

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด ๓ ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศ

กระทรวงมหาดไทย โดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร [๑]

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ๒๔ คน [๒] โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน [๓] นอกจากนี้ กฎหมาย ยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถื่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง [๔]

เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ๑๘ คน [๕] และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน [๖]

เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล [๗] (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ๑๒ คน [๘] โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน [๙]

โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

เดิมก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

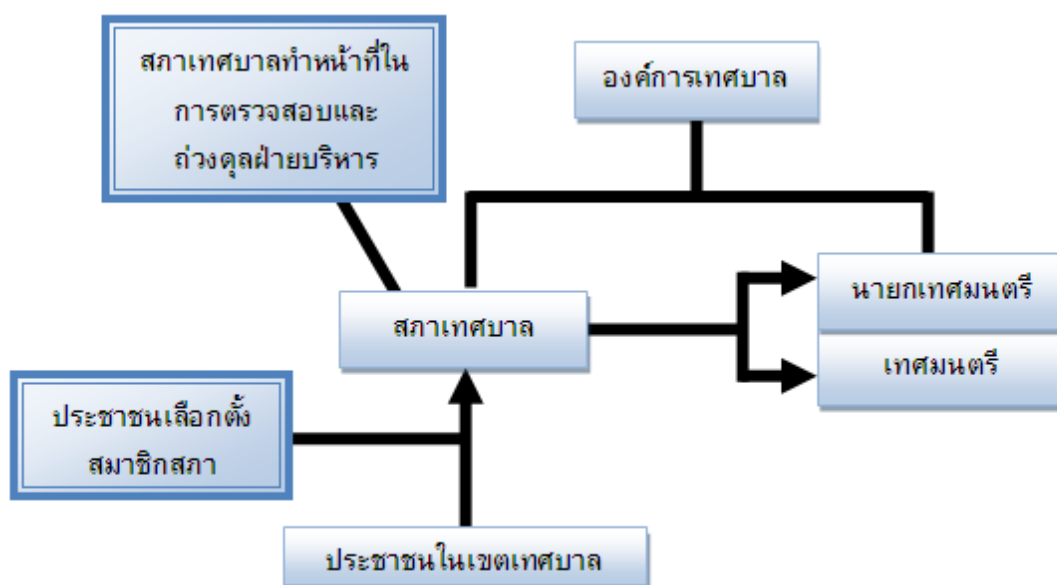
สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

รูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโครงสร้างในรูปแบบ สภา กับ ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร(ในที่นี้หมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และในบางกรณีอาจกำหนดการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

มาตรา ๓๗ แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล” ขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีให้เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย

กฎหมายยังได้กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้ด้วยว่าต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นั่นก็หมายถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ความเกี่ยวพันกันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด โดยสรุป โครงสร้างและรูปแบบความสัมพันธ์ของคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล มีดังรูปข้างล่างดังนี้

แผนภาพที่ ๑: แสดงโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กับ สภาเทศบาล



จากแผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ที่ “สภาเทศบาล” เพราะสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน

โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร(นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกัน นายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าว คือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- (๒) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- (๓) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง ๓ ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน

บทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี/นายกเทศมนตรี

๑) หน้าที่ของสภาเทศบาล

สำหรับหน้าที่ของสภาเทศบาลโดยหลักการแล้ว มีสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

- (๑) หน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร
- (๒) หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล
- (๓) หน้าที่ในการออกเทศบัญญัติ และ
- (๔) หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

สำหรับหน้าที่แรก คือ หน้าที่ในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการเลือกนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีด้วยเสียงข้างมากของสภาเทศบาล ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้จะไม่มีในเทศบาลที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้จะถูกกระทำโดยประชาชนในเขตเทศบาลแทน

หน้าที่ในประการที่สอง คือ หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้แทนประชาชนอยู่แล้ว เช่น รับฟังปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของประชาชนในเทศบาล แล้วนำข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสนอต่อฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขให้ หรือในบางเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถกระทำได้เอง สมาชิกสภาเทศบาลก็จะดำเนินการแก้ไขได้เลย หรือหากในบางเรื่องอยู่เกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ในการประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายบริหารกระทำตามข้อเรียกร้องของตนนั้น อาจกระทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำหนังสือยื่นแสดงปัญหาของประชาชนในเทศบาลผ่านไปยังนายกเทศมนตรี เป็นต้น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตนกับผู้มีอำนาจ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการให้ เป็นต้น

หน้าที่ในประการที่สาม คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือเทศบัญญัติ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณา กลั่นกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ อย่างไร และเมื่อพิจารณากันอย่างรอบคอบแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจึงจะมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไปหรือไม่ หน้าที่ในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย...”

และหน้าที่ในประการสุดท้าย คือ หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างน้อย ๓ วิธีได้แก่

๑.๑) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

เพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ที่ตนเห็นว่าเป็นปัญหาและให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖

๑.๒) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล
คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล มีหน้าที่หลักในการกระทำกิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ เช่น สืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง ศึกษาถึงความเป็นไปได้ หรือลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เทศบาล เป็นต้น และเมื่อได้ดำเนินการไปเช่นไร กรรมการดังกล่าวต้องรายงานผลการดำเนินงานนั้นให้สภาเทศบาลรับทราบด้วย

การดำเนินงานของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในลักษณะหนึ่งด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลอาจจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและพิจารณาว่าในประเด็นดังกล่าว ควรมีแนวทางในการตัดสินใจหรือ

ดำเนินการอย่างไร ตลอดจนสามารถเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจงว่าเหตุใดฝ่ายบริหารจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงให้คณะกรรมการดังกล่าวเข้าใจหรือไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างกระจ่างชัดแล้ว ผลเสียย่อมเกิดแก่ตัวผู้บริหารเอง และอาจมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป มาตรา ๓๒ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามาช่วยฝ่ายบริหารตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต่อเทศบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นของประชาชนนี้จะสามารถกระทำได้อีกก็ต้องได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน

- การรับฟังการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ และ ผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี

การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารวิธีการหนึ่งก็คือ การฟังการแถลงนโยบายและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งวิธีการดังกล่าวแม้จะไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหารมากนัก แต่ก็เป็วิธีกรหนึ่งทีแสดงให้เห็นได้ว่ฝ่ายบริหารต้องทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล

ตามมาตรา ๔๘ ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖

๒) หน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ดังนี้ [๑๔]

(๑) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย

(๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

(๔) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๕) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้แตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีในสมัยก่อน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้าง “ภาวะผู้นำ” ให้แก่นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล

โครงสร้างภายในของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

(๑) สำนักงานปลัดเทศบาล

(๒) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้^[๑๕]

(๑) สำนักปลัดเทศบาล

(๒) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

(๒.๑) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

- การคลัง
- การช่าง
- การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- การศึกษา
- วิชาการและแผนงาน
- สวัสดิการสังคม

(๒.๒) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

ก. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความ จำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลาง เทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

ข. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

ค. สำนัก กอง หรือ ส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

ง. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)

จ. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ