

โครงการส่งเสริมการเผยแพร่วิทยานิพนธ์ดีเด่นและวิทยานิพนธ์ยอดเยี่ยมของสถาบันอุดมศึกษา

การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ เทศบาลไทย :

บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม

มรุต วันทนากกร

หนังสือเล่มนี้ ปรับปรุงมาจาก "วิทยานิพนธ์ดีเด่น"
สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2548

**การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง
กับ เทศบาลไทย :
บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม**

ISBN : 974-94652-2-9

พิมพ์ครั้งที่ 1 : ตุลาคม 2549

พิมพ์ครั้งที่ 2 : พฤศจิกายน 2549

พิมพ์ครั้งที่ 3 : ธันวาคม 2549

ลิขสิทธิ์นี้เป็นของผู้เขียนและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
การนำไปผลิตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์
เป็นการละเมิดพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537


หนังสือเล่มนี้พิมพ์ด้วยกระดาษที่มีคุณสมบัติลดการสะท้อนของแสงเข้าสู่ดวงตา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย :
บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม.--กรุงเทพฯ:
มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) 2549.
292 หน้า.
1. นายกเทศมนตรี--การเลือกตั้ง. I. ชื่อเรื่อง
324
ISBN : 974-94652-2-9

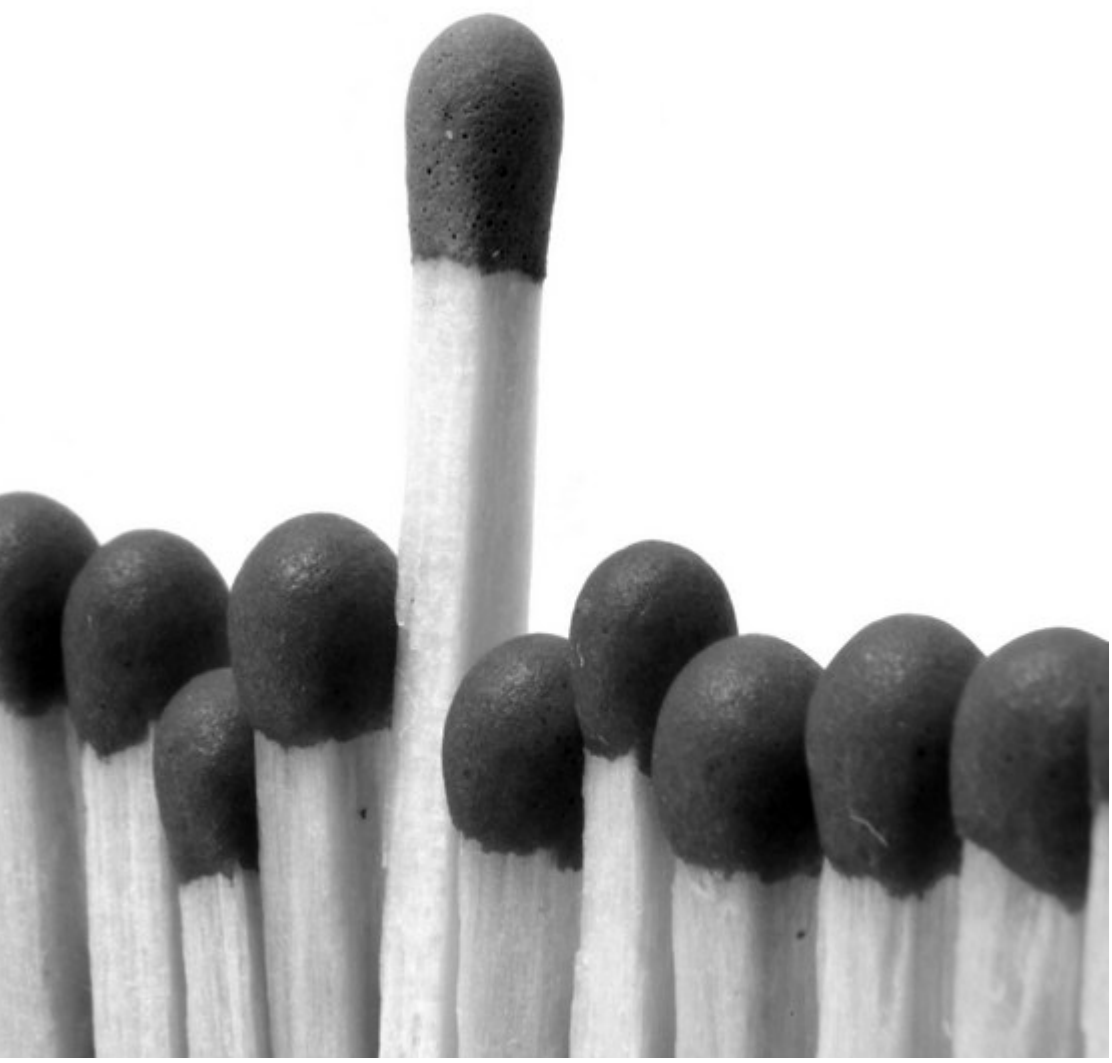
**พิมพ์ที่ บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด
สำนักพิมพ์ มิสเตอร์ก๊อปปี้ พัชลิขซึ่ง จำกัด**

261/375 ถ. จรัญสนิทวงศ์ แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700
โทรศัพท์ 0-2800-2290 โทรสาร 0-2800-2291

ในกรณีที่ต้องการสั่งซื้อเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ประกอบการศึกษา/สัมมนา
สามารถติดต่อโดยตรงที่ สำนักพิมพ์ มิสเตอร์ก๊อปปี้ พัชลิขซึ่ง จำกัด



การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ เทศบาลไทย :
บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม



.....คำนิยม

การพัฒนาในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้มีมาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นด้วย

ในการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดเกี่ยวกับโครงสร้างของผู้มีอำนาจบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นที่ยอมรับให้ประชาชนเลือกผู้บริหารโดยตรงได้อย่างเดียวกันกับที่ปฏิบัติอยู่ในกรุงเทพฯ นั่นก็คือ ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งวิธีการใหม่นี้ได้มีการพูดกันมานาน แต่เพิ่งจะมาเป็นผลในระยะเวลาไม่กี่ปีมานี้เอง

ดังนั้น ความรู้ในเรื่องนี้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลของไทยจึงมีอยู่น้อยมาก การที่คุณมรุต วันทนากร ได้ศึกษาจนสามารถเรียบเรียงเป็นงานหลักเสนอเพื่อรับปริญญาโท จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้รับการพิจารณาว่าเป็น “วิทยานิพนธ์ดีเด่น” จึงนับว่าเป็นงานที่ดีชิ้นหนึ่งในเรื่องนี้ หากแต่ยังเป็นอยู่ในรูปแบบวิทยานิพนธ์

เมื่อคุณมรุต ได้ปรับปรุงและทำให้เป็นหนังสือ ตลอดจนถึงพิมพ์ออกเผยแพร่ทั่วไป จึงนับว่าเป็นสิ่งที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย ผมเชื่อว่า จะเป็นงานหลักในด้านนี้อีกเล่มหนึ่งที่มีคุณค่าในวงการศึกษาคือต่อไป



(รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุปุดร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ตุลาคม 2549



.....คำนิยม

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เป็นความฝันอันยาวนานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายโดยเฉพาะเทศบาล ความฝันนี้เพิ่งจะมาเป็นจริงเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในปี พ.ศ. 2546 การมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากจะแก้ปัญหาคาการขาดเสถียรภาพในการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีฐานการสนับสนุนจากประชาชนอย่างมั่นคง อันทำให้เกิดความมั่นใจและมุ่งสู่การทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมากที่สุด

หนังสือ “การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม” ของมรุต วันทนากกร เป็นหนังสือที่อธิบายเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงที่ชัดเจน ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติเล่มหนึ่ง ความพยายามที่จะอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเปรียบเสมือนการปูพื้นฐานความคิดของผู้อ่าน ก่อนที่จะได้นำเสนอผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังก็เป็นลักษณะเด่นของหนังสือเล่มนี้ที่มีความครอบคลุมทั้งจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของเรื่อง การที่หนังสือเล่มนี้ได้รับรางวัลวิทยานิพนธ์ดีเด่นสาขารัฐศาสตร์ - การปกครองของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548 จึงค้ำประกันคุณภาพของหนังสือได้เป็นอย่างดี

หวังว่าผู้อ่านทั้งหลาย คงได้รับสาระความรู้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับที่
ผมได้รับมาแล้ว



(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)
รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตุลาคม 2549

.....คำนิยาม

การปกครองท้องถิ่น (Local government) มีคุณค่า ความสำคัญ และมีคุณประโยชน์ รวมทั้งมีเงื่อนไขความจำเป็นต่อการปกครองประเทศของเรา ในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร เรื่องนี้นับเป็นประเด็นที่มีการโต้เถียงกันได้มาก ทั้งในระหว่างนักวิชาการ นักบริหาร นักการเมือง และบรรดานักปฏิบัติ ซึ่งจัดแบ่งออกได้เป็นหลายๆ กลุ่มย่อย และอาจจะสรุปรวมได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ระหว่างกลุ่มที่เห็นคุณค่าความสำคัญมากกับกลุ่มที่ต่อต้าน คือแทบจะไม่เห็นคุณค่าความสำคัญอะไรมากมายนัก

ในกรณีของประเทศไทย เห็นได้ชัดว่า กลุ่มแรกกับกลุ่มที่สองนั้น อาจจะมีบทบาทอยู่เท่าๆ หรือพอกันๆ ขึ้นกับสถานการณ์และยุคสมัย อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา ปัญหาและอุปสรรคทางการเมืองในประเทศไทยที่เกิดขึ้น แน่หนอนว่าปัญหาดังกล่าวเป็นวิกฤติในระดับชาติ กระนั้นก็ดี ปัญหาและวิกฤติระดับชาติดังกล่าว ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมืองท้องถิ่นของเราเองอยู่ด้วย ซึ่งกลุ่มหลังอาจจะพิจารณาว่าเป็นปัญหาเพราะว่าประเทศไทยมีการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่กลุ่มแรกน่าจะมีความเข้าใจในทางตรงข้ามว่า เหตุของปัญหาเกิดจากการที่ท้องถิ่นยังไม่มี ความเข้มแข็งและมีการทำงานที่มากพอ ฉะนั้นการเมืองแบบรวมศูนย์ อำนาจในระดับชาติและนโยบายประชานิยม จึงดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้มีบทบาทดำเนินการและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยตนเอง

ความเข้มแข็งและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในประการสำคัญส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารการปกครองในระดับชาติ แต่ในอีกส่วนหนึ่ง เรื่องดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเอง ซึ่งโดยภาพรวมกล่าวได้ว่ามีความอ่อนแอ และไม่มีความเป็นอิสระ (Local autonomy) มากพอในอันที่จะตัดสินใจ ดำเนินการทางบริหารการปกครอง และให้บริการประชาชนได้อย่างที่ตนเอง คิดตั้งใจ และหรือดำเนินการได้ตามใจที่ประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องต้องการ

ปัญหาเรื่องรูปแบบและที่มาของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญและน่าสนใจ ทั้งนี้ เหตุคงเป็นเพราะว่า ประเทศไทยได้มีการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นที่สำคัญๆ หลายฉบับ เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบและที่มาของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น จากเดิมที่มาจากการคัดสรรจากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งทางอ้อม เปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งในเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่เมืองพัทยา ด้วยความคาดหวังว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ท้องถิ่นไทยมี เสถียรภาพและความเข้มแข็งมากขึ้น

ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขกฎหมาย และมีการเปลี่ยนแปลงในทาง โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวไปแล้วก็ตาม เป็นที่สังเกตได้ว่า ติราบจนถึงปัจจุบัน การศึกษาถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของ การแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนั้น มีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่เน้นไปที่การมุ่งการพรรณนาถึงแต่เพียงข้อดีของการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเท่านั้น ยังไม่มีการศึกษาชิ้นใดที่มุ่งพยายาม พิจารณาถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นอย่างรอบด้าน

ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่กฎหมายตั้งใจให้เกิดขึ้น และเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นเองอย่างชนิดที่กฎหมายก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์เช่นนั้นมาก่อน

หนังสือ “การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ เทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม” ของ มรุต วันทนากกร เล่มนี้เป็นหนังสือที่มีความพยายามจะอธิบายถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเทศบาล และเป็นการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้านว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไปแล้ว มีผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงอย่างไร โดยมีได้มุ่งเน้นเพียงแต่เรื่องของเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเท่านั้น หากแต่ยังพิจารณาไปถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ อย่างชนิดที่ยังไม่มีการศึกษาชิ้นใด ได้พิจารณาถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวมาก่อน

แง่มุมของการศึกษาเปรียบเทียบ ทั้งการเน้นให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริง กับ แนวคิดทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ และความคาดหวังของกฎหมาย ในประเด็นต่างๆ ว่า เรื่องใดบ้างเกิดขึ้นจริงหรือไม่เกิดขึ้นจริง ในลักษณะใดตามที่กฎหมายต้องการ และประเด็นใดบ้างที่เป็นไป หรือไม่เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทำให้เราได้ทราบว่ามีแนวโน้มแนวคิด ทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติ เราก็คงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผล มีพักกล่าวถึงการวิเคราะห์อย่างรอบด้านถึงการนำแนวคิดทฤษฎีทั้งหลายมาใช้ในสังคมต่างๆ บริบท มิใช่นำมาใช้เพียงส่วนใด

หรือไม่นำมาใช้ในอีกบางส่วนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ตามมาในภายหลัง

ข้าพเจ้ามีความเชื่อมั่นว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อท่านผู้อ่านและต่อนักศึกษาที่สนใจพัฒนาการและความเคลื่อนไหวของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ว่ามีพัฒนาการด้านรูปแบบและโครงสร้างไปสู่สถานการณ์ใด อย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ด้วยเหตุผลใด เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนอกจากจะมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยภาพรวมทั้งประเทศแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีส่วนกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิต และต่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข หรือไม่เป็นปกติสุขของพวกเราคนไทยทุกคนต่อไปอีกด้วย

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า พวกเราคือ คนไทย คงต้องใส่ใจไม่แพ้แต่เฉพาะระดับและความเข้มข้นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ แต่เราควรสนใจคุณภาพของการบริการสาธารณะและคุณภาพของการตัดสินใจ และการดำเนินงานนโยบายสาธารณะของทุกระดับในประเทศไทยอีกด้วย กล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ เราไม่ควรสนใจแต่เฉพาะสิ่งที่เราได้รับจากรัฐ แต่เราควรถามและตั้งข้อสงสัยด้วยว่า สิ่งที่เราได้รับนั้นได้มาอย่างไร โดยองค์กรในระดับใดของรัฐ และองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่โดยตรงที่จะจัดบริการสาธารณะดังกล่าวให้แก่พวกเราหรือไม่ เพราะเหตุใด

(รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

คณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตุลาคม 2549

.....คำนำสำนักพิมพ์

หนังสือที่ท่านถือในมืออยู่นี้ เป็นหนังสือในลำดับแรกของหนังสือชุด **“โครงการส่งเสริมการเผยแพร่วิทยานิพนธ์ดีเด่นและวิทยานิพนธ์ยอดเยี่ยมของสถาบันอุดมศึกษา”** ที่ทางสำนักพิมพ์ มิสเตอร์ก๊อปปี้ พับลิชชิง จัดทำขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการพิมพ์เผยแพร่งานวิชาการและวิทยานิพนธ์ที่มีคุณภาพได้การยกย่องจากสถาบันอุดมศึกษาว่า มีคุณภาพอยู่ในระดับดีมาก ให้ออกสู่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสอ่านงานวิชาการที่ดี มีคุณภาพ โดยเฉพาะยิ่งงานทางสังคมศาสตร์ สาขาต่างๆ ที่ทางสำนักพิมพ์ เล็งเห็นว่า หากมีการพิมพ์เผยแพร่งานวิชาการเหล่านี้ออกไปน่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมในประเด็นต่างๆ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ การต่างประเทศ และการบริหาร ฯลฯ เป็นต้น

ทางสำนักพิมพ์เชื่อว่า อย่างน้อยโครงการนี้ก็น่าจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการที่จะให้นิสิต นักศึกษาและผู้สนใจทั่วไปได้มีโอกาสใช้งานเขียนเหล่านี้ต่อยอดความรู้และพัฒนาการศึกษาของพวกเขาเหล่านั้น ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นไปอีก และสามารถนำไปปรับใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้จริง

ทางสำนักพิมพ์ ตั้งใจว่า หนังสือทุกเล่มภายใต้โครงการฯ นี้ ส่วนหนึ่ง จะถูกแจกจ่ายไปยังห้องสมุดของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการฯ คือ **การเผยแพร่งานวิชาการที่มีคุณภาพออกสู่สังคมนานาชาติ**

สำหรับหนังสือเล่มนี้ ถือเป็นหนังสือฉบับปฐมฤกษ์ของโครงการฯ โดยสำนักพิมพ์ได้นำเอาวิทยานิพนธ์ดีเด่น สาขารัฐศาสตร์ – การปกครอง ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548 ของ **มรุต วันทนากร** เรื่อง **“ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาล ภายหลังการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย”** มาดัดแปลงและเรียบเรียงใหม่ให้มีลักษณะของความเป็น “หนังสือ” มากขึ้น โดยเนื้อหาสาระของวิทยานิพนธ์ ฉบับดังกล่าว เป็นการศึกษาถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของเทศบาลภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน และผู้เขียนได้นำผลการศึกษาดังกล่าว มาสรุปเป็นบทเรียนเพื่อให้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางของการปกครองท้องถิ่นไทยใน ภาพรวม ดังนั้น ชื่อของหนังสือเล่มนี้ จึงได้ถูกเปลี่ยนใหม่ เป็น **“การเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ เทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม”**อย่างที่ท่านได้เห็นอยู่ในขณะนี้

สำนักพิมพ์ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนช่วยให้โครงการดังกล่าวนี้ ประสบผลสำเร็จ ด้วยการเผยแพร่และอ่านงานวิชาการของโครงการฯ ทั้ง ในปัจจุบันและต่อไปในอนาคต

สำนักพิมพ์มิสเตอร์ ก๊อบปี้ พับลิชชิง

กันยายน 2549

.....คำนำผู้เขียน

ก่อนที่หนังสือเล่มนี้ จะมาอยู่ในมือท่านขณะนี้ เดิมเคยเป็นวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมาก่อน โดยผู้เขียนใช้ชื่อวิทยานิพนธ์ว่า **“ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาล ภายหลังจากเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย”** ผู้เขียนใช้เวลาในการศึกษาหรือเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเวลากว่า 3 ปี เต็ม คือตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2545 จนกระทั่งถึงกลางปี พ.ศ. 2548 กว่าที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จ ซึ่งก็เกิดเหตุการณ์ต่างๆ มากมายที่เป็นผลกระทบสำคัญยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ในครั้งนั้น

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าวก็สำเร็จลงได้ และผู้เขียนก็ยิ่งมีความภูมิใจมากขึ้นไปอีก เมื่อวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนได้รับการยกย่องจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เป็นวิทยานิพนธ์ดีเด่นในรอบปี พ.ศ. 2548 สาขาการปกครอง ทั้งนี้ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์อย่างน้อย 3 ท่านที่มีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จดังกล่าว ท่านแรกได้แก่ รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร อาจารย์ผู้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนอย่างไม่ลังเล ท่านที่สองได้แก่ รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ผู้ที่มีส่วนสำคัญยิ่งที่ส่งเสริมและให้กำเนิดทางวิชาการแก่ผู้เขียน และท่านที่สามได้แก่ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ผู้ที่ให้แง่คิดและประเด็นต่างๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ของข้าพเจ้า

ด้วย สำนักพิมพ์ มิสเตอร์ก๊อปปี พับลิชชิง มีการจัดทำ **“โครงการส่งเสริมการเผยแพร่วิทยานิพนธ์ดีเด่นและวิทยานิพนธ์ยอดเยี่ยมของสถาบันอุดมศึกษา”** ขึ้น โดยสำนักพิมพ์ฯ จะขอให้นำเอาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมาดัดแปลงและเรียบเรียงใหม่เป็นหนังสือ เพื่อพิมพ์เผยแพร่ออกสู่สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้เขียนจึงตัดสินใจเข้าร่วมโครงการดังกล่าว เพราะเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ได้บ้างต่อการปกครองท้องถิ่นไทย ผู้เขียนจึง ขออนุญาตจากทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในฐานะเจ้าของลิขสิทธิ์ร่วมกันกับผู้เขียน เพื่อนำวิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าวมาดัดแปลงและพิมพ์เผยแพร่ ออกมาเป็นหนังสืออย่างที่ท่านได้เห็นอยู่ในขณะนี้

ผู้เขียนได้ทำการดัดแปลง ตัดตอนและเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนใหม่ ให้มีความเป็นหนังสือ หรือ ตำรามากขึ้น และเปลี่ยนชื่อของหนังสือใหม่ ว่า **“การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กับ เทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม”** ผู้เขียนพยายามตัดในส่วนที่ไม่สำคัญและไม่จำเป็นสำหรับการเป็นหนังสือออกไป เพื่อให้มีหนังสือดูมีความกะทัดรัดและเหมาะสมสำหรับบุคคลผู้สนใจทั่วไปมากขึ้น

ผู้เขียนขออภัย หากส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนี้ พาดพิงถึงบุคคลอื่นโดยที่ผู้เขียนมิได้ตั้งใจ และขอรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากหนังสือเล่มนี้ไว้แต่เพียงผู้เดียว

มรุต วันทนากร

กันยายน 2549

:: สารบัญ ::

ส่วนที่ 1

บทนำ : จุดเริ่มต้นของการนำฝ่ายบริหารเข้มแข็ง เข้ามาใช้ในเทศบาลไทย	1
--	---

ส่วนที่ 2

โครงสร้าง-รูปแบบ-ที่มา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ	11
---	----

ส่วนที่ 3

พัฒนาการของเทศบาลไทย : พิจารณาจากมุมมอง เรื่องความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารในเทศบาลไทย	79
---	----

ส่วนที่ 4

ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลัง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	163
---	-----

ส่วนที่ 5

บทสรุป : จากเทศบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในภาพรวม	265
--	-----



ส่วนที่ 1

บทนำ : จุดเริ่มต้นของการนำ
ฝ่ายบริหารเข้มแข็งเข้ามาใช้ในเทศบาลไทย

“...เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
ของประชาชนได้ หรือที่มักเรียกกันว่า Strong mayor ซึ่งนับเป็น
โครงสร้างการปกครองที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากกว่า
สภาท้องถิ่น...”

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กระแสการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ได้รับการพูดถึงอย่างมากในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2535 นำโดยนักวิชาการและนักการเมืองหลายท่าน อาทิ รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง นายถวิล พึ่งมา ฯลฯ ต่อจากนั้น การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็เริ่มมีการสลายตัวลงไปเมื่อประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับการเมืองในระดับชาติมากกว่า ทั้งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เมื่อกลางปี พ.ศ. 2538 และปลายปี พ.ศ. 2539 ที่มีพรรคการเมืองใหญ่บางพรรคให้สัญญาว่าจะปฏิรูปการเมือง ถ้าหากได้เป็นรัฐบาล ในที่สุดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก็ประสบผลสำเร็จ จนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในช่วงที่ประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจในการเมืองระดับชาตินั้น การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่มิได้หายไปแต่อย่างใด แต่จะออกมาในลักษณะที่การกระจายอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองด้วยเช่นกัน เรื่องนี้เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 9 มาตรา 282 ถึง มาตรา 290) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพียงไม่กี่ฉบับที่มีหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเปรียบเสมือนการเริ่มต้นการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในสังคมไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

ด้วยผลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ทำให้หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆรูปแบบได้รับผลกระทบ เช่น เมืองพัทยา องค์การบริหาร

ส่วนตำบล และสุขาภิบาล เป็นต้น เพราะองค์กรต่างๆ เหล่านี้ต่างมีโครงสร้างที่ชัดเจน มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น
และคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้อง
มาจากการเลือกตั้ง
คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มา
จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจาก
ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น...”

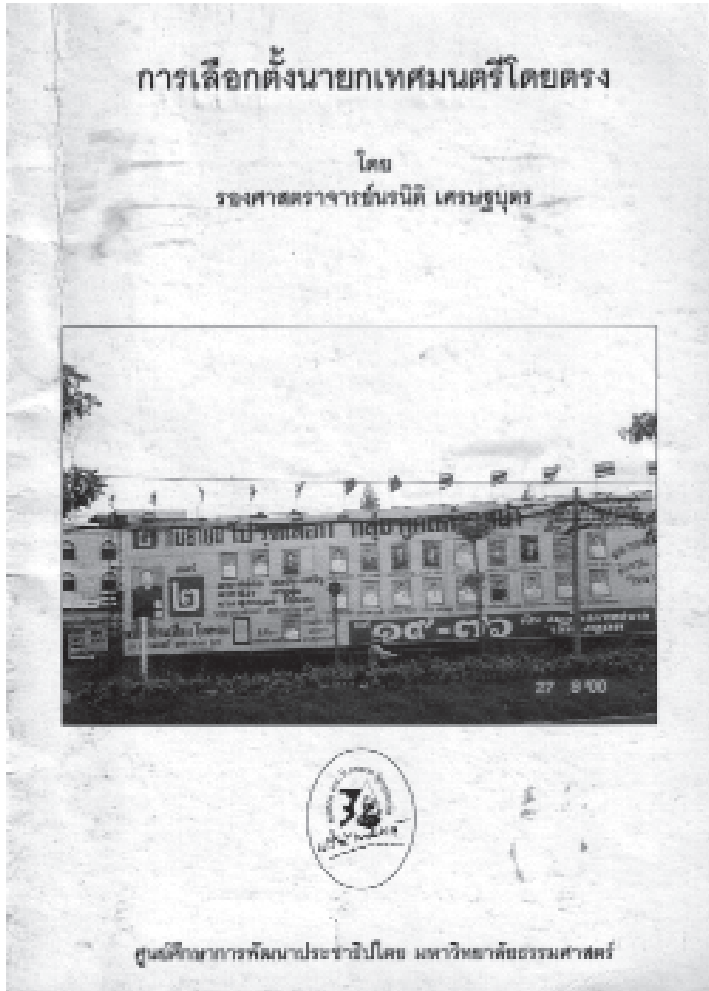
ในส่วนของเทศบาลนั้น มีการปรับปรุงในรายละเอียดเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล การพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี การยุบสภาเทศบาล และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลบางส่วน

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับเทศบาลไทย กล่าวคือ มีการกำหนดให้เทศบาลสามารถมีรูปแบบได้ 2 รูปแบบ คือ หนึ่ง รูปแบบคณะเทศมนตรี กับ สอง รูปแบบนายกเทศมนตรี ทั้งนี้เทศบาลแต่ละแห่งจะใช้รูปแบบใดให้เป็นไปตามผลการลงประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น¹

การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้นำให้เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนได้ หรือที่มักเรียกกันว่า Strong mayor² ซึ่งนับเป็นโครงสร้างการปกครองที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากกว่าสภาท้องถิ่น

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้มีการสำรวจปัญหาของเทศบาลไทยหลายครั้ง อีกทั้งมีงานวิจัยอีกหลายเล่มที่ได้กล่าวถึงปัญหาของเทศบาลไทยมาตลอด เช่น งานวิจัยของ ดร.ณรงค์ สินสวัสดิ์ และ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์ เรื่อง “โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล” หรือ วิทยานิพนธ์ของดิเรก ตันวิรัช เรื่อง “การขัดกันเทศบาล : ศึกษากรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี” หรือ งานวิจัยของ รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ และ รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว เรื่อง “ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย” เป็นต้น และปัญหาที่สอดคล้องกันในรายงานวิจัยแทบทุกเล่ม นั่นก็คือ ปัญหาเรื่องความอ่อนแอของฝ่ายบริหารที่ต้องพึ่งพาฝ่ายสภาเทศบาลมากเกินไปในการบริหารงานเทศบาล จึงทำให้การบริหารงานในเทศบาลไทยประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด

เมื่อสภาการบริหารเทศบาลไทยประสบกับปัญหาดังกล่าว จึงทำให้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยทำการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกัน



รูปที่ 1 หนังสือเรื่อง “การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง”
โดย รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร หนังสือเล่มแรกๆ ที่เกี่ยวกับ
การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของไทย

ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทศบาลใหม่
อีกครั้ง โดยการแก้ไขครั้งนี้มีสาระสำคัญคือ การเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาล
ให้มีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดจากเทศบาลใน 2 รูปแบบ คือ เทศบาลรูปแบบ
คณะเทศมนตรีและเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี เป็นเทศบาลรูปแบบ
นายกเทศมนตรีทั้งหมด โดยที่เทศบาลทุกประเภท (นคร, เมือง, ตำบล) หากมี
การยุบสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาลหมดวาระลง การเลือกตั้งครั้งใหม่ให้เป็น
การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ในอดีตที่ผ่านมา กรมการปกครองได้เคยเสนอให้มีการปรับปรุง
กฎหมายเทศบาลหลายครั้ง และมีการให้เหตุผลในการปรับปรุงกฎหมาย
เทศบาลครั้งหนึ่งเอาไว้ว่า

- (1) โครงสร้างของเทศบาลปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อ
การบริหาร เพราะคณะผู้บริหารต้องขึ้นอยู่กับเสียง
สนับสนุนของสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) เป็นการแก้ไขปัญหาที่ทำให้การบริหารองค์กรมี
ประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่
ต้องได้รับการตอบสนองการแก้ไขปัญหาความ
เดือดร้อน
- (3) จะไม่เหมือนกับระบบประธานาธิบดี เพราะไม่ได้
แยกความสัมพันธ์กับฝ่ายสภาโดยเด็ดขาด ยังมี
ความสัมพันธ์ในลักษณะการรับผิดชอบร่วมกัน
คล้ายกับกรุงเทพมหานคร เพราะหากเกิดความ

ขัดแย้งที่จะนำไปสู่การยุบสภานายกเทศมนตรี ต้อง ออกจากตำแหน่งด้วย”³

และยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่คาดหวังว่าเทศบาลที่มี
นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้เกิด

1) ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่หยุดชะงักลงเพราะเหตุผล
ทางการเมืองเหมือนในอดีต เพราะเท่าที่ผ่านมาคณะเทศมนตรีต้องลาออก
เพราะขาดการสนับสนุนจากฝ่ายสภา เช่น การไม่รับหลักการแห่งร่าง
เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี การขัดแย้งกันอย่างหนักระหว่างฝ่ายบริหาร
และฝ่ายสภาจนเป็นเหตุให้ต้องยุบสภา สภาเทศบาลลงมติให้สมาชิก
สภาเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้อง
พ้นจากตำแหน่ง แต่เมื่อมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว
ฝ่ายสภาจะไม่สามารถตีรวนฝ่ายบริหารได้ เพราะฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้อง
ฟังการสนับสนุนสภาแต่อย่างใด สรุปก็คือ จะทำให้ฝ่ายบริหารของเทศบาล
มีเสถียรภาพมากขึ้น

2) เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในเขตเทศบาลเกิดความสนใจทาง
การเมืองมากขึ้น เพราะประชาชนจะรู้สึกว่าได้รับผลกระทบโดยตรงจากการ
ไปเลือกนายกเทศมนตรี ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการโดยตรง ประชาชนจะเฝ้าติดตามนโยบายและแนวคิดต่างๆ ที่
ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำเสนอ เพราะรู้ว่าเมื่อเลือกผู้สมัครคนใดไปแล้ว จะได้
อะไรจากผู้สมัครคนนั้น ผู้สมัครจะทำอะไรให้กับเทศบาลของตนได้บ้าง

ผิดกับการเลือกสภาเทศบาลแล้วให้สภาไปเลือกนายกเทศมนตรี เพราะการเลือกตั้งทางอ้อมนั้น ประชาชนจะไม่ทราบว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรีและไม่สามารถรู้แนวทางการบริหารหรือนโยบายได้เท่ากับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง อีกทั้งระบบเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงจะทำให้ได้ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบและเอาใจใส่ต่อประชาชนมากขึ้น เพราะการที่จะได้มาเป็นนายกเทศมนตรีนั้น ขึ้นอยู่กับประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงในสภาเทศบาล ดังนั้นนายกเทศมนตรีต้องเอาใจใส่ต่อประชาชนมากขึ้น เพื่อที่ตนจะได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมัยหน้า เช่น จะต้องแถลงนโยบายที่ชัดเจนให้ประชาชนในเขตเทศบาลทราบว่า เมื่อตนได้เป็นนายกเทศมนตรีแล้วจะพัฒนาเทศบาลอย่างไร นายกเทศมนตรีต้องลงพื้นที่มากขึ้น ประชาชนเข้าพบได้ง่ายเมื่อมีเรื่องเดือดร้อน เป็นต้น

3) สืบเนื่องจากประการข้างต้น ระบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง ก็จะต้องดูบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาลงเลือกตั้งในสนามการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไม่จำเป็นต้องอาศัยพรรคพวกที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล คนที่มีความสามารถแต่ไม่มีพรรคพวกก็สามารถเข้ามาแข่งขันในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนให้มีโอกาสเลือกนักการเมืองหน้าใหม่ๆ รวมถึงการเพิ่มทางเลือกทางนโยบายต่างๆ ให้กับประชาชนที่ผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีต้องนำเสนอ เพื่อแข่งขันกับผู้สมัครคนอื่นให้ได้เป็นนายกเทศมนตรี โดยสรุปก็คือ เป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนอย่างน้อยใน 2 ด้าน คือ **หนึ่ง** ตัวบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และ **สอง** นโยบายต่างๆ ที่ผู้สมัครนำเสนอต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเทศบาลมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว สภาพการเมืองในเทศบาลจะเป็นไปดังที่เจตนาธรรมและความคาดหวังของกฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ใน 3 ประการ หรือไม่ กล่าวคือ **หนึ่ง** เรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร **สอง** เรื่องทางเลือกทางการเมืองของประชาชน ทั้งในแง่ตัวผู้สมัครที่มีจำนวนมากขึ้นและนโยบายต่างๆ ของผู้สมัครที่นำเสนอต่อประชาชน และ **สาม** เรื่องการตอบสนองข้อเรียกร้องทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่มีต่อประชาชน

ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับเทศบาลที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่างๆ เหล่านี้ จะออกมาในรูปแบบใด มีความเปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิมที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาลมากน้อยเพียงใด และอะไรคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านั้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ล้วนน่าสนใจอย่างยิ่งในการแสวงหาคำตอบ

เชิงอรรถ

¹มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543.

²นรนิติ เศรษฐบุตร, การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.1.

³เรื่องเดียวกัน, น.4. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.ของวุฒิสภา (ลำดับที่ 139) จัดทำโดยศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “ข้อมูลประกอบการพิจารณา” น.4.