

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้รองรับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 70 และมาตรา 80 ประกอบกับหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290 เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้มีการได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ และกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประกอบกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ของตนเป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาของจังหวัด และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนรวม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ เพื่อเป็นการสนองต่อความต้องการและการได้รับบริการจากรัฐของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจโดยการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ที่รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหรือจัดทำไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและตัดสินใจของตนเอง ตามภารกิจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดรายได้เขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป มี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ มี 2 ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยลักษณะพื้นที่ในการจัดตั้งเทศบาลจะอยู่ในเขตชุมชนที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง ส่วนเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดเกณฑ์ในการจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ เกณฑ์จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น เกณฑ์ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น และเกณฑ์ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ประกอบกับได้กำหนดรูปแบบของเทศบาลไว้รูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี โดยได้แบ่งโครงสร้างสำคัญของเทศบาลออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการบริหารราชการเทศบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ โดยทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ดังนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของเทศบาล

การบริหารราชการของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ 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 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่วางหลักการกระจายอำนาจโดยให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับจัดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นในเขตที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง และเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ได้วางอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของแต่ละประเภทของเทศบาลสามารถสรุปภารกิจของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทได้ ดังนี้ การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การโยธาสาธารณะ การสาธารณสุขปโภค การสาธารณสุขการ การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การสวัสดิการและสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม การเศรษฐกิจและสังคม และการทะเบียนราษฎร เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ

เทศบาลไว้อย่างกว้างขวางและมากมาย เพื่อให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างครอบคลุมและ
แทบจะทุกด้าน

จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแสดงให้เห็นว่าอำนาจทางการปกครองและ
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีความสำคัญอันสะท้อนถึงหลักการกระจายอำนาจที่รัฐมอบให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามความต้องการของประชาชน
ในท้องถิ่น ดังนั้น นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารถือเป็นกลไกหลักในการรับบทบาท
หน้าที่สำคัญในการบริหารราชการของเทศบาล เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับความ
เป็นที่ดี และเกิดประโยชน์สุขจากการได้รับการบริการและการสนองตอบจากการจัดทำบริการ
สาธารณะตามความต้องการของประชาชนในทุก ๆ ด้าน การบริหารราชการของนายกเทศมนตรีไม่
สามารถกระทำได้โดยฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยทีมงานฝ่ายบริหารที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจ
แต่งตั้งตามมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.
2552 ซึ่งประกอบไปด้วย รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ
นายกเทศมนตรีตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเทศบาลกำหนด เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย
นายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล

จากการที่มาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่
13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวในการแต่งตั้งที่ปรึกษา
นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นทีมงานฝ่ายบริหาร ผู้ศึกษาเห็นว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในรูปแบบเทศบาล โดย ผู้
ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ถือว่าเป็นฟันเฟืองสำคัญใน
การขับเคลื่อนกลไกในการบริหารราชการของนายกเทศมนตรี ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อก้าวถึง
ตำแหน่ง “ที่ปรึกษา” ของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชน บุคคลที่จะมา
ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติในด้านวิชาชีพที่มีประสบการณ์อย่างสูง หรือ
มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน หรือมีความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
หรือข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารที่ตนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา โดยหลักการแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อต้องการ
ให้ที่ปรึกษาทำหน้าที่วางแนวทางการพัฒนา การแก้ไขปัญหาทางแนวทางการปรับปรุง และ
เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแผนงานโดยผ่านกระบวนการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยจากการใช้ความ
เชี่ยวชาญและวิจารณญาณอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยความรู้
ความสามารถ และทักษะเฉพาะด้านหรือเฉพาะทาง เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่าง
เป็นระบบ ประกอบกับที่ปรึกษาต้องมีทัศนคติหรือเจตคติโดยต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ภายใต้ภาวะที่

เหมาะสมมีจิตใจที่กว้างขวาง และเคารพในคุณค่าของมนุษย์ ส่วนบทบาทการทำหน้าที่ของที่ปรึกษาโดยหลักแล้วที่ปรึกษาต้องอยู่ในฐานะ ดังนี้ “เป็นผู้ให้การสนับสนุน” คือ ที่ปรึกษาต้องเป็นบุคคลที่ค่อนข้างจะรู้ปัญหา รู้สาเหตุ และรู้แนวทางแก้ไขขององค์กรเป็นอย่างดีตลอดจนสามารถเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนงานเพื่อเป็นการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคือต่อไป ที่ปรึกษาต้องอยู่ในฐานะ “ผู้เชี่ยวชาญ” คือ ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่ตนรับผิดชอบโดยต้องเสนอวิธีการหลายๆ ทางเพื่อให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจเลือกวิธีการหรือแนวทางที่เสนอ ที่ปรึกษาต้องอยู่ในฐานะ “ผู้กระตุ้น” คือ ต้องเป็นผู้ยกประเด็นปัญหาขึ้นมาให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจ และที่ปรึกษาต้องอยู่ในฐานะ “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” คือ เป็นผู้ช่วยผู้บริหาร ในการวินิจฉัยปัญหาในความต้องการตลอดจนช่วยการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาองค์กร เห็นได้ว่าคุณสมบัติและบทบาทของที่ปรึกษาดังกล่าวถือเป็นสิ่งสำคัญซึ่งที่ปรึกษาต้องมีอยู่ในตัว แต่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในรูปแบบเทศบาลส่วนใหญ่กับไม่มีคุณสมบัติและบทบาทตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เกิดความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีรูปแบบเทศบาล ดังนี้ ปัญหาด้านรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัญหาด้านคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัญหาด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัญหาด้านวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ปัญหาการขาดการบริหารงานราชการของเทศบาลแบบมีส่วนร่วมของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรม กับการบริหารราชการของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จากปัญหาดังกล่าวเกิดจากมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวในการอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวนในแต่ละประเภทของเทศบาล ดังนี้ เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งได้จำนวน รวมกันไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน ประกอบกับมาตรา 48 จตุศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้วางข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมกับการเข้ามาดำรงตำแหน่งของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี อันถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองแม้จะมาจากแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ตลอดจนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้บัญญัติในเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี โดยไม่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญในเรื่องทักษะการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล เนื่องจากนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจากพรรคพวก หรือญาติพี่น้อง หรือห้วกะแนนของตนเอง หรือแต่งตั้งจากบุคคลที่มีส่วนช่วยเหลือนายกเทศมนตรีให้ ได้มาซึ่งตำแหน่งในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งจากนักลงทุนหรือนักธุรกิจในพื้นที่ เพื่อหวังผลทางการเมืองหลังจากตนเองเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือแต่งตั้งจากผู้มีอิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับการนับหน้าถือตาในพื้นที่ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวสามารถควบคุมฐานเสียงและเป็นบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่เกรงกลัว หรือเกรงใจ หรือแต่งตั้งจากบุคคลที่นายกเทศมนตรีได้ให้คำมั่นไว้ว่าจะให้เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งของ มาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวในการอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้การใช้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมแต่กลับมองประโยชน์ส่วนตนและของพวกพ้องเป็นหลัก เพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมืองกับบุคคลที่มีผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียกับการ ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีของตน ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทและหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าตนเองมีหน้าที่ต้องทำอะไร หลังจากการได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มิได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับการทำหน้าที่ของนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ได้ใช้อำนาจการบริหารโดยเบ็ดเสร็จแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นเหตุให้ตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี หรือตำแหน่งอื่นที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเป็นการแต่งตั้งเพียงลักษณะในนามตามจำนวนที่กฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้ง เพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมืองโดยอาศัยตำแหน่งทางการเมืองแลกกับบุคคลที่ให้การช่วยเหลือ เป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวไม่มีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่อย่างใด แต่กลับได้รับเงินค่าตอบแทนจากตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากเงินงบประมาณของเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วกับทำหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หรือให้คำปรึกษา โดยขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมุ่งหวังให้ตนเอง และพวกพ้องได้รับผลประโยชน์ ซึ่งสิ่งดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรม และจริยธรรมในการบริหาร การเมือง อันจะนำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชัน

จากปัญหาการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีข้างต้น ถือเป็นอุปสรรคทางกฎหมายต่อการบริหารงานราชการของเทศบาล และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในท้องถิ่น ถ้าได้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมในส่วนของประเด็นปัญหาตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 จะทำให้รูปแบบการแต่งตั้ง และโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความชัดเจนและเหมาะสม ประกอบกับทำให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีบทบาททางการเมืองในการทำหน้าที่โดยมีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารราชการของเทศบาลร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อมุ่งสู่การกำหนดนโยบายหรือแผนงาน การบริหารงานบุคคล การจัดทำงบประมาณ และการประสานงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตลอดจนติดตามและประเมินผลในนโยบายหรือแผนงานที่ได้ดำเนินไปแล้วหรือการดำเนินการที่ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติอันจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อเป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องเข้าไปมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนแก้ไขปัญหาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสนองตอบต่อ ความต้องการของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณะจากเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมในท้องถิ่น ทั้ง ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารงานของเทศบาล เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้ทั้ง 3 ฝ่ายมีส่วนร่วมในการ คิด ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งสิ่งที่สำคัญ ในการบริหารราชการของเทศบาลของฝ่ายบริหารต้องยึดหลักคุณธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักดังกล่าวถือเป็น หลักสำคัญในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ของเทศบาล

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเจริญ เกิดความก้าวหน้า และเกิดการเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่ความสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การที่เทศบาลแต่ละแห่งมีความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม ภูมิศาสตร์และกายภาพ ตลอดจนวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนของแต่ละพื้นที่เทศบาล ทำให้การบริหารราชการของนายกเทศมนตรีจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ และมีทักษะในการบริหารรวมทั้งความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพื่อเข้าทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และช่วยเหลือนายกเทศมนตรีโดยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่ได้วางไว้เพื่อพัฒนาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชนในเขตเทศบาล

ดังนั้น รูปแบบของการแต่งตั้ง และ โครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี บทบาทและอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการบริหารงานราชการ และคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานราชการเทศบาลของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ต้องมีความชัดเจนเหมาะสม และครอบคลุมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามปัญหาที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ดังรายละเอียดในบทที่ 4 โดยมีเหตุปัจจัยของปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา หรือใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน รัดกุม และครอบคลุมเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีในรูปแบบของเทศบาล อันจะนำไปสู่การได้มาซึ่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีโดยมีความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสม ประกอบกับการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานเพื่อสร้างหลักการมีส่วนร่วมให้การบริหารราชการของเทศบาล อันจะนำไปสู่ระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารราชการของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นไปตามแนวทางการบริหารราชการตามหลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

ข้อ 1 ต้องปรับปรุงรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ผู้ศึกษาเห็นว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดรูปแบบการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีโดยได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแต่งตั้งที่ปรึกษาของตน โดยไม่มีกระบวนการพิจารณาหรือกลั่นกรองบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ประกอบกับ โครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่ต้องรวมกับ

เลขานุการนายกเทศมนตรี ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและแน่นอนของจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตลอดจนจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สอดคล้องกับภารกิจของเทศบาลที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง และแทบครอบคลุมในการจัดทำบริการสาธารณะแทบจะทุกด้าน

ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรที่จะขอเสนอให้มีการแก้ไข และเพิ่มเติม มาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ได้บัญญัติเรื่องรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและความชัดเจนในเรื่องของรูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างที่ปรึกษานายกเทศมนตรี โดยเป็นการแก้ไข และเพิ่มเติม จากบทบัญญัติเดิมที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 48 อัญญา นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

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

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ ในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนหนึ่งคน กรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนไม่เกินสองคน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนไม่เกินสามคน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาได้โดยการเสนอชื่อประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้วให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาตามจำนวนรวมกันแล้วไม่เกิน ดังนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินสามคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินห้าคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินเจ็ดคน

ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงานของเทศบาล

(2) ร่วมพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาและแผนการดำเนินการต่าง ๆ ของเทศบาล

(3) ร่วมศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หรือวางแผนงานร่วมกับนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาล

(4) หน้าที่อื่นตามที่นายกเทศมนตรีได้มอบหมาย

ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาต้องดำเนินการ เพื่อให้การบริหารราชการของเทศบาลเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้มีการประชุมกรรมการที่ปรึกษาทุก 3 เดือน นับตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อทำการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในการบริหารงานราชการของเทศบาล

(2) ในการประชุมของกรรมการที่ปรึกษา ถ้าประธานที่ปรึกษาไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่ปรึกษาที่มาประชุมเลือกกรรมการที่ปรึกษาคณะหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

(3) การประชุมทุกคราวต้องมีกรรมการที่ปรึกษามาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่ปรึกษาทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

(4) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานภายในรอบปีงบประมาณ เพื่อเสนอนายกเทศมนตรีภายในเดือนกันยายนของทุกปี

ผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าหากมีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ตามเนื้อความ ดังที่ ผู้ศึกษาได้เสนอแนะตามวรรคสอง และวรรคสามแล้ว จะทำให้รูปแบบการแต่งตั้งและโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความชัดเจน ครอบคลุม และเหมาะสม โดยในด้านรูปแบบการแต่งตั้งจะมีกระบวนการคัดกรองบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตอบสนองต่อโจทย์หรือปัญหาที่ต้องดำเนินการพัฒนาหรือแก้ไขในพื้นที่

ด้านโครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อมีการเพิ่มเติมและแก้ไขตามวรรคสามแล้วจะทำให้จำนวนของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีจำนวนที่ชัดเจนและแน่นอน ประกอบกับจำนวนของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่เพิ่มขึ้นจะมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือนายกเทศมนตรีบริหารราชการของเทศบาลได้มากขึ้น เนื่องจากนายกเทศมนตรีต้องรับบทบาทและอำนาจหน้าที่มากขึ้นและอย่างกว้างขวาง จากแผนการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้กับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้เทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางและแทบจะทุกด้าน ส่วนรายละเอียดของข้อความที่ปรากฏตามวรรคสี่ แลวรรคห้า ของมาตรา 48 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ผู้ศึกษาเห็นเป็นการสมควรแก้ไข และเพิ่มเติมข้างต้น ที่กล่าวถึงเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตามลำดับ ผู้ศึกษาจะนำไปกล่าวในข้อ 3 และข้อ 4 ของบทที่ 5 ว่าด้วยข้อเสนอแนะต่อไป

ข้อ 2 ต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมบางประการ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีความเหมาะสม มีคุณภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนรักษาผลประโยชน์แห่งรัฐ

ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพิ่มเติม เพื่อเป็นการวางขอบเขตและหลักเกณฑ์ของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จากการที่มาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้มีการบัญญัติถึงคุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี อย่างไม่ครอบคลุมและไม่รัดกุมเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่มีความเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะเสนอขอให้มีการแก้ไข มาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 โดยการกำหนดรายละเอียดในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพิ่มเติมเป็นวรรคใหม่ คือ วรรคสาม นอกเหนือจากบทบัญญัติเดิมที่กำหนดไว้ ดังนี้
มาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

วรรคสาม นอกจากคุณสมบัติตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง และวรรคสองแล้ว ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

คุณสมบัติที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ในด้านใดด้านหนึ่ง ดังนี้ ด้านการ

บริหาร ด้านการเงินหรือบัญชี หรือด้านกฎหมาย

ลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

- (1) ดิฉยเสพตดิให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลลั้มละลาย
- (3) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- (6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าหากมีการแก้ไข และเพิ่มเติม ตามมาตรา 48 จตุศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ตามเนื้อความที่ผู้ศึกษาได้เสนอรายละเอียดตามวรรคสามแล้วนั้น จะก่อให้เกิดความชัดเจน และครอบคลุมในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีให้มีความเหมาะสมทั้งในเรื่องคุณวุฒิ วิทยุติ และการไม่มีมลทินในเรื่องอื่น ๆ ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ข้อ 3 ต้องกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อให้มีบทบาททางการเมืองและเป็นการรักษาผลประโยชน์แห่งรัฐ

ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าต้องมีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและเป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีไม่รู้ว่าตนเองมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไร เนื่องจากเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติเป็นเหตุให้การแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพียงในนามเพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมืองให้พวกพ้อง ญาติพี่น้อง หรือห้วคณะนของตน หรือผู้มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียกับตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดบทบาททางการเมือง เนื่องจากมิได้มีการทำหน้าที่ในการบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีแต่อย่างไร

ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 48 อัญฐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ตามเนื้อความที่ปรากฏในวรรคสี่ ของมาตราดังกล่าว ที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ซึ่งหากได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวแล้ว ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทและหน้าที่

รับผิดชอบของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีทั้งหมดไป และจะเป็นการสร้างหลักการมีส่วนร่วมในการบริหารของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เนื่องจากได้มีการกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอันเป็นการสร้างบทบาททางการเมืองที่ส่งผลต่อระบบงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนปัญหาการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีที่มีลักษณะการแต่งตั้งเพียงในนามโดยไม่มีตัวบุคคลเข้าทำหน้าที่ อันส่งผลต่อการบริหารราชการของเทศบาลทั้งหมดไป

ข้อ 4 ต้องกำหนดวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นกระบวนการทำงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีอันแสดงถึงควมมีประสิทธิภาพทางการบริหาร

ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าจะต้องมีการกำหนดวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเพื่อให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีขั้นตอนและกระบวนการอันนำไปสู่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3 ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ตามเนื้อความที่ปรากฏในวรรคห้า ของมาตราดังกล่าว ที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1 ซึ่งหากมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีมีวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน อันถือเป็นเครื่องมือสำคัญของนายกเทศมนตรีในการสร้างความเชื่อมั่นต่อการตัดสินใจ เพื่อกำหนดนโยบายหรือวางแผนงานพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ อันนำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ข้อ 5 ต้องสร้างบทบาทการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับที่ปรึกษานายกเทศมนตรีจากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ที่ใช้บังคับใช้ปัจจุบันมิได้มีการบัญญัติในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเข้าทำหน้าที่ร่วมบริหารราชการกับนายกเทศมนตรีและประชาชนในพื้นที่

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ผู้ศึกษาได้มีการเสนอแนะให้มีการแก้ไข และเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ และในเรื่องวิธีการดำเนินงานของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามที่ ผู้ศึกษาได้เสนอแนะดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะมีส่วนสร้างการมีส่วนร่วมให้กับ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในการบริหารงานราชการร่วมกับนายกเทศมนตรี เพื่อร่วมศึกษา วิเคราะห์ และให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อยกเทศมนตรีในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนงานการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ให้เป็นระบบและมี

แบบแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน อันเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับสิ่งสำคัญที่สุดในระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คือ พัฒนาการเรียนรู้ เพื่อสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อันมุ่งสู่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการสร้างความสมดุลและความยั่งยืนในสังคม ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคนักการเมือง ภาคข้าราชการประจำ และภาคประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานในท้องถิ่น

ข้อ 6 ต้องสร้างคุณธรรม จริยธรรมกับการบริหารราชการเทศบาลของที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี

จริยธรรม และคุณธรรมของนักการเมืองถือเป็นความประพฤติที่ดั่งงามของนักการเมืองที่ต้องปฏิบัติ แต่ปัญหาของนักการเมืองไทยไม่ว่าในระดับชาติ หรือในระดับท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องคุณธรรม และจริยธรรมของนักการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุเพราะนักการเมืองที่ทำหน้าที่ ในการบริหารประเทศปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยตำแหน่งที่ตนมีหน้าที่ทางการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งได้มีการบัญญัติในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 13 ยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของนักการเมือง ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าควรสร้างมาตรฐานในเรื่องความโปร่งใส ความมีคุณธรรม และจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐให้ชัดเจน โดยมีกลไกและระบบในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด ด้วยความมีมาตรฐานทางการเมืองของนักการเมืองไม่ว่าในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมในการทุจริต ขาดจริยธรรม ขาดคุณธรรม และการกระทำที่ไม่โปร่งใสในการบริหารราชการ ประกอบกับผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าควรมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาบุคลากรของนักการเมือง เพื่อเป็นสถานที่ฝึกอบรมและบ่มนิสัยการมีจิตสำนึกทางการเมืองแก่นักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนเทศบาลควรกำหนดนโยบายหรือแผนงาน โดยควรมีการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรเพื่อบรรจุโครงการ หรือกิจกรรมดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับหลักคุณธรรม และจริยธรรมในหน่วยงานทั้งภาคนักการเมือง ภาคข้าราชการประจำ และภาคประชาชน เพื่อเป็นการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกในด้านคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักคุณธรรม และ จริยธรรม มาประกอบในการดำเนินการร่วมกับนายกเทศมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการของ เทศบาลเป็นไปตามระเบียบ และกฎหมาย อันเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองให้เกิดความ โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ข้อ 7 ต้องกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและเป็นเจ้า พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่ยังสับสนและเข้าใจผิดใน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองเสมอ โดยคิดว่าเมื่อตนได้รับการไว้วางใจจากประชาชนในการ ชนะการเลือกตั้ง หรือ ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแทน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่ตนจะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้โดยใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งทาง การเมืองที่ตนได้รับมอบอำนาจจากประชาชนแล้ว จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าควร กำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นข้าราชการการเมืองและเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา ดังนี้

1. การเป็นข้าราชการการเมืองท้องถิ่นของที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่าควรมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ขึ้นบังคับ ใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองระดับชาติที่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ การเมือง พ.ศ.2535 โดยให้มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการกำหนดตำแหน่งข้าราชการ การเมืองท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่น และรองผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และเลขานุการผู้บริหาร ท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนมีการบัญญัติใน เรื่อง เครื่องแบบ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง คุณสมบัติ และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ การเมืองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการวางแนวทางและวางระบบข้าราชการการเมืองท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนและสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของประเทศ

2. การกำหนดให้ที่ปรึกษาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ศึกษาเห็นสมควรว่า ต้องมีการกำหนดให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล ตามมาตรา 48 เอกวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่กำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็น เจ้า

พนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อควบคุมให้ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี อยู่ในขอบเขตและหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญา หากที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกระทำการโดยมิชอบในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องรับโทษทางอาญาต่อไป

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเพื่อมุ่งค้นหาวิธีการที่ดี หรือวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาคงเหลือเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หรือเป็นแนวทางมาตรฐานเพื่อเผยแพร่ให้ได้ประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปรับใช้ โดยผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ตลอดจนประชาชนในแต่ละท้องถิ่นถ้าหากมีการแก้ไข หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ดังรายละเอียดตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วนั้น จะทำให้รูปแบบการแต่งตั้ง และ โครงสร้างของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเกิดความชัดเจนและเหมาะสม ประกอบกับการสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานทางการเมืองให้แก่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีให้เกิดความชัดเจนและรัดกุม โดยมีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารราชการของเทศบาลร่วมกับนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร โดยที่ปรึกษานายกเทศมนตรีต้องเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาตลอดจนแก้ไขปัญหา เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสนองต่อความต้องการของประชาชนในการได้รับการบริการสาธารณะจากเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมในท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารงานของเทศบาล และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายประชาชน ต้องยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริชี้แนะแนวทาง การดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาเป็นแนวทางการบริหารราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการดำเนินชีวิตของประชาชน เพื่อเป็นกรอบแนวคิดและเป็นเครื่องชี้แนะแนวทางการดำรงชีวิต และการปฏิบัติตนในทางที่ถูกที่ควร โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนไทยที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลาซึ่งเป็นการเน้นการปฏิบัติบนทางสายกลาง และการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งคำนิยามของคำว่า “ความพอเพียง” จะต้องประกอบด้วยประการแรก ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ประการที่สอง ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผลโดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ และประการสุดท้าย การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวเอง หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง

ๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล ดังนั้น ทุกฝ่ายต้องน้อมรับแนวทางปฏิบัติตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ เพื่อการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมสิ่งแวดล้อม และด้านความรู้และเทคโนโลยี โดยการบริหารราชการ การตัดสินใจ และการดำเนินการต่าง ๆ ต้องอยู่ในระดับที่พอเพียง และต้องอาศัยความรู้ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และรอบคอบเพื่อนำไปประกอบการวางนโยบายหรือแผนงานอย่างระมัดระวัง ประกอบกับต้องตระหนักหลักคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีความซื่อสัตย์และมีความอดทน มีความ پاکเพียร ใช้สติปัญญาในการบริหารราชการและการดำเนินชีวิตอย่างพอเพียงต่อไป

SPU CHONBURI