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมต่าง ๆ ตลอดจนคำสั่งหรือนโยบายของทีมงานฝ่ายบริหาร

เทศบาล ซึ่งล้วนมีผลต่อการดำเนินชีวิตที่จะเกิดขึ้นในชุมชนทั้งสิ้น สิ่งดังกล่าวคือความสำคัญของอำนาจและหน้าที่ทางการเมืองที่มีผลต่อสังคมและชุมชนในทุก ๆ ด้าน

ผู้ศึกษาเห็นว่าจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาลอันเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลให้บรรลุเป้าหมายตามที่นายกเทศมนตรีได้กำหนดนโยบายและแผนงานที่วางไว้ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ.2548 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเทศบาล มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองเทศบาล และแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เทศบาลจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลดังกล่าวต้องสอดคล้องกับระเบียบว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนได้มีองค์กรจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาแผนเทศบาล มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาเทศบาล ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา พิจารณาร่างแผนพัฒนา และร่างแผนการดำเนินงาน แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร เป็นต้น คณะที่สอง คือ คณะกรรมการสนับสนุนแผนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล มีหน้าที่จัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการเทศบาลกำหนด เมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเทศบาลแล้วให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนากองเทศบาล ถือเป็นแผนที่ใช้เป็นเครื่องมือของเทศบาลสำหรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยจะเน้นให้เห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ซึ่งวิธีการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลมาจากการประชุมประชาคมของประชาชนที่เสนอกิจกรรมหรือโครงการที่จะพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในชุมชนเพื่อบรรจุไว้ในแผน หรือมาจากส่วนราชการภายในเทศบาลที่เสนอโครงการหรือกิจกรรมเพื่อบรรจุไว้ในแผนหรือมาจากนโยบายของฝ่ายบริหารที่จะเสนอโครงการหรือกิจกรรมเพื่อเป็นแผนงานในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในชุมชน เมื่อได้ที่มาของกิจกรรมและโครงการตามที่กล่าวมาแล้ว ขั้นตอนต่อมาจะเป็นการรวบรวมกิจกรรมหรือโครงการเพื่อมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของเทศบาล เห็นได้ว่ากระบวนการเสนอโครงการหรือกิจกรรมบางอย่างต้องมีการศึกษา และวิเคราะห์ก่อนที่จะดำเนินการบรรจุไว้ในแผนพัฒนา จึงจำเป็นที่นายกเทศมนตรีต้องมีที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการกำหนดนโยบาย ทิศทางแนวทางการพัฒนาของเทศบาล ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีควรร่วม

เป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และชัดเจนตามกฎหมาย โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวอีกตามข้อ 10 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 เนื่องจากผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าที่ปรึกษานายกเทศมนตรีควรมีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนการดำเนินการดังกล่าว

ปัญหาวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ก็ตามย่อมต้องมีการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายในการดำเนินการรวมทั้งแผนงานที่ต้องปฏิบัติงานภายในองค์กร เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงาน การดำเนินงานของบุคคลก็เช่นเดียวกันถือว่าเป็นตัวกำหนดทิศทางและเป้าหมายภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือภายใต้มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานกำหนด

การบริหารงานของเทศบาลก็เหมือนกันที่ต้องมีการดำเนินงานเพื่อเป็นการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายอันมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือผลสำเร็จตามนโยบายหรือแผนงานที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้ ดังนั้น ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อนายกเทศมนตรีในการบริหารงานราชการของเทศบาล เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีส่วนช่วยให้การบริหารราชการของนายกเทศมนตรีเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อหน่วยงานและตอบสนองต่อความต้องการอันเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในพื้นที่

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า “วิธีการดำเนินการ” และ “บทบาทอำนาจหน้าที่” ที่เป็นสิ่งที่แตกต่างกันจึงได้กำหนดประเด็นปัญหาเพิ่มเติมนอกเหนือจากปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นว่าอำนาจหน้าที่เป็นตัวบ่งชี้และเป็นสิ่งที่ต้องกำหนดตามกฎหมายหรือมาตรฐานของบุคคลที่มีตำแหน่งในหน้าที่ราชการหรือแม้กระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ส่วนการดำเนินงานเป็นการกระทำที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ สิ่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ศึกษาต้องแยกประเด็นปัญหาในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและปัญหาวิธีการดำเนินงานของตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีออกจากกัน เพื่อให้การศึกษา และวิเคราะห์เกิดความชัดเจนและเกิดประโยชน์ในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติถึงวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไว้ในกฎหมายเทศบาลซึ่งผู้ศึกษาเห็น

ว่าการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีถือเป็นแนวทางที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นไปตามแผนงานหรือนโยบายที่ได้วางไว้ การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาททางการเมือง

เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่รู้บทบาทอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานด้วยเหตุที่กฎหมายเทศบาลไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องใด สิ่งดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นการแต่งตั้งเพียงลักษณะในนาม แต่ผู้ได้รับการแต่งตั้งไม่เคยมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ประกอบกับนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ได้ใช้อำนาจในการบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเป็นเหตุให้บุคคลที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย ได้แก่ ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีมาจากพรรคพวกหรือหัวหน้าคณะของนายกเทศมนตรีในระหว่างที่นายกเทศมนตรีลงสมัครรับเลือกตั้ง และการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งที่เป็นการตอบแทนทางการเมืองเท่านั้นซึ่งการแต่งตั้งมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจเฉพาะตัวแก่นายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามจำนวนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนด สิ่งดังกล่าวเป็นเหตุให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีบทบาทและหน้าที่ทางการเมืองเนื่องจากนายกเทศมนตรีใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงฝ่ายเดียว

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารราชการของนายกเทศมนตรี เป็นอย่างมากจึงเห็นควรที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต้องมีการกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีการประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์หรือวางแนวทางในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาตามที่นายกเทศมนตรีได้กำหนดนโยบายหรือวางแผนงานการบริหารงานราชการไว้ ประกอบกับการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี เพื่อเสนอต่อนายกเทศมนตรีทราบถึงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในรอบปี เพื่อเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมช่วยแก่นายกเทศมนตรีในการเป็นแนวทางกำหนดนโยบายและวางแผนงานตลอดจนเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในปีถัดไป เนื่องจากรายงานดังกล่าวได้มีการศึกษาและวิเคราะห์จากปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ปัญหาการขาดการบริหารงานราชการเทศบาลแบบมีส่วนร่วมของที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี

ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ามิบทบาทต่อการพัฒนาประเทศค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญและเป็นชุมชนที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น โดยการดำเนินงานของเทศบาลต้องยึดหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปทางการเมืองในยุคปัจจุบันที่กำลังเกิดขึ้นในภาคของประชาชนและภาคการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งการปฏิรูปทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเห็นการเมืองและสังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นและสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความเท่าเทียมกัน ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการปกครองจากการที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดทำ เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีอำนาจในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล การปกครองดังกล่าวถือเป็นการสร้างระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่ต้องการให้ประชาชนเรียนรู้ และเข้าใจในวิถีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนของประชาชน

ซึ่งการปกครองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกับรัฐ การดังกล่าวถือเป็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าทำหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาล ประกอบกับประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเป็นผู้แทนของตนเข้าทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการของนายกเทศมนตรี แม้ประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็ไม่ตัดสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานของเทศบาล ตลอดจนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อันเป็นแนวทางในการพัฒนาหรือกำหนดนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งกระบวนการปกครองดังกล่าวถือเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยเป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถดำเนินกิจการด้านประชาธิปไตยสาธารณะได้ กล่าวคือเป็นความพยายามที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของเทศบาลไม่ว่าจะเป็นการร่วมกำหนดนโยบาย หรือวางแผนพัฒนา การร่วมคิด การร่วมตัดสินใจ และการร่วมแก้ไขปัญหาภายในชุมชนโดยประชาชน เพื่อประชาชนในเขตเทศบาลให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีตลอดจนความปกติสุขทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจของนายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารงานราชการของเทศบาล เนื่องจากการปกครองของเทศบาลกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและถือเป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารงานราชการของเทศบาล โดยมาตรา 48 เตราส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และรับผิดชอบในการบริหารงานราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันมาตรา 48 อัญฐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งทีมงานฝ่ายบริหารอันประกอบด้วยรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังนี้ เทศบาลตำบลแต่งตั้งได้ไม่เกินสองคน เทศบาลเมืองแต่งตั้งได้ไม่เกินสามคน และเทศบาลนครแต่งตั้งไม่เกินสี่คน ประกอบกับยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขาธิการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ จำนวนตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ ในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรวมกันไม่เกินสามคน ในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไว้เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดการมีบทบาท และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการร่วมเข้าทำหน้าที่บริหารงานราชการของเทศบาลร่วมกับนายกเทศมนตรี ประกอบกับนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดต่อการตัดสินใจในการวางนโยบายหรือวางแผนงานในการบริหารงานของเทศบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้ครบตามตำแหน่งของกฎหมาย หรือเป็นการตอบแทนทางการเมืองต่อผู้มีส่วนช่วยเหลือให้ตนชนะการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่มีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษา วิเคราะห์ หรือร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานการพัฒนาและแก้ไขปัญหาภายในชุมชนร่วมกับนายกเทศมนตรีที่ถือว่าเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และจากการที่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการเป็นเหตุให้การทำหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขัดกับ

หลักการมีส่วนร่วมที่ต้องการให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในฐานะฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารราชการของเทศบาลแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนา แก้ปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนร่วม

เห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้วางเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีบทบาทในฐานะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงานของเทศบาล ในฐานะผู้สนับสนุนในกระบวนการทำงานร่วมกับนายกเทศมนตรีเพื่อร่วมวิเคราะห์ ศึกษา และแก้ปัญหาโดยที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องรู้สาเหตุแห่งปัญหาและหาทางแก้ไขเพื่อเป็นการวางแผนงานนโยบายและแนวทางการวางแผนพัฒนาของเทศบาล ในฐานะผู้ร่วมแก้ปัญหาของชุมชนในเขตเทศบาล ในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการศึกษาถึงความต้องการของประชาชนเป็นแนวทางในการวางแผนงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมที่ทันสมัยอันสอดคล้องกับการพัฒนาของประเทศ และในฐานะ ผู้กระตุ้นเพื่อเป็นผู้กำหนดประเด็นปัญหาให้นายกเทศมนตรีตัดสินใจ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มีเจตนาให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าว แต่กลับมิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

เห็นได้ว่าการบริหารงานของเทศบาลมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นภาคฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชนที่ต้องให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลเพื่อนำไปสู่การพัฒนา และความเจริญก้าวหน้าในท้องถิ่น อันเป็นการสนองตอบต่อความต้องการและเกิดประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนร่วม ประกอบกับเทศบาลมีข้อจำกัดเรื่องการจัดดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละรูปแบบเทศบาล จึงมีอาจดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ได้โดยลำพังหากมิได้รับความร่วมมือจากทั้งสามภาคส่วนข้างต้นเพื่อทำหน้าที่ในการมีส่วนช่วยและมีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ปัญหาในชุมชนของตนเองเนื่องจากประชาชนในชุมชนย่อมรู้ปัญหาและสิ่งที่ต้องการพัฒนาตามเจตนารมณ์ของตนเองอันเป็นการตอบรับตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าการมีส่วนร่วมของภาคฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการทำงาน อันเป็นการสะท้อนถึงการร่วมมือร่วมใจการพัฒนาตามหลักการมีส่วนร่วม และเป็นเวทีให้รับทราบถึงปัญหาสาธารณะเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งของสังคม ตลอดจนเป็นกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้ ส่งเสริม และกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนมี

จิตสำนึกร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคมอันเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาของเทศบาลมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการอันนำไปสู่หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างความสมดุลและยั่งยืนในชุมชนในเขตเทศบาล ดังนั้น ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องเป็นกลไกแห่งปัญญาเพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะอันสะท้อนปัญหาและทางออกในการพัฒนาชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ทั้งนี้ เพื่อให้ให้นายกเทศมนตรีสามารถแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของเทศบาลให้บรรลุผลสำเร็จเพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้บัญญัติเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาทการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองที่สำคัญต่อเทศบาลอันเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมตามหลักการมีส่วนร่วม การเป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะลดปัญหาการขัดแย้งทางสังคม พัฒนาระบบการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มการพัฒนาในภาพฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายประชาชน การเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายพัฒนาเทศบาลของนายกเทศมนตรีมีประสิทธิภาพ ซึ่งสิ่งดังกล่าวมิได้มีการปฏิบัติเนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้วางกรอบและแนวทางการทำหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีให้เกิดความชัดเจน และครอบคลุมเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกิดการมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ปัญหาด้านคุณธรรม และจริยธรรมกับการบริหารราชการเทศบาลของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

การเมืองการปกครองถือว่ามีความสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบที่จะมีสิทธิเลือกตั้งต้องปฏิบัติ ซึ่งการเลือกตั้งถือเป็นการเลือกผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมือง ดังนั้น การที่ประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการเลือกบุคคลใดเป็นผู้แทนของตนต้องคำนึงถึงความดีของบุคคลนั้น และเหตุที่สำคัญมากกว่าความดี คือ การพิจารณาว่าเขามีทัศนคติทางการเมืองอย่างไร และเขาเป็นคนมีคุณธรรม และจริยธรรมหรือไม่ เห็นได้ว่าคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองและของประชาชนในสังคมจึงมีบทบาทสำคัญกับระบบการเมืองการปกครองประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการ

ปกครองจะเน้นความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก จึงสามารถเรียกว่าเป็นสังคมประชาธิปไตยโดยมีลักษณะการเมืองการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อันมุ่งหวังให้สังคมเกิดความสงบสุขและเกิดความมั่นคงภายในสังคม

ซึ่งสิ่งดังกล่าวขึ้นอยู่กับรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่ต้องนำระบบคุณธรรมและจริยธรรมเข้ามาเป็นแนวทางการบริหารราชการ โดยเฉพาะนักการเมืองที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้ามาบริหารราชการของประเทศ ดังนั้น คุณธรรม คือ สภาพคุณงามความดีหรือหน้าที่อันพึงมีอยู่ในตัวส่วนจริยธรรม คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ เมื่อรวมคำสองคำเข้าด้วยกันทำให้คุณธรรมและจริยธรรม มีความหมายคือ คุณงามความดีของบุคคลที่กระทำไปด้วยความสำนึกในจิตใจ โดยได้ยึดถือจนเป็นความเคยชิน อันเป็นคุณลักษณะหรือพฤติกรรมที่ดำรงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องของตนเอง ผู้อื่น และสังคม ทำให้การมีคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมืองที่เข้มแข็งจึงเป็นสิ่งที่ต้องการของประชาชนที่ต้องการให้นักการเมืองที่เป็นผู้แทนของตนมีบทบาทในกิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งให้เกิดความยุติธรรมทางการเมือง ความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีของประชาชน โดยจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองจะต้องเป็นอิสระจากผลประโยชน์ของการแบ่งพรรคแบ่งพวกและต้องเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ถือเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลที่ได้กำหนดโครงสร้างของเทศบาลโครงสร้างสำคัญเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติโดยไม่ขัดต่อกฎหมายประกอบกับกฎหมายเทศบาลยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีเป็นทีมงานฝ่ายบริหาร เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายซึ่งฝ่ายบริหารดังกล่าวถือเป็นฝ่ายการเมือง

แต่การบริหารราชการของเทศบาลจะอาศัยฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ฝ่ายเดียวไม่ได้ การบริหารของฝ่ายบริหารต้องมีฝ่ายข้าราชการประจำร่วมดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ทำให้ทั้ง 2 ฝ่าย ต้องทำหน้าที่ควบคู่กันไป ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีและบุคคลที่นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านการเมืองและรับผิดชอบการบริหารงานของราชการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาเทศบาลว่าจะเป็นไปตามทิศทางใด ส่วนบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้วางนโยบายไว้และมอบหมายให้

นำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งการปฏิบัติของฝ่ายข้าราชการประจำต้องอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ เห็นได้ว่าการบริหารงานของราชการเทศบาลต้องอาศัยฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนงานในการบริหารและพัฒนาเทศบาล ส่วนข้าราชการประจำต้องเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายการเมืองเพื่อนำไปปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งสองฝ่ายที่ถือเป็นโครงสร้างการบริหารภายในของเทศบาลต้องอาศัยคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานเทศบาล ส่วนของโครงสร้างภายนอกของการบริหารเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานเทศบาลเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรี โดยรูปแบบดังกล่าวได้แบ่งโครงสร้างสำคัญเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน โดยมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาล มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาลในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ เห็นได้ว่ากฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการบริหารงานราชการของนายกเทศมนตรี เพื่อให้นายกเทศมนตรีบริหารงานราชการโดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม ความเสมอภาคและสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนยึดหลักประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เพื่อให้การบริหารงานสนองต่อความต้องการและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยส่วนรวม

ในปัจจุบันอำนาจการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาลกลับมิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมาจากกลุ่มหรือขั้วทางการเมืองเดียวกัน โดยเห็นได้จากการเมืองไทยในปัจจุบันเป็นการเมืองที่เกิดจากกลุ่มก้อนหรือการรวมตัวของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน ในรูปของพรรคการเมืองโดยการหาเสียงในการเลือกตั้งได้อาศัยชื่อพรรคมาเป็นแนวทางในการหาเสียง

ส่วนการเมืองท้องถิ่นเมื่อมีประกาศการรับสมัครเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล การลงรับสมัครการเลือกตั้งของผู้สมัครจะเป็นรูปแบบของกลุ่มหรือทีมงานทางการเมืองที่มีชื่อต่างกันไป โดยกลุ่มทางการเมืองจะลงสมัครทั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีและตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนการหาเสียงเลือกตั้งจะกระทำในนามกลุ่มหรือทีมงานการเมืองที่ใช้ชื่อแตกต่างกันไป สิ่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผลการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะออกมาในรูปแบบของการเลือกตั้ง

แบบยกทีมหรือได้รับการเลือกตั้งแทบทั้งหมดในทีม เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันก่อให้เกิดการขาดการตรวจสอบและการถ่วงดุลในการทำหน้าที่ซึ่งกันและกัน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมาจากกลุ่มหรือทีมงานทางการเมืองเดียวกัน

จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตามจำนวนของแต่ละประเภทเทศบาล โดยมุ่งหวังให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะในการบริหารราชการของเทศบาล ประกอบกับเป็นผู้ร่วมศึกษาและวิเคราะห์เพื่อวางนโยบายและวางแผนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในเขตเทศบาล โดยปกติแล้วบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ต้องมีความรู้ความสามารถในการวางแผนเพื่อใช้ความรู้และทักษะเฉพาะทางของตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในชุมชน

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าจากการที่มาตรา 48 อัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีเป็นการเฉพาะตัวในการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษาจากบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนเอง เข้าทำหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาล ดังดังกล่าวเห็นได้ว่าการเมืองท้องถิ่นปัจจุบันทั้งสมาชิกสภาเทศบาล รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีเป็นทีมงานหรือกลุ่มทางการเมืองเดียวกันทั้งหมด ในการนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเฉพาะตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่เป็นตำแหน่งอันมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการเทศบาลและถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือเฉพาะทางเพื่อสนับสนุนกระบวนการทำงานของนายกเทศมนตรี ตลอดจนเป็นผู้ร่วมแก้ปัญหาและนำการเปลี่ยนแปลงเพื่อกระตุ้นให้นายกเทศมนตรีบริหารงานราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่

แต่เนื่องด้วยการเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน เป็นเหตุให้การบริหารราชการทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นทีมงานฝ่ายบริหารของนายกเทศมนตรี ได้ทำการบริหารโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางการเมืองจากการได้รับตำแหน่งหน้าที่ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการโดยอาศัยตำแหน่งทางกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องโดยมองประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของกลุ่มการเมืองของตนเองเป็นหลักโดยไม่หวังประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม อันถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีก็เช่นกันแทนที่จะ

ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปตามกฎหมายกลับปฏิบัติหน้าที่โดยให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นเหตุให้การเมืองเกิดความอ่อนแอเนื่องจากพฤติกรรมที่เห็นแก่พวกพ้อง ซึ่งโดยหลักแล้วเจตนารมณ์ตามกฎหมายเทศบาลต้องการให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีปฏิบัติงานในการให้คำปรึกษาดด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และต้องอุทิศตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาอย่างดีที่สุดโดยไม่หาผลประโยชน์จากการที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง

จากการที่สภาพเทศบาลมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และทีมงานฝ่ายบริหารที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง คือ รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ตลอดจนสมาชิกสภาเทศบาลที่ถือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกกันว่านักรการเมืองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกลุ่มทางการเมืองเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นเกิดจากการรวมกลุ่มทางการเมือง

ดังนั้นการดำเนินการหรือกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่ม ย่อมต้องการลงทุนโดยส่วนใหญ่ผู้นำกลุ่มซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี จะเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่ จะเป็นผู้ลงทุนการหาเสียงเลือกตั้งและเป็นผู้จัดสรรสมาชิกภายในกลุ่มเพื่อกำหนดตำแหน่งการลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกภายในกลุ่ม ตั้งแต่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมถึงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่จะมาจากพรรคพวก ญาติพี่น้อง หรือหัวหน้าคณะของตนเอง หรือผู้เข้าร่วมลงทุนเพื่อแลกกับตำแหน่งดังกล่าว เป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวขาดจิตสำนึกของการเป็นนักรการเมือง

โดยมุ่งต่อผลประโยชน์ต่อตนเองจากการที่ตนเองได้ลงทุนกับการหาเสียงเลือกตั้ง หรือมุ่งประโยชน์ต่อบุคคลอื่นที่มีส่วนช่วยเหลือในการลงทุนหรือด้วยวิธีอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ซึ่งโดยหลักของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี นักรการเมืองซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการ ต้องมีจิตสำนึกสาธารณะ โดยมองหลักความเสมอภาคสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

ตลอดจนเคารพในศักดิ์ศรีของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับต้องตระหนักและแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เพราะหากคำนึงถึงแต่สิทธิเสรีภาพของตนโดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นการปกครองจึงเป็นรูปเผด็จการมากกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสิ่งที่กล่าวมาถือได้ว่า

การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารราชการของเทศบาลไม่เป็นไปตามแนวทางตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ได้วางแนวทางและกำหนดให้การบริหารงานราชการมุ่งก่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ และการบริหารงานราชการต้องบริหารงานราชการอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายและแผนงานที่ได้วางไว้ ซึ่งโดยหลักแล้วการเป็นนักการเมืองที่ดี ต้องมีองค์ประกอบดังนี้ การเป็นคนดี มีคุณธรรมและจริยธรรม การทำงานต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและมีความรู้ความสามารถในการทำงาน หรือมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ตลอดเวลาเพื่อให้งานที่ออกมามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร)รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ควรกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารราชการของเทศบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรและส่วนรวม และมีคุณธรรม จริยธรรม และมีความซื่อสัตย์เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ประกอบกับบุคคลดังกล่าวต้องเป็นตัวอย่างที่ดีโดยไม่แสวงหาประโยชน์จากการที่ตนเองมีตำแหน่งหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อได้มาซึ่งประโยชน์ที่ไม่ควรชอบ อันเป็นการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่ราชการ