

**บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร
: ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา**



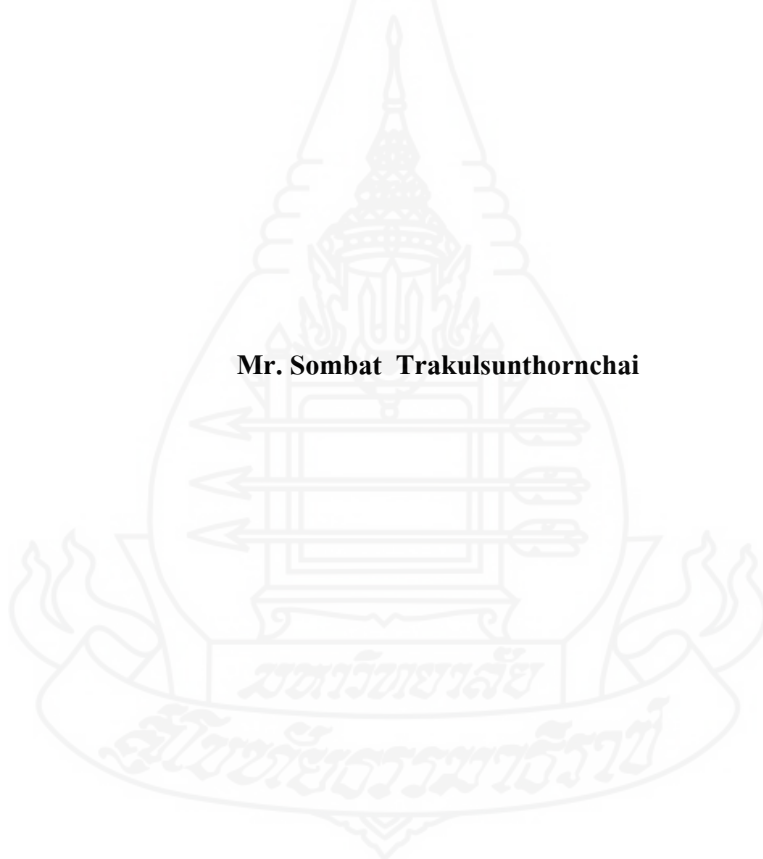
นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

**The Roles of the Members of Municipality to Administer Authority Checking
: A Case Study of Municipalities in Pak Chong District, Nakhon Ratchasima
Province**

Mr. Sombat Trakulsunthornchai



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
ศึกษาศรีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา
ชื่อและนามสกุล นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล
2. รองศาสตราจารย์ธโรธร ผู้ทองคำ

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประพนธ์ นันทิยะกุล

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประพนธ์ นันทิยะกุล)

ปธาน สุวรรณมงคล

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)

ธโรธร ผู้ทองคำ

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ธโรธร ผู้ทองคำ)

สุจินต์ วิสวธีรานนท์

ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษารองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล และ รองศาสตราจารย์ โสธร ผู้ทองคำ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาแนะนำและติดตามการทำวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาตรวจสอบและให้คำแนะนำเพิ่มเติมให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องวิจัยคือ รองศาสตราจารย์ ทวีคุณ สวรรค์ตรานนท์ อาจารย์วันชัย ทิพย์ชัย อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และนายชนัญ เทสนศิลป์ ปลัดเทศบาลตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี ที่ได้คำแนะนำในการออกแบบเครื่องมือวิจัยครั้งนี้ รวมทั้งผู้ช่วยผู้วิจัย ผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความร่วมมือและช่วยเหลือการทำวิจัยเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าในทางวิชาชีพ และคุณค่าในทางวิชาการ รัฐศาสตร์ ตลอดจนบุคคลทั่วไป ผู้วิจัยขอมอบความดีนี้ไว้แก่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สมบัติ ตระกูลสุนทรชัย

ธันวาคม 2554

ชื่อวิทยานิพนธ์ บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร:

ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ผู้วิจัย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย รหัสนักศึกษา 2508000946 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
(การเมืองการปกครอง) **อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล
(2) รองศาสตราจารย์ ธีร โสธร **ผู้ทอ้งคำ** ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (2) วิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (3) ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล (4) เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารบันทึกการประชุมสภาเทศบาลและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยเจาะจงทั้งสิ้น 30 คน ได้แก่ สมาชิกสภา ฝ่ายบริหาร และเลขานุการสภาเทศบาลในอำเภอปากช่อง 5 แห่งๆ ละ 6 คน เครื่องมือที่ใช้คือแบบสัมภาษณ์วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย (2) วิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจในที่ประชุมสภาโดย การอภิปรายและการตั้งกระทู้ถาม และนอกที่ประชุมสภาโดย การประชุมนอกรอบระหว่างสมาชิกสภากับฝ่ายบริหารและการตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภา ได้แก่ การขาดภาวะผู้นำและการเป็นตัวแทนประชาชน การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภา กฎหมายให้อำนาจในการตรวจสอบน้อยไป อิทธิพลของนายกเทศมนตรีที่ครอบงำสมาชิกสภา (4) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือได้แก่ เพิ่มประสิทธิภาพสมาชิกสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ลดการพึ่งพิงหัวหน้ากลุ่มการเมือง สร้างอำนาจการถ่วงดุลโดยให้นายกเทศมนตรีพ้นตำแหน่งพร้อมกับการยุบสภา และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ

คำสำคัญ บทบาท สมาชิกสภาเทศบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหาร

จังหวัดนครราชสีมา

Thesis title: The Roles of the Members of Municipality to Administer Authority Checking: A Case Study of Municipalities in Pak Chong District, Nakhon Ratchasima Province

Researcher: Mr. Sombat Trakulsunthornchai; **ID:** 2508000946; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor (2) Thasothorn Tootongkum, Associate Professor; **Academic year:** 2011

Abstract

The objectives of this research were to study: (1) the role of municipal council members in auditing the administrative branch's use of power; (2) the methods that municipal council members used to audit the administrative branch's use of power; (3) problems and obstacles in the municipal council members' role; and (4) recommendations to solve those problems.

This was a qualitative research based on data from the minutes of municipal council meetings and in-depth interviews with a sample population of 30 people, consisting of 6 members each from the municipal councils of 5 municipalities in Pak Chong District, Nakhon Ratchasima Province. Data were collected using an interview form and analyzed by descriptive analysis.

The results showed that: (1) The majority of municipal council members had a minor role in auditing the administrative branch's use of power. (2) Their auditing methods consisted of formal discussions and questioning at municipal council meetings, organizing special ad hoc meetings, and inspection of the administrators' work activities. (3) The problems they encountered in this role were a lack of leadership, failure to be representatives of the public, lack of knowledge and understanding of the role of municipal council members, lack of auditing power under the law, and the influence of the mayor over the municipal council members. (4) Recommendations to solve these problems are to make municipal council members more efficient in their auditing role, to reduce people's dependence on the heads of political groups, to create a check on power by requiring the mayor's term to expire and the municipal council to be dissolved, and to have the public participate in auditing the use of power.

Keywords: Role, Municipal council, Auditing the use of power, Administrative branch,

Nakhon Ratchasima

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
ประเด็นการวิจัย.....	5
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	6
ขอบเขตการวิจัย.....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
ประโยชน์ที่ได้รับ.....	8
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract).....	9
แนวคิดทฤษฎีกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.....	12
แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance).....	19
แนวคิดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ.....	28
บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น.....	43
ระบบอุปถัมภ์กับการปกครองท้องถิ่น.....	47
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	51
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	63
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	63
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	65
การเก็บรวบรวมข้อมูล	66
การวิเคราะห์ข้อมูล	66

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	68
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลทั้ง 5 แห่งในเขตอำเภอปากช่อง.....	69
ตอนที่ 2 การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร	70
ตอนที่ 3 วิเคราะห์วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของ สมาชิกสภาเทศบาล.....	88
ตอนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของ สมาชิกสภาเทศบาล.....	100
ตอนที่ 5 ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล.....	101
ตอนที่ 6 การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูล.....	103
ตอนที่ 7 สรุปการวิเคราะห์บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร.....	116
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	118
สรุปการวิจัย	119
อภิปรายผล	123
ข้อเสนอแนะ	131
บรรณานุกรม	136
ภาคผนวก	146
ก. รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย	147
ข. หนังสือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย.....	149
ค. เครื่องมือวิจัย	153
ง. หนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูล.....	167
จ. รายนามผู้ช่วยผู้วิจัย.....	173
ฉ. รายนามผู้ให้สัมภาษณ์.....	175
ประวัติผู้วิจัย	177

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงรายละเอียดจำนวนประชากรวิจัย	63
ตารางที่ 3.2 แสดงรายละเอียดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง	64
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร	103
ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบวิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร	106
ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล	109
ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร	113



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างระบบการทำงานภายในสภาเทศบาล.....	4
ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	7
ภาพที่ 5.1 โครงสร้างทางการเมืองรูปแบบเทศบาลตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย (ตามข้อ3.2.1).....	133
ภาพที่ 5.2 โครงสร้างทางการเมืองรูปแบบเทศบาลตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย (ตามข้อ3.2.1).....	134



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นองค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับ การกระจายอำนาจได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร (กทม.) ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นจะมีฝ่ายที่ใช้ อำนาจในการบริหารคือ ฝ่ายบริหาร ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นก็คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่น การทำวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยในส่วนของเทศบาลจึงขอกล่าวเฉพาะอำนาจและ รูปแบบของเทศบาลคือ

1.1 อำนาจของฝ่ายบริหารเทศบาล

ในปัจจุบันกฎหมายการปกครองรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยใช้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมกับสภาพ บ้านเมืองมาโดยตลอด ตามที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีเจตนารมณ์ที่จะให้คนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้มี ระเบียบให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลพร้อมกันในปี พ.ศ. 2542 รูปแบบ สุขาภิบาลจึงหมดไป รวมทั้งมีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมขึ้นเป็นเทศบาล เป็นผลให้ประเทศไทยมีจำนวนเทศบาลมากมาย

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลว่าจะสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญได้เพียงใด สำหรับอำนาจในการปกครองท้องถิ่น นั้นมาตรา 48 ทวิ ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ให้เทศบาลมี นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ผลของบทบัญญัติข้างต้นทำให้นายกเทศมตรมีอำนาจในการบริหารเข้มแข็งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนที่ได้มีบทบัญญัตินี้ตำแหน่งที่มาของนายกเทศมนตรีนั้นเกิดจากการลงมติ

เห็นชอบแต่งตั้งของสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจในการต่อรองกับนายกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันเมื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นเหตุให้ความจำเป็นที่นายกเทศมนตรีจะเห็นความสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลจึงลดน้อยลง

อีกประการหนึ่งที่ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเข้มแข็งขึ้นเนื่องด้วยโครงสร้างและที่มาของฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 48 อัญญา ที่กำหนดว่า “นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้” ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายบริหารมีลักษณะโครงสร้างเป็นแบบคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจร่วมกันทั้งคณะซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแต่ปัจจุบันโครงสร้างดังกล่าวได้ยกเลิกไป ผลจากการที่รองนายกเทศมนตรีมีที่มาจาก การแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎหมายยังให้อำนาจนายกเทศมนตรีลงนามในหนังสือต่างๆของเทศบาลแต่เพียงผู้เดียวไม่ต้องลงนามร่วมกับคณะเทศมนตรีดังเช่นก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี อย่างกว้างขวางหากไม่มีการกำกับดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหาร อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดการหลงไหลในการใช้อำนาจ อาจใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรืออาจใช้อำนาจไปในทางที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมและความปกติสุขของสังคม

ดังนั้นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติให้มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อเป็นตัวแทน ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่น รวมทั้งความเจริญรุ่งเรืองในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่

1.2.1 การรับฟังการแถลงนโยบายการบริหารของฝ่ายบริหาร มาตรา 48 ทศ

กำหนดว่า “ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้ นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง ฯลฯ” ในการรับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีถึงแม้ไม่มีการ

ลงมติ แต่สมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน และเป็นข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจในโอกาสต่อไป

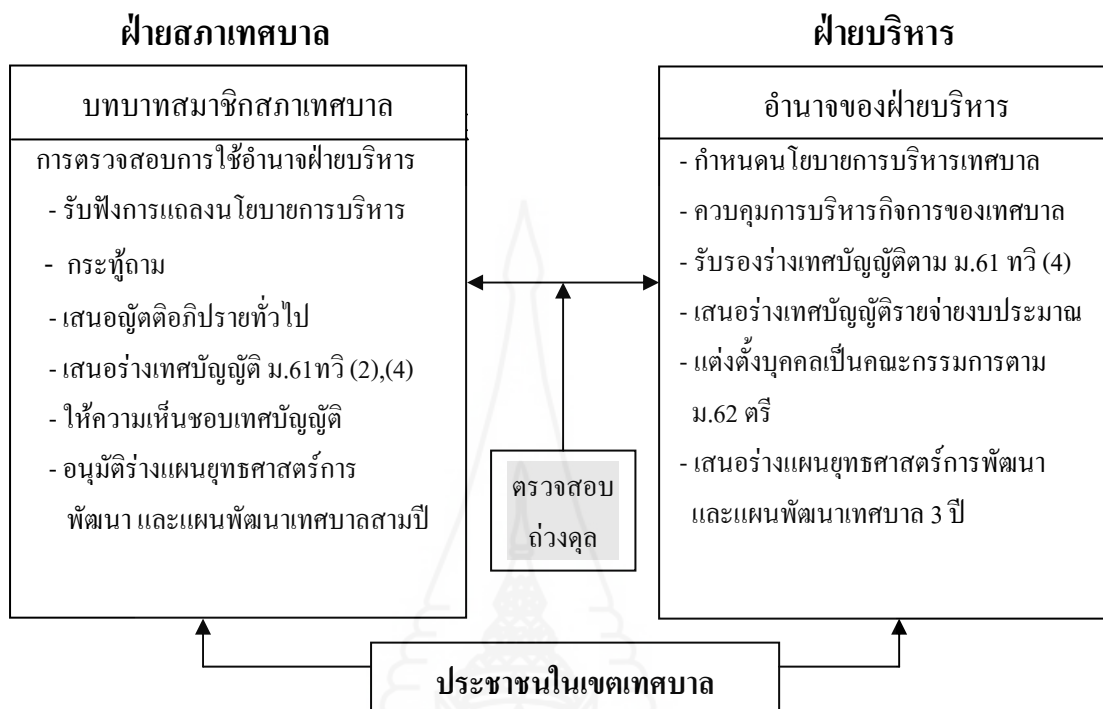
1.2.2 กระทู้ถาม มาตรา 31 กำหนดว่า “ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ฯลฯ” ซึ่งในการตั้งกระทู้ถามนี้จะมีผลที่จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการผิดพลาดในการทำงาน หรือไม่กล้าที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสม

1.2.3 เสนอญัตติอภิปรายทั่วไป มาตรา 48 ทวิ กำหนดว่า “สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ฯลฯ” ในข้อนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อำนาจกับฝ่ายสภาที่จะทำการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ถึงแม้จะไม่มีกรลงมติไว้วางใจ แต่ก็ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องให้ความสนใจและไม่บริหารราชการเทศบาลในทางที่ไม่เหมาะสมจนเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

1.2.4 การเสนอร่างเทศบัญญัติ มาตรา 61 ทวิ (2) กำหนดว่า “ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้โดยสมาชิกสภาเทศบาล ฯ” ข้อนี้แม้จะมีใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร แต่ก็มีผลในทางจิตวิทยาแก่นายกเทศมนตรีว่า สภาก็มีสิทธิเท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหารในการเสนอกฎหมายของเทศบาล เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร

1.2.5 ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ มาตรา 60 กำหนดว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ฯลฯ” มาตรา 61 ทวิ (1) กำหนดว่า “ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้โดยนายกเทศมนตรี” ในที่นี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายสภาที่จะใช้ถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ว่าการที่นายกเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องใคร่ครวญร่างเทศบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาให้ถูกต้องและเหมาะสมก่อน

1.2.6 อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี
ความสำคัญของแผนทั้งสองฉบับนี้คือ เนื่องจากเป็นแผนที่เป็นต้นทางในการร่างเทศบัญญัติของฝ่ายบริหาร เพราะแผนเหล่านี้เกิดจากการเสนอความเห็นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการเทศบาลตรงกับความต้องการของประชาชน จึงต้องใช้เนื้อความในแผนมาใช้ทำร่างเทศบัญญัติ แต่ถ้าหากร่างแผนนี้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนสภาเทศบาลอาจมีมติไม่รับรองได้



ภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างระบบการทำงานภายในสภาเทศบาล

1.3 ความสำคัญของปัญหาที่ทำให้นำมาศึกษา

อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เป็นอำเภอหนึ่งที่มีการปกครองรูปแบบเทศบาล โดยมีเทศบาลทั้งสิ้น 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองปากช่อง และเทศบาลตำบล 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลหมูสี เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลวังไทร โดยสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปในการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆในเขตเทศบาลทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครจะมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมือง โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่ม และผลการเลือกตั้งมักจะออกมาในลักษณะได้รับการเลือกตั้งยกทีมหรือยกกลุ่ม จะมีส่วนน้อยที่บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาเป็นคนละกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรี เป็นผลให้ขาดพลังในการคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร

ปัญหาข้างต้นก็เกิดขึ้นกับเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องเช่นกัน จึงทำให้เป็นที่สนใจว่าการที่สมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารของเทศบาลต่างมาจากบุคคลสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกัน และมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มนั้น สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องจะแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้มีประสิทธิภาพเพียงใด

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในเขตอำเภอปากช่อง
- 2.2 เพื่อศึกษาวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในอำเภอปากช่อง
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล
- 2.5 เพื่อเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างในบทบาท วิธีการ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของแต่ละเทศบาล

3. ประเด็นปัญหาวิจัย

- 3.1 สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด
- 3.2 สมาชิกสภาเทศบาลใช้วิธีการใดในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3.3 ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีอะไรบ้าง
- 3.4 มีวิธีการใดแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล

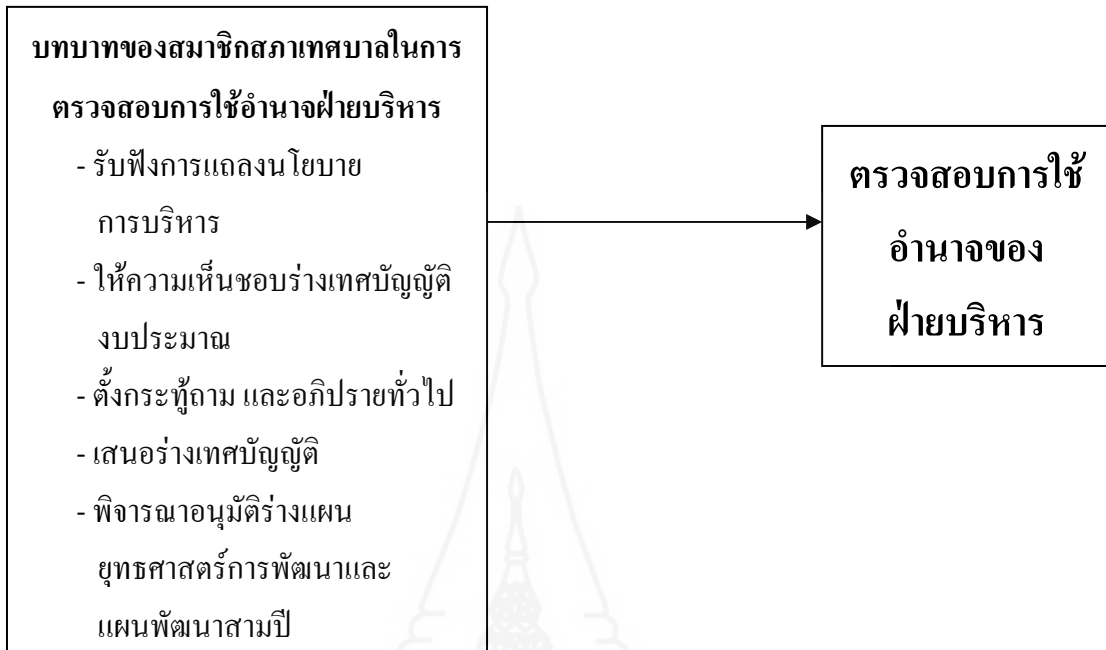
4. กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยได้แก่

4.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม สัญญาประชาคม (Social Contract) อันเป็นต้นกำเนิดของรัฐ กฎหมาย และองค์อธิปัตย์ โดยประชาชนยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้รัฐเป็นผู้ดูแล จัดระเบียบสังคมให้เรียบร้อย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ หากรัฐไม่ทำตามนั้นประชาชนก็อาจเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ไปได้

4.2 ทฤษฎีกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ (Deconcentration) คือการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนในหิ้งค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดการบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นผลให้บริการสาธารณะเหล่านั้นจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

จากทฤษฎีข้างต้นจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นจะเป็นหนทางที่จะตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างตรงความต้องการ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจหรือสิทธิตามธรรมชาติบางประการที่มีอยู่ให้กับฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ไปทำหน้าที่ดูแลจัดสรรทรัพยากรที่มีในท้องถิ่นเพื่อความเจริญและเพื่อความสงบสุขของสังคมท้องถิ่น แต่สิทธิและอำนาจที่มอบไปให้นั้นมีได้มอบไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่หากประชาชนทุกคนที่มีอยู่จะควบคุมอำนาจดังกล่าวคงเป็นเรื่องยุ่งยากและอาจเกิดความสับสนขึ้นในสังคม จึงได้มีการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ สำหรับการใช้อำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านี้ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจกรอบแนวคิดการวิจัยจึงได้เสนอแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย

5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 **ขอบเขตพื้นที่** วิจัยเฉพาะเทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่อง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง

5.2 **ขอบเขตประชากร** ประชากรวิจัยประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล 66 คน ฝ่ายบริหาร 16 คน เลขาธิการสภาเทศบาลหรือปลัดเทศบาล 5 คน รวม 87 คน

5.3 **ขอบเขตเวลาวิจัย** มีขอบเขตเวลาที่ทำการวิจัยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 - 2553

5.4 **ขอบเขตเนื้อหาการวิจัย** การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะในส่วนของบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 บทบาท หมายถึง การแสดงพฤติกรรมหรือการทำหน้าที่ตามตำแหน่งที่บุคคลดำรงสภาพอยู่ในการวิจัยครั้งนี้คือการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยนัยของการทำหน้าที่นั้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ทำการใดที่ผิดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

6.2 สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในเรื่องต่างๆ เช่น เสนอแนะปัญหาและความต้องการของประชาชนให้ฝ่ายบริหารรับทราบเพื่อนำไปแก้ไข และตรวจสอบควบคุมการทำงานฝ่ายบริหาร

6.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจ หมายถึง การกำกับดูแล ตรวจสอบ และควบคุม การใช้อำนาจตามที่บุคคลดำรงตำแหน่งอยู่ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความสุจริตยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเทศบาล ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

6.4 ฝ่ายบริหาร หมายถึง นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี

7. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

7.1 ได้ทราบถึงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมาว่าทำหน้าที่ที่รับการมอบหมายจากประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

7.2 ได้ทราบถึงปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่ามีอะไรบ้าง

7.3 ได้ขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร: ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา” มีแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่

1. แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)
2. แนวคิดทฤษฎีกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)
4. แนวคิดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ
5. บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น
6. ระบบอุปถัมภ์กับการปกครองท้องถิ่น
7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)

แนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมสืบเนื่องมาจากอภิปรายเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” ซึ่งปรัชญาเมธีในยุคคลาสสิก เช่น เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) มีทรรศนะสอดคล้องกันว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิธรรมชาติติดตัวมาแต่กำเนิด สิทธิที่ว่ามีได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน หากแต่เมื่อมนุษย์มารวมกันอยู่เป็นสังคม ทุกคนต่างมุ่งที่จะรักษาสิทธิของตนจึงเกิดความขัดแย้งและสับสนในสังคม ดังนั้นมนุษย์จึงได้ร่วมกันสร้างรัฐ สร้างกฎหมาย และกำหนดให้มีผู้ปกครอง เพื่อสร้างระเบียบให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อลดหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งและความสับสนที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์

สัญญาประชาคมในทรรศนะของผู้ทำวิจัยครั้งนี้คือ ข้อตกลงของประชาชนที่ร่วมกันทำขึ้นโดยทุกคนยอมสละสิทธิธรรมชาติบางประการ มอบให้แก่บุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายให้ขึ้นปกครอง บริหาร และ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด สร้างความสงบสุขให้เกิดแก่สังคม สัญญาประชาคมจึงเป็นจุดกำเนิดของ รัฐ กฎหมาย และการปกครอง

ในยุคปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ ปรัชญาเมธีได้ให้ความสำคัญกับสัญญาประชาคม จาก คำนวล คำณณ (2547) ที่เขียนไว้ในเอกสารการสอน “ปรัชญาการเมือง” ของภาควิชาปรัชญาและ ศาสนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มีดังนี้

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes 1588-1679)

ฮอบส์ เชื่อว่ารัฐเกิดจากสัญญาประชาคม ทั้งนี้เพราะในอดีตมนุษย์ไม่ได้อยู่ร่วมกันเป็น สังคม แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่กันเป็นสังคมจึงจำเป็นต้องร่วมกันทำสัญญาประชาคม เพื่อมอบสิทธิและ อำนาจบางประการแก่ผู้ปกครอง เพื่อทำหน้าที่ดูแลปกป้องและตั้งกฎเกณฑ์ให้กับสังคมส่วนการที่ มนุษย์ยอมมอบอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดไว้กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลนั้น นับเป็นการทำให้ เจตจำนงทั้งหลายที่มีอยู่ของพวกเขาเหลือเพียงเจตจำนงเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยอมมอบ เจตจำนงและการวินิจฉัยของพวกเขาให้แก่บุคคลที่เป็นตัวแทนตามแต่ตัวแทนจะเห็นดีงาม ซึ่ง วิธีการดังกล่าวเป็นความยินยอมที่เป็นเอกฉันท์ (Consent) หรือความปรองดองกัน (Concord) ซึ่ง เท่ากับว่าเป็นสภาวะหน่วยหนึ่งหน่วยเดียวอย่างแท้จริง

ทรรศนะของฮอบส์ องค์กรปิตัยมีอำนาจสมบูรณ์สูงสุดครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ องค์กรปิตัยตามทรรศนะของฮอบส์ จึงมีลักษณะเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุด ของรัฐที่เป็นอำนาจเพียงหน่วยเดียว (One Unit) ที่มีความสมบูรณ์เด็ดขาด (Absoluteness) ไม่มี อำนาจใดเหนือกว่า และองค์กรปิตัยจะใช้อำนาจนี้ในการออกกฎหมายบังคับแก่ประชาชนทุกคน ภายในรัฐโดยไม่มีข้อกเว้น นอกจากนี้อำนาจดังกล่าวมีความถาวร (Permanency) คงอยู่ตลอดไป ครอบงำความยาวนานของรัฐ และไม่สามารถแบ่งแยกได้

จอห์น ล็อก (John Lock, 1632-1704)

จากการศึกษาทรรศนะเรื่องสัญญาประชาคมของล็อกสามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนของ การก่อตั้งสังคมนการเมือง หรือการจัดตั้งรัฐบาลมี 2 ระยะดังนี้คือ

ระยะแรก “การสร้างสังคม” เป็นระยะที่มนุษย์ร่วมกันนำสัญญาประชาคมเข้าสู่สังคม เพื่อความปลอดภัยของตนเอง

ระยะที่สอง “การจัดตั้งรัฐบาล” หลังจากที่ได้ร่วมกันสร้างสังคมขึ้นมาแล้วก็เกิดความ จำเป็นจะต้องสร้างเครื่องมือใช้แก้ไขข้อบกพร่องจากสภาวะธรรมชาติ ในระยะดังกล่าวทุกคนได้ คัดเลือกคณะตัวแทนของตนหรือรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายแทนประชาชนแล้ว

ทรรศนะของล็อกอำนาจรัฐเกิดจากสัญญาประชาคม ในขั้นตอนแรกประชาชนอยู่ ร่วมกันเป็นสังคม และในขั้นตอนต่อมาได้พัฒนาจัดตั้งรัฐบาล ประชาชนก่อตั้งรัฐบาลขึ้นโดย มอบหมายสิทธิ หรืออำนาจในการรักษาตนเองในสภาวะธรรมชาติให้กับรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่แทน ตัวเขา แต่การมอบหมายสิทธิหรืออำนาจดังกล่าวไม่ได้มอบให้รัฐบาลอย่างเด็ดขาดถาวรอย่าง

ทรศนะของฮอบส์ รัฐบาลจึงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในฐานะที่ได้รับสิทธิหรืออำนาจตามที่ประชาชนมอบหมายเท่านั้น สิทธิหรืออำนาจของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ คืออำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ รัฐบาลใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรทั้ง 4 องค์กรคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และสมัชชั ในบรรดาอำนาจเหล่านี้ถือคยกย่องอำนาจนิติบัญญัติว่าเป็นอำนาจสูงสุด

ฌอง ฌาค รูสโซ (Jean – Jacques Rousseau, 1712 – 1778)

อำนาจรัฐตามทรศนะของรูสโซเกิดจากการก่อตั้งสัญญาประชาคม โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการสังคมการเมือง และรวมตัวกันมอบหมายสิทธิบางประการให้กับประชาคม ในสังคมที่ยึดหลักสัญญาประชาคมนั้น สมาชิกของประชาคมย่อมมีเสรีภาพที่จะแสดงออกได้เช่น การเลือกที่จะเข้าร่วมประชาคม การแสดงเจตจำนง หรือแสดงยอมรับต่อรัฐบาลของประชาชน แต่รูสโซยกย่องทรศนะเรื่องเจตจำนงว่า มีสำคัญมากที่สุดในการสร้างสังคมการเมืองเจตจำนงจึงเป็นพลังสำคัญในการสร้างสังคมการเมืองให้มีเอกภาพทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และแสดงเสรีภาพในฐานะสมาชิกของประชาคม

ความสัมพันธ์ระหว่าง “องค์อธิปัตย์” กับ “เจตจำนงทั่วไป” ในทรศนะของรูสโซ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาดี (2545: 374) อธิบายว่า

องค์อธิปัตย์ หมายถึงองค์คณะการเมืองที่ทุกคนในประชาคมมีส่วนร่วม ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครองและผู้ถูกภายใต้ปกครอง ทุกคนในประชาคมต่างมอบสิทธิและเสรีภาพของตนที่มีอยู่ให้อยู่ภายใต้ “เจตจำนงทั่วไป” ร่วมกัน องค์อธิปัตย์กับเจตจำนงทั่วไปจึงเป็นส่วนที่แยกกันไม่ได้แต่ละคนในประชาคมจึงมีภาระผูกพันกับทุกคน และมีความเสมอภาคในการเป็นส่วนหนึ่งขององค์อธิปัตย์และเจตจำนงดังกล่าว รูสโซได้เน้นให้เห็นว่า สมาชิกในองค์คณะการเมืองมีอยู่ 2 สถานะ กล่าวคือ เป็นราษฎรหรือเป็นผู้ปกครอง (Citoyen) ราษฎรทุกคนมีส่วนให้ความเห็นชอบในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป และในฐานะผู้ถูกภายใต้ปกครอง (Sujet) ทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปนั้นด้วย

2. แนวคิดทฤษฎีกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2.1 การกระจายอำนาจ ความหมายของการกระจายอำนาจ โกวิทช์ พวงงาม (2549 (ก) : 12) สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง “การกระจายอำนาจจากรัฐบาล (Government) ไปสู่อำนาจปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) โดยมุ่งพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ การกิจ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริการสาธารณะ ฯลฯ ที่จะให้อำนาจปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภารกิจหน้าที่ของรัฐบาล ในการดูแลประชาชนที่มีอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นยังมีอิสระในการดำเนินการในระดับหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีตัวแทนจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2545: 16 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้อำนาจอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (254?: 8 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลูก การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ”

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523: 4 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ให้ความหมายไว้ว่า “การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางอย่าง ให้แก่อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ”

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541: 72 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม 2549 (ก): 8) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจ “หมายถึง หลักการที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ตลอดจนด้านการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า หน่วยปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือ

หน่วยการบริหารท้องถิ่น (Local government) เพื่อให้ดำเนินกิจการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น”

2.2 แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550) กล่าวไว้ว่า “นัยของคำว่า ‘การปกครองท้องถิ่น’ เกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบกับปกครองในระดับที่สูงกว่า ซึ่งได้แก่การปกครองระดับชาติ หรือระดับการปกครองระดับมลรัฐ (สำหรับบางประเทศที่ใช้ระบบสมาพันธรัฐ หรือสหพันธรัฐ) หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือระบบการปกครองที่ใช้ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐหรือมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงน่าจะเป็นระบบการปกครองที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดระบบหนึ่ง และด้วยเป็นระบบการปกครองในลำดับรองนี้เอง จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดหรือจัดตั้งขึ้นได้ด้วยกฎหมายในระดับชาติ หรือระดับมลรัฐ อนุญาตให้สามารถจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นได้ แนวคิดข้างต้นเป็นการอธิบายการปกครองของนักนิติศาสตร์ ที่มองว่ากฎหมายเป็นตัวกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับชาติหรือระดับมลรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตามประวัติศาสตร์ของการปกครองในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนการปกครองในระดับชาติเสียอีกระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆทั่วโลก สามารถแบ่งลักษณะการเกิดขึ้นออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆได้แก่

1. การเกิดขึ้นโดยการวิวัฒนาการของชุมชนจนกลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการนี้ มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปกครองเช่น ในประเทศอังกฤษที่ประชาชนมีวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเอง (Self Government) และระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากระบบฟีวตัลที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายอีกด้วย สำหรับประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยวัฒนธรรมนี้ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น

2. การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ไม่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีวัฒนธรรมอำนาจนิยม มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งในขณะที่ภาคสังคมอ่อนแอทำให้การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของชุมชนได้ยาก ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการจัดตั้งโดยรัฐ เช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น”

Tony Byrne (อ้างใน โกวิทซ์ พวงงาม 2549 (ก): 11-12) ได้ให้ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เพราะการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง หรือในบางแห่งอาจไม่มีการเลือกตั้งก็ได้ แต่จะต้องเป็นชุมชนขนาดเล็กจนทุกคนในชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น Parish หรือ Community ในอังกฤษ และคณะบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งเหล่านี้จะเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารซึ่งมีการจ้างบุคคลอื่นๆ เข้ามาทำงานในตำแหน่งประจำต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น จ้างเสมียน จ้างนักบัญชีหรือแม่กระทั่งหน่วยงานเก็บขยะ

2. การปกครองท้องถิ่นอาจมีได้หลากหลายภาระหน้าที่ (Multi – purpose) หรือมีเพียงภาระหน้าที่เดียวก็ได้ (Individual local authority) กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจตั้งขึ้นโดยพื้นที่เป็นหลัก (Area) โดยที่ให้องค์กรท้องถิ่นนั้นๆ ทำงานทุกอย่างหรือเกือบทั้งหมดในพื้นที่นั้น หรืออีกกรณีหนึ่งคือการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อภารกิจบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น เขตบริหารโรงเรียนท้องถิ่น เขตบริหารการดับเพลิงท้องถิ่น เขตบริหารการจราจรแห่งท้องถิ่น เขตจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพท้องถิ่น เป็นต้น

3. การปกครองท้องถิ่นต้องมีขนาดเล็ก และจำกัดภายในชุมชนท้องถิ่น (Local Scale) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้ง่าย และใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น

4. การปกครองท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างทั้งภายนอก และภายในอย่างชัดเจน (Define Structure) เช่น บางประเทศอาจมีการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single – Tier System) หรือบางประเทศอาจมีการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two – Tier System) นอกจากนี้ยังต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างการปกครองท้องถิ่นในระดับที่ต่างกัน และความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนอื่นอย่างชัดเจน

5. การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ (Subordinated to the nation authority) กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐ ซึ่งได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกำเนิดได้และดำรงอยู่ได้ด้วยผลของกฎหมายในระดับชาติจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่นนี้จึงไม่มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง หากแต่เป็นองค์กรที่มาจากการจัดตั้ง อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องมีอิสระในการบริหารงานและกิจการของตนเองได้ มีการปกครองภายในท้องถิ่น (Local Self – government) และหนึ่งในหลายๆ องค์ประกอบที่สามารถแสดงถึงในการปกครองตนเองได้ก็คือ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ หากท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ก็เป็นการยากที่จะกล่าวว่า องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง”

แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ชเนศวร์ เจริญเมือง (2550: 27-29) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นก็คือระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะและทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน (define boundaries) ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal entity) มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและ/หรือกฎหมายพิเศษ (an institutional structure with power and duties laid down in general and/or special statutes)

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะสำคัญอื่นๆ ได้แก่ หนึ่ง เกิดขึ้นในเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สอง เกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน สาม มีบทบาทต่างกันในแต่ละประเทศ และ สี่ มีองค์ประกอบและบทบาทที่เปลี่ยนแปลงตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ ฝรั่งเศสและไทย ที่การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสในช่วงต้นทศวรรษที่ 1810 แตกต่างอย่างมากกับยุครัฐบาลของประธานาธิบดีมีตแตรองด์ (Francois Mitterrand, ค.ศ.1981-1995) และการปกครองในรัชการที่ 6 ที่แตกต่างอย่างมากกับยุคหลัง พ.ศ. 2540 คำว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นคำรวมส่วนจะมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อันหลากหลายในแต่ละประเทศ ปัจจัยที่สำคัญมีดังนี้ หนึ่ง ประวัติศาสตร์ของประเทศ สอง ความเข้มแข็งของท้องถิ่น สาม ความเข้มแข็งของรัฐ สี่ อุดมการณ์และนโยบายของรัฐ ห้า ปัจจัยภายนอก”

2.3 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

โกวิทย์ พวงงาม (2549 (ก): 12 - 13) กล่าวว่า “โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งออกเป็น 3 หลักคือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังรายละเอียด

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วอาณาเขตของประเทศ

1.1 หลักสำคัญของารรวมอำนาจการปกครอง

1.1.1 มีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง

1.1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

1.1.3 มีลำดับชั้นตอนการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.2 จุดแข็งของการรวมอำนาจ

1.2.1 การที่รัฐมีอำนาจแผ่ไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้อย่างทั่วประเทศทันที

1.2.2 ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้ากันทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

1.2.3 ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆของประเทศ โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

1.2.4 มีเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน

1.2.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.3 จุดอ่อนของการรวมอำนาจการปกครอง

1.3.1 ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีในทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

1.3.2 การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับการบังคับบัญชา

1.3.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.4 ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการมาให้ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจในการแก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้

2.1 ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.1.1 เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกัน

2.1.2 เป็นการบริหาร โดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางอนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีงบประมาณแผ่นดิน

2.13 เป็นการบริหารงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2.2 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.2.1 หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

2.2.2 ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอส่วนกลางวินิจฉัยสั่งการ

2.2.3 เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่าง 2 ส่วนนี้ดีขึ้น

2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

2.3.1 เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

2.3.2 เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับคือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

2.3.3 ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

2.3.4 ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

2.3.5 บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจขัดแย้งกับคนในพื้นที่

3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึงหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วน ให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.1.1 ได้รับการจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มี หน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินของตนเองต่างหาก และไม่ได้ขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.1.2 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.1.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรม และวินิจฉัยสั่งการเองได้ตามสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

3.2 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.2.1 ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจึงรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

3.2.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของการบริหารราชการส่วนกลาง

3.2.3 เป็นการส่งเสริมและการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

3.3.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

3.3.2 ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่อยู่ฝ่ายตนเอง

3.3.3 ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง”

3. แนวคิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

แนวคิดในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในการปกครองของชาติตะวันตกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวคิดนี้มีที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจการปกครอง ที่ว่าอำนาจที่ผู้ปกครองหรือผู้บริหารมีนั้นได้มาจากการยินยอมของประชาชนที่จะสละสิทธิบางประการ ผู้เข้าไปใช้อำนาจการปกครองนี้เพื่อความสงบสุขของสังคมและประชาชน แต่ด้วยการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือผู้บริหารนั้นหากปล่อยให้มีการใช้อำนาจโดยขาดการกำกับดูแลและตรวจสอบก็จะทำให้เกิดความหลงใหลในการใช้อำนาจจนเกิดความเสียหายกับส่วนรวม ดังนั้นจึงมีแนวคิดการสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) เพื่อให้มีการใช้อำนาจในการปกครองอย่างถูกต้องและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

3.1 หลักการในการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น โดยทั่วไปแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการ ดังการลงบทความใน <http://freedom-thing.blogspot.com> ได้เขียนไว้ว่า

“จากการที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายเป็นอิสระต่อกันคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ต่อกันด้วย เป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบของการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของทั้ง 3 ฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายสามารถถือสิทธิและปกป้องสิทธิของตนเองโดยการยับยั้งและสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่โดยใช้อำนาจร่วมกันจึงกล่าวได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้มีผลช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปได้โดยสะดวก และ ป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

3.2 การตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย หลักการของปกครองระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการตามคำกล่าวของ กระทบ ทองธรรมชาติ และคณะ (2531: 120-122 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ 2547: 259) ดังนี้ “หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty) ...หลักเสรีภาพ (Liberty) ... หลักความเสมอภาค (Equality) ... หลักกฎหมาย (Rule of law) และหลักเสียงข้างมาก (Majority rule)...” จากหลักการทั้ง 5 ประการข้างต้นจึงจำแนกรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้คือ คือ รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of

power) รูปแบบการแยกอำนาจ (Separation of power) และรูปแบบผสม (Mixed system) ซึ่งจะได้กล่าวสาระดังนี้

3.2.1 รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of power) หรือโดยทั่วไปอาจเรียกว่า ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) โดย สมบัติ ชำรงชฎวงศ์ (2547: 273-282) อธิบายว่า

“รูปแบบการควบอำนาจ (Fusion of power) หรือ โดยทั่วไปอาจเรียกว่า ระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบการควบอำนาจหรือระบบรัฐสภามีต้นแบบจากประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ภายใต้รูปแบบควบอำนาจประชาชนแสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง... โดยทั่วไปการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะแบ่งเป็นฝ่ายอย่างชัดเจน คือเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย อำนาจของฝ่ายที่มีเสียงข้างมากคืออำนาจในการชี้ขาดในการนิติบัญญัติ ส่วนเสียงข้างน้อยก็มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของเสียงข้างมาก...

2) ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดตั้งฝ่ายบริหาร เมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภานิติบัญญัติแล้ว พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือกลุ่มของพรรคที่สามารถรวมตัวกันได้เป็นเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ จะได้รับอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ผู้นำรัฐบาลโดยส่วนใหญ่คือหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ...

3) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการยื่นกระทู้ ถูตติและการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ภายใต้รูปแบบการควบอำนาจนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดเหนือฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การทำงานของฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร...

4) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภานิติบัญญัติ การที่รูปแบบการควบอำนาจ เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยื่นกระทู้ ถูตติ และการขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไปจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้...

5) ในรูปแบบการควบอำนาจ ประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือผู้นำรัฐบาลจะแยกออกจากกัน โดยทั่วไปประมุขของประเทศอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของสังคม ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยใช้รูปแบบควบอำนาจและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ อังกฤษ เดนมาร์ก เบลเยียม ญี่ปุ่น สวีเดน และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนประเทศที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้แก่ อินเดีย สิงคโปร์ อิตาลี บังคลาเทศ และปากีสถาน เป็นต้น...”

3.2.2 รูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) หรือเรียกว่าระบบ

ประธานาธิบดี (Presidential system) สมบัติ ชำรงชฎวงศ์ (2547: 282-288) อธิบายว่า

“รูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) หรือเรียกว่าระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ประชาธิปไตยแบบแบ่งแยกอำนาจมีต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติและสถาบันบริหารอย่างชัดเจน โดยให้แต่ละสถาบันมีอิสระต่อกันและมีอำนาจเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบัญญัติกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างระบบควมอำนาจ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจอื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลสถาบันบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป...

2) ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงมีฐานะเท่าเทียมกับฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้งประชาชนจะเลือกเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนคณะรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เลือกเอง โดยผ่านความเห็นชอบของสภาสูงภายใต้รูปแบบแบ่งแยกอำนาจนี้ หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นๆจะเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ หัวหน้าฝ่ายบริหารในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนสามารถบริหารประเทศโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา และมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ตามที่ตนเห็นสมควร

หัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้รูปแบบแบ่งแยกอำนาจไม่มีอำนาจในการยุบสภา ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจฝ่ายบริหาร จึงถือว่าการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และหัวหน้าฝ่ายบริหารคือประมุขของฝ่ายบริหารทั้งหมด ดังนั้นจึงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศได้แต่เพียงผู้เดียว คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่นๆมีหน้าที่เป็นแต่เพียงการให้คำแนะนำหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารจะรับฟังหรือไม่ก็ได้ อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ อำนาจการยับยั้งกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภา (Veto) ในกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้เสนอ...

3) หัวหน้าฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศ จะเป็นคนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้... ในกรณีของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทำหน้าที่ประมุขของประเทศด้วยเรียกว่าประธานาธิบดี แต่ถ้าวางแยกกันระหว่างประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่าย

บริหาร ประมุขของประเทศอาจเป็นกษัตริย์ก็ได้ ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารก็เรียกว่านายกรัฐมนตรี แต่เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

รูปแบบแบ่งแยกอำนาจมีเอกลักษณ์ที่สำคัญคือ การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ทั้งสองฝ่ายได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจที่จะยุบสภา อำนาจทั้งสองฝ่ายจึงถ่วงดุลกันตลอดเวลา ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน...”

3.2.3 รูปแบบผสม (Mixed system or powerful executive) สมบัติ ชำรงชัยวงศ์
(2547: 289-290) กล่าวว่า “นอกจากรูปแบบควบอำนาจและรูปแบบแบ่งแยกอำนาจ ยังมีรูปแบบที่น่าสนใจอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบควบอำนาจและรูปแบบแบ่งอำนาจ บางครั้งเรียกว่ารูปแบบกึ่งรัฐสภา รูปแบบนี้ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นกำเนิด” ซึ่ง พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย และ มณีมัย รัตนมณี (2510: 412-420 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2547: 289-290) อธิบายถึงลักษณะสำคัญไว้ดังนี้

- 1) ประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีโดยตรง การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะต้องได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด คือเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถ้าเสียงชนะไม่เด็ดขาดให้ทำการเลือกตั้งรอบสองภายใน 2 สัปดาห์ โดยให้เหลือผู้แข่งขัน 2 คน (2 nd run-off election) ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่ทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้ช่วยในการบริหารรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภา แต่รัฐสภามีอำนาจไม่ไว้วางใจรัฐบาล
- 2) ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาแห่งชาติได้ในทุกกรณี หลังจากสภาอายุครบ 1 ปี นับจากวันเลือกตั้งทั่วไป และไม่สามารถยุบสภาได้ 2 ครั้งในปีเดียวกัน การยุบสภาเป็นอำนาจที่ประธานาธิบดีสามารถถ่วงดุลกับสภาแห่งชาติในกรณีที่สภาแห่งชาติจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่ประธานาธิบดีเป็นผู้จัดตั้ง
- 3) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการนำประเด็นทางการเมืองไปให้ประชาชนลงมติ เป็นการขอฉันทานุมัติจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้การใช้อำนาจของประธานาธิบดีมีความเห็นชอบยิ่งขึ้น และเป็นการขัดข้อโต้แย้งจากสภาแห่งชาติ ในกรณีที่สภาแห่งชาติไม่เห็นด้วย
- 4) ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) โดยตรง ส่วนสภาสูงได้รับเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทน โดยทั่วไปสภาทั้งสองมีอำนาจเท่ากันยกเว้นอำนาจในการพิจารณางบประมาณและอำนาจการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร การปิดและเปิดประชุมสภากระทำโดย

กลยุทธ์ของประธานาธิบดีเมื่อพิจารณาจากรูปแบบผสมที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่ประธานาธิบดีมีอำนาจเข้มแข็งมาก อาจกล่าวได้ว่ามีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเพราะสามารถยุบสภาแห่งชาติได้ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเพียงการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี ดังนั้น แม้รัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจและต้องลาออกไป ประธานาธิบดีก็มีอำนาจในการตั้งรัฐบาลใหม่ได้ตลอดเวลา

3.3 การตรวจสอบถ่วงดุลในการปกครองท้องถิ่น ด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันนี้มีรูปแบบลักษณะแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “มาตรา 284 องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น” จากบทบัญญัตินี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างมีอิสระต่อกัน กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น และกฎหมายการปกครองท้องถิ่นในทุกรูปแบบการปกครองก็มิได้ให้อำนาจสภาองค์กรปกครองท้องถิ่นลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้ และในทางกลับกันผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายได้โดยนำข้อเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้นมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกันทุกรูปแบบการปกครอง

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล ทองอาณ พาทีสง (2550: 194-195) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ไว้ดังนี้

- 1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน และจัดทำรายงานผลปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาล เป็นประจำทุกปี (ม.48 ทศ)
- 2) มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 48 เศรศ ของพระราชบัญญัติเทศบาลดังนี้
 - (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
 - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล (ม.48 สัตตรส)

4) เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.60)

5) เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ (ม.48 เอกวิสติ)

6) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (ม.48 เอกาทศ, ม.48 ทวาทศ)

7) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้ (ม.46)

8) มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

9) เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเป็นเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเป็นเทศบัญญัติ (ม.60, ม.61 ทวิ)

10) รับรองร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาเทศบาล (ม.61 ทวิ)

11) เสนอแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้ง กรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.62 ตริ)

12) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลถูกยุบเพราะไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือก

ประธานสภาได้ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ (ม.48 ทศ)

13) เมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้ว ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกำหนดอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เทศบาลตำบลที่ยังคงมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสภารัตนรักษ์อยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ม.48 เดวิสตี)

14) เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่นและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สภาเทศบาลเป็นที่ประชุมของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อที่จะนำข้อเรียกร้องหรือเสนอความต้องการของประชาชนมาเสนอต่อนายกเทศมนตรีผ่านที่ประชุมสภาเทศบาล รวมทั้งเป็นที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามความประสงค์ของประชาชนที่มอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล ทองอาณ พาทีสง (2550: 195-196) ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ดังนี้

- 1) ปฏิญาณตนต่อที่ประชุมสภาเทศบาล (ม.17)
- 2) เลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหรือมีมติให้ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง (ม.20, ม.20 ทวิ (4))
- 3) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล (ม.32)
- 4) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีแถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี (ม.48 ทศ)

5) ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล (ม.61 ทวิ, ม.62, ม.62 ตริ, ม.62 จัตวา)

6) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ (ม.48 ทวาทศ)

7) ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามตินี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น (ม.32 ทวิ)

8) มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งในกรณีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสภาเทศบาล (ม.19 (7))

9) อาจยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอเปิดประชุมวิสามัญได้ (ม.26)

10) ปรีกษาหารือผู้ตติในวงงานของสภาเทศบาล จะปรีกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐมิได้ (ม.29)

11) ให้ความเห็นชอบการทำกิจการนอกเขตหรือให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเข้ามาทำกิจการในเขตของตนเอง (ม.57 ทวิ)

12) เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ (ม.60, ม.61 ทวิ)

13) คัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม.62 ตริ)

14) ให้ความเห็นชอบในการขอกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (ม.66)

15) อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

3.3.3 การมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานองค์กร

ปกครองท้องถิ่น นอกจากการวางโครงสร้างให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหากเห็นว่าทั้งสองฝ่ายกระทำการอันจะเกิดความเสื่อมเสีย หรือความเสียหายต่อบ้านเมือง ซึ่งภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบฝ่ายการเมืองได้ด้วยวิธีต่อไปนี้

1) การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะ

กระตุ้นเตือนให้ฝ่ายนิติบัญญัติสนใจที่จะทำหน้าที่ของตน ซึ่งการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

“มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อสารความหมายโดยวิธีอื่นการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของ บุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือเพื่อ ระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ...”

2) การร่วมเวทีประชาคม เวทีประชาคม ดวงกลม พรชานี (2550 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ “ประชาคมน่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือหมู่ชนที่เข้ามารวมกันพูดคุยปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในรูปกลุ่มหรือเครือข่ายในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยมี จุดมุ่งหมายแก้ปัญหาต่างๆ ให้ลุล่วงหรือพัฒนาประเด็นนั้นๆ ร่วมกัน” การร่วมเวทีประชาคมของ ประชาชนในเขตเทศบาล เป็นการเข้าร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นแต่ละชุมชนให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ และเพื่อรวบรวมปัญหาและความต้องการของ ประชาชนมาจัดลำดับความจำเป็นและบรรจุไว้ในร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี เพื่อผู้บริหารนำร่าง แผนนี้ไปเสนอเป็นข้อดีขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาลต่อไป

3) การออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดใน มาตรา 165 ดังนี้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ... การออก เสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออก เสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัว บุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้” จากบทบัญญัตินี้ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ผู้บริหาร ได้ ซึ่งในการปกครองรูปแบบเทศบาลได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 32 ทวิ วรรคสามและสี่ กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียง ประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีใน เรื่องนั้น”

4) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หากพบว่ามีพฤติกรรมในทางเสื่อม เสี่ยง ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 164 กำหนดว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้” ส่วนในการปกครองรูปแบบเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 19 และมาตรา 48 ปรากฏทศ กำหนดว่า

“มาตรา 19 สมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ... (8) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

“มาตรา 48 ปรากฏทศ นายเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ... (8) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกำหนดว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าได้ให้อำนาจกับประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในส่วนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในที่นี้ที่ขึ้นกับประชาชนจะให้ความสนใจในการใช้สิทธิตามที่กฎหมายได้เพียงใด

4. แนวคิดบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ

4.1 อำนาจในการปกครองประเทศ ด้วยประเทศไทยใช้ระบอบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ ซึ่งแบ่งอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

4.1.1 อำนาจนิติบัญญัติ ในการปกครองระดับประเทศมีสถาบันรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภา(หรือเรียกว่าสภาสูง) และสภาผู้แทนราษฎร(หรือเรียกว่าสภาล่าง) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีหน้าที่สำคัญคือออกกฎหมาย และมีหน้าที่สำคัญอีกประการคือ การเลือกนายกรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีเลือกคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ

ส่วนในระดับท้องถิ่นมีสถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือ สภาท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นนี้มีการแบ่งออกเป็นประเภทคือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งมีสภาองค์การปกครองพิเศษได้แก่ สภาบริหารเมืองพัทยา และสภากรุงเทพมหานคร สภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีหน้าที่ออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการเลือกผู้บริหารองค์การเพราะในการปกครองระดับท้องถิ่นกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง

4.1.2 อำนาจบริหาร ในการปกครองระดับประเทศอำนาจการบริหารเป็นของรัฐบาล เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่การบริหารประเทศ รัฐบาลประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ที่มาของนายกรัฐมนตรีมาจากมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการบริหารประเทศ จัดสรรงบประมาณ ดูแลความสงบสุขของประเทศ

ส่วนในระดับท้องถิ่นมีสถาบันที่ใช้อำนาจบริหารคือ ฝ่ายบริหาร แต่ละองค์การบริหารจะมีชื่อเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารต่างกันไป เช่น นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างกับการปกครองในระดับประเทศ

4.1.3 อำนาจตุลาการ มีสถาบันศาลยุติธรรม และศาลพิเศษตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ในระดับท้องถิ่นรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้มีการใช้อำนาจตุลาการสำหรับสถาบันศาลตุลาการนั้นมีอำนาจอิสระในการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจะเข้ามามีอำนาจเหนือตุลาการไม่ได้

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นที่ถูกต้อง และเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา

4.2 บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ

จากหัวข้อการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น จะได้ค้นคว้าวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น

4.2.1 ความหมายของคำว่า บทบาท (Role) ความหมายของคำว่าบทบาทตามความคิดของผู้ทำการศึกษาคือ การแสดงออก การทำหน้าที่ หรือพฤติกรรมตามที่คนในสังคมต้องทำตามสถานภาพ ได้มีการรวบรวมความหมายของคำว่าบทบาท ในอ้างอิงใน <http://www.pajumku.com> ซึ่งมีที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน คำว่า “บทบาท (Role)” ได้มีหน่วยงานและนักวิชาการให้ไว้หลายลักษณะพอประมวลได้ดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 602 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้ความหมายว่า “บทบาท หมายถึง การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อแม่ บทบาทครู หรือหมายถึงซึ่งหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย”

สำหรับพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2532: 315 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้ความหมายไว้ว่า “บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำ”

พจนานุกรมคอลลิสน์ (1993: 1008 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ให้คำจำกัดความของ บทบาทไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทการแสดงที่แสดงโดยผู้แสดงหญิงหรือชาย
2. บทบาททางจิตวิทยาที่บุคคลแสดงตามกฎเกณฑ์ของสังคม ด้วยอิทธิพลของความคาดหวังของบุคคลที่คิดว่าเหมาะสม

3. บทบาทที่เป็นหน้าที่ปกติ ซึ่งองค์กรเป็นผู้กำหนดให้

รุจา ภูโพลย์ (2537 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้สรุปความหมายของบทบาทว่า “หมายถึงกลุ่มพฤติกรรมที่แสดงออกตามความคาดหวังของสังคมตามสถานภาพของกลุ่มบุคคลนั้นๆ หรือปฏิบัติตามบทบาทของบุคคล บทบาทจะถูกนำมาใช้ในสิ่งต่างๆ ที่ถูกตนหรือบุคคลอื่นกระทำ”

สุชา จันทร์เอม และสุรางค์ จันทร์เอม (2520: 46 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) อธิบายถึงความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า “บทบาทใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆพึงกระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด”

โสภา ชูพิกุลชัย (2522 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่า “บทบาท คือ ลักษณะความคาดหวังที่บุคคลอื่นให้คนหนึ่งกระทำ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวินิจฉัยตำแหน่งฐานะของคนคนนั้น”

ขบวน พลตรี (2544 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่า” บทบาท คือ แบบแผนพฤติกรรมเกี่ยวเนื่องกับสถานภาพหรือตำแหน่งทางสังคม บทบาทเป็นการเคลื่อนไหวของสถานภาพหรือหน้าที่ตามสถานภาพนั่นเอง”

จากคำจำกัดความข้างต้น บทบาทคือหน้าที่ของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ที่ได้รับตามสังคมและต้องแสดงออกตามความคาดหวังของสังคม แต่ในขณะที่เดียวกันทาง สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา วัฒนธรรมและจิตวิทยา มีความเห็นว่าบทบาทเป็นเครื่องมือสำคัญใน การวิเคราะห์สังคมศาสตร์ โดยมีนักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้มีแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทไว้ดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2537: 30 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้กล่าวไว้ ว่า “บทบาทคือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) ซึ่งมนุษย์แต่ละคนจะมี หลายบทบาทและแต่ละบทบาทจะมีความสมบูรณ์หรือสมดุลกันพอควรนอกจากนี้ยังกล่าวไว้ว่า บทบาทจะกำหนดความรับผิดชอบของงานต่างๆที่ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมอย่างมี ประสิทธิภาพ”

งามพิศ สัตย์สงวน (2537: 73 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้ให้ ความหมายไว้ว่า “บทบาทหมายถึงพฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งคาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อให้คู่สัมพันธ์มีการ กระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้”

พัทยา สายหู (2516 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้อธิบายบทบาท หน้าที่ไว้ว่า “เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือน ‘บท’ ของตัวละครที่ กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิด บทบาทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่นนี้ ‘บทบาท’ ก็คือ การ กระทำต่างๆ ที่ ‘บท’ กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่อยู่ใน ‘บท’ นั้น”

ทิตยา สุวรรณชฎ (2527 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) ได้แสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า “บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่กำหนด และยังได้แบ่งหน้าที่ ออกเป็น ‘บทบาทในอุดมคติ’ (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่ง อารมณ์ขณะแสดง บทบาท และอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามได้สรุปฐานะ ตำแหน่ง และบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในสังคม และมีอยู่ก่อนตัวตนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็นอยู่แต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้นๆเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ ในการกำหนดฐานตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

4. ฐานะ ตำแหน่งแต่ละบทบาทนั้นได้มาจากการขัดเกลาทางสังคม

(Socialization)

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกัน พฤติกรรมที่เป็นจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง เพราะพฤติกรรมจริงเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และคนอื่นที่เข้าร่วมพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่อยู่ในเวลา และสถานที่เกิดจากการติดต่อทางสังคม”

ชูดา จิตพิทักษ์ (2528 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) มีความเห็นว่า บทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมายคือ

1. พิจารณาในโครงการ โครงสร้างทางสังคม บทบาทหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่างๆซึ่งมีลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น
2. พิจารณาในโครงการการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์นั้น

สงวนศรี วิรัชชัย (2527 อ้างถึงใน <http://www.pajumku.com>) กล่าวว่าถ้าพิจารณาให้ลึกซึ่งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะคือ

1. บทบาทตามที่กำหนด หมายถึงบทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่างๆที่มีอยู่ในสังคม กลุ่มหรือองค์กรนั้นๆ
2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้อื่นคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ
3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมของผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ดำรงอยู่
4. บทบาทที่ปฏิบัติจริงหมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือได้แสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง

5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการเลือกรับรู้ที่ผิดไปจากความจริงได้

สรุป ความหมายของคำว่า “บทบาท” จากนักวิชาการหลายท่านทำให้ประมวลได้ว่า บทบาทหมายถึง การแสดงออก พฤติกรรม การ หรือปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลตามสถานภาพหรือตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ รวมทั้งผู้ที่รับบทบาทจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความคาดหวังจากสังคมรอบข้าง การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องถูกต้องและสอดคล้องกับ

สถานภาพของผู้รับบทบาทเช่น พ่อแม่จะต้องทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกๆให้มีชีวิตที่ดีและสังคมก็มีความคาดหวังว่าพ่อแม่จะต้องทำหน้าที่นี้อย่างเคร่งครัด, ครูอาจารย์มีหน้าที่สั่งสอนอบรมลูกศิษย์ให้มีความรู้และคุณธรรมโดยสังคมก็ฝากความหวังว่าครูอาจารย์จะทำหน้าที่สร้างคนที่มีคุณภาพให้กับสังคม หรือนักการเมืองจะต้องทำหน้าที่ให้การเป็นตัวแทนของประชาชนในการพัฒนาและการสร้างชาติให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง รวมทั้งประชาชนก็หวังว่านักการเมืองจะต้องทำเช่นนั้น รวมทั้งก็คาดหวังว่านักการเมืองจะต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรมด้วย

4.2.2 ความหมายของ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติ ธิโสธร ผู้ทองคำ (2547: 120-123) กล่าวว่า “อำนาจนิติบัญญัติคือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติคือรัฐสภา (Parliament) ที่มาจาก Parler หมายถึงการพูด หรือการเจรจา Parliament ในภาษาฝรั่งเศสหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการพูด การเจรจาต่อรองผลประโยชน์ การใช้อำนาจของรัฐ พัฒนาการทางการเมือง ทำให้รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาล

อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ (The Legislature) หรือรัฐสภา

1. การเป็นตัวแทนของประชาชนในการออกกฎหมาย
2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นชอบก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดินด้วยการรับรองนโยบาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบด้วย การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป และการลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมรัฐบาลด้วยกรรมวิธีการ ในการเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาชี้แจง หรือจัดตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นต้น

3. อำนาจอื่นที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบประมุขของรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดี”

ความหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ใน <http://www.panyathai.or.th> ได้ให้ไว้คือ

1. ตัวแทนของประชาชนที่ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย พิจารณางบประมาณแผ่นดิน เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาของแผ่นดินและประเทศชาติ
2. ตัวแทนของประชาชนที่เลือกฝ่ายบริหาร ควบคุมดูแลและถอดถอนฝ่ายบริหารให้ทำตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา
3. ตัวแทนของประชาชนที่มารับฟังและสะท้อนความคิดเห็น, ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแล้วนำมาอภิปราย เพื่อหาข้อสรุปการแก้ปัญหา แล้วออกกฎหมายหรือเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ

4.2.3 บทสรุปของคำว่า “บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ” จากความหมายของคำว่า “บทบาท” และ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” เมื่อนำมารวมกันทำให้ผู้ศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า “บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ” หมายถึง การแสดงออก พฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการ ออกกฎหมาย, ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเป็นตัวแทนในการนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปแก้ไขหรือเสนอต่อรัฐบาล รวมทั้งเป็นความคาดหวังของประชาชนว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ สุจริตและยุติธรรม และพัฒนาให้บ้านเมืองมีการพัฒนาอย่างถูกต้องเหมาะสม

4.3 บทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยบทสรุปคำว่าบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีหน้าที่ดังนี้

4.3.1 หน้าที่การเป็นตัวแทนของประชาชนในการออกกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการออกกฎหมายไว้ดังนี้

มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 142 ภายใต้อำนาจมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติเสนอได้แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษา หรือ

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 163

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 (2) และ มาตรา 142 (2) ได้กำหนดเป็นที่ชัดเจนว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อบังคับใช้, เป็นประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องรับรู้ รับฟัง ปัญหาความ

เด็กร้องและความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะนำไปสู่การตรากฎหมายที่จะแก้ปัญหาความ
เด็กร้องของประชาชน เห็นได้ว่าการตรากฎหมายเป็นบทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ

4.3.2 หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เลือกฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า

มาตรา 172 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควร
ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จในสามสิบวันแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก
ตามมาตรา 127

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง
ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา
ผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็น
นายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา
ผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำการลงคะแนนโดยเปิดเผย

จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารเพราะผู้นำ
รัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของ
สมาชิกที่มีอยู่ในสภา อาจกล่าวได้ว่าที่มาของนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ
ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ในการเลือกนายกรัฐมนตรีจึงเป็นหน้าที่
สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะต้องเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์
พร้อมทั้งมีคุณธรรม จริยธรรม เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินที่จะทำให้ประเทศชาติมีความ
เจริญรุ่งเรือง มีความมั่นคงปึกแผ่น

4.3.3 หน้าที่ควบคุมดูแลและถอดถอนฝ่ายบริหาร เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ได้เลือกผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว หน้าที่ต่อไปของฝ่ายนิติบัญญัติคือการควบคุมดูแลการ
บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีเลือกเข้าร่วมกันในการบริหาร ใน
การควบคุมรัฐบาล ฐ โสธร ผู้ทองคำ (2547: 138) ได้กล่าวว่า “การควบคุมรัฐบาลหรือการควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐสภากับฝ่ายบริหาร ที่
สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ตั้งแต่ก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คือการแถลงนโยบายของรัฐบาล
ต่อรัฐสภา และในการบริหารราชการแผ่นดิน คือการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิด
อภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมาธิการเพื่อควบคุมตรวจสอบการทำงานของ
ฝ่ายบริหาร”

4.4 การควบคุมรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาเท่าใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดให้มีการลงมติรับรองจากสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีเพียงรับทราบถึงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร(2548: 10) กล่าวถึงการแถลงนโยบายก่อนบริหารราชการแผ่นดินว่า “รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ เป็นวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี” การรับฟังการแถลงนโยบายก่อนบริหารราชการแผ่นดินนี้ แม้ไม่มีการลงมติ แต่ก็จะเป็นข้อมูลในการที่จะใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลต่อไป หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาก็อาจใช้เป็นเงื่อนไขในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้

4.5 การควบคุมรัฐบาลระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน ฐ โสธร ผู้ทองคำ (2547: 139) กล่าวว่า “การควบคุมรัฐบาลระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ การดำเนินการตามที่ประชุมรัฐสภา กับการดำเนินการตามกรรมวิธีการของรัฐสภา

4.5.1 การดำเนินการตามที่ประชุมรัฐสภา แบ่งออกเป็นสามส่วนคือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมติ การเปิดอภิปรายโดยลงมติ

4.5.2 การดำเนินการของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจัดตั้ง ในกรณีที่สมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ จะมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย”

4.6 การตั้งกระทู้ถาม ความหมายของคำว่า กระทู้ถาม (ใน <http://th.wikipedia.org>) “หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เพื่อ

ขอให้ตอบ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องใดๆ กระทั่งถามเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภา ใช้เพื่อตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล”

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร(2548: 10-11) กระทั่งถามหมายถึง “คำถามที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี การตั้งคำถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสถานเบาว่าการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นไปตามหลักที่ว่า เมื่อมีข้อสงสัยที่ซักถามขอคำตอบหรือความเห็นได้ คำถามที่ถามรัฐมนตรีมี 2 ลักษณะ คือ คำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี และคำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือดำเนินการบริหารผิดพลาดบกพร่องไม่ตรงตามนโยบาย”

ช โสธร ผู้ทอ้งคำ (2547: 139) การตั้งกระทู้ถามคือ “คำถามกับรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา”

การตั้งกระทู้ถามแม้ไม่มีผลต่อรัฐมนตรีถึงขั้นต้องลาออกแต่การตั้งกระทู้ถามก็เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน ตามคำกล่าวดังนี้

ชยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ (2518: 135-142 อ้างถึงใน ช โสธร ผู้ทอ้งคำ 2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นวิธีการสำคัญในการควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และการตั้งกระทู้ถามนับเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองกับประชาชน”

วราภรณ์ ผ่องสุวรรณ (2544: 29 อ้างถึงใน ช โสธร ผู้ทอ้งคำ2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งกระทู้ถามทำให้รัฐมนตรีต้องระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อไม่ให้มีข้อผิดพลาด”

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2541: 256 อ้างถึงใน ช โสธร ผู้ทอ้งคำ2547: 139) กล่าวว่า “การตั้งกระทู้ถามมีผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งถัดไปในการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจ ในการเลือกพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ดังนั้นแม้การตั้งกระทู้ถามไม่มีผลต่อการลาออกของรัฐบาลหรือยุบสภาแต่คำตอบของรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งเสมอ”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548: 19) กล่าวว่า “จะเห็นได้ว่ากระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น มิฉะนั้นจะต้องถูกฝ่ายนิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามอันแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดบกพร่องในการบริหารของตนเอง”

4.7 การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นบทบาทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ใช้ควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นวิธีการที่มีเห็นผลชัดเจนต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมรัฐบาล

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร (2548: 19) ได้ให้ความหมายของการอภิปรายทั่วไปว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปหมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แสดงความคิดเห็น พิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรี”

การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งออกได้ 2 รูปแบบคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

4.7.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ใน “มาตรา 161 สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

ชโศธร ตูทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีต่อรัฐบาลวิธีการหนึ่ง ที่เริ่มมาจากรัฐสภาหรือรัฐบาลร้องขอ เพื่อให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง การแสดงความคิดเห็นและการระดมความคิดจากรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากเป็นเรื่องที่มีผลต่อความมั่นคง เป็นความลับอันอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางใดทางหนึ่ง รัฐบาลอาจขอระงับการอภิปรายโดยไม่มี การลงมติ นอกจากนี้การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ ประสิทธิภาพและความชอบธรรมได้ในทางปฏิบัติ หากเป็นการนำเสนอในประเด็นที่เป็นปัญหาของรัฐบาล”

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติแม้ไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล แต่ก็สามารถที่จะทำให้รัฐบาลต้องชี้แจงรายละเอียด ข้อเท็จจริง ข้อสงสัย ต่อสภาและให้ประชาชนได้รับรู้เรื่อง ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อซักถามของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นบทบาทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมรัฐบาล และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้นกว่าการตั้งกระทู้ถามระดับหนึ่ง

4.7.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นการปฏิบัติหน้าที่การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีผลชัดเจน นับว่าเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่รุนแรงที่สุดของฝ่ายบริหาร

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์ (ใน <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>) ได้ให้ความหมายการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจว่า “การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยมากเป็นสมาชิกฝ่ายค้าน) กระทำเมื่อเห็นว่าการทำงานของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่เป็นที่พอใจ ในกรณีนี้สมาชิกมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นวิธีที่เห็นผลชัดเจนที่สุด มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลมากที่สุด และยังเป็นการคานอำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ที่ชัดเจนและได้ผลดีที่สุดด้วย”

ชโศธร ตูทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยการลงมติเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การถือราษฎรบังหลวง การประสิทธิภาพความชอบธรรม การขาดศีลธรรมจรรยาบรรณและจริยธรรม การกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างยิ่งยวด เป็นต้น”

การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมี 2 ลักษณะคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีกำหนดไว้ใน

“มาตรา 158 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสองด้วย และเมื่อมีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่มีการถอนญัตติหรือการลงมติไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายร้ายผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อมีการร้องขอตามมาตรา 271 ให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการ

ตามมาตรา 272 เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีมีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ นายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป มิให้นำมาตรา 172 มาใช้บังคับ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 158 แล้วประมวลได้ว่าการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีผลต่อความดำรงสภาพของรัฐบาล เมื่อมีมติไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วนายกรัฐมนตรีมีอันต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 180 (1) อาจกล่าวได้ว่า “การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่ากับเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ”

2) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า

“มาตรา 159 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ภายหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไปให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น โดยอนุโลม”

ในส่วนของกรเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นจะไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของรัฐบาล ถึงแม้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติไม่ไว้วางใจนั้นเป็นเหตุให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ด้วยสภาพของฝ่ายบริหารของไทย

มักจะเป็นการจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะรัฐบาลผสมซึ่งมีรัฐมนตรีมาจากหลายพรรคการเมือง หากรัฐมนตรีในสังกัดพรรคการเมืองใดถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็จะทำให้พรรคการเมืองนั้นมีภาพลักษณ์ในเชิงลบต่อสายตาประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งในครั้งถัดไป

4.8 การตั้งกรรมการ

การตั้งกรรมการเป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548: 27) ให้ความหมายของกรรมการว่า “กรรมการ คือบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย การกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่มีได้เป็นสมาชิกสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา) ก็ได้”

ธโรธร ตูทองคำ (2547: 140) กล่าวว่า “การดำเนินการของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจัดตั้งในกรณีที่เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ จะมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย การพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับวงงานสภา การบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนำมาสู่การเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำ และบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงในประเด็นที่ทำการสอบสวนทำให้ได้ข้อสรุป เพื่อให้ได้การแนะนำ ตักเตือน กล่าวโทษ หรืออื่นใดต่อรัฐบาลและอาจมีผลต่อเสถียรภาพ ความชอบธรรม ประสิทธิภาพของรัฐบาลในเวลาต่อมา”

4.9 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นวิธีการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หากพบผู้ใดมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตผิดกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา (รวมทั้งประชาชน) ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสมาชิกถอดถอนได้ และเป็นวิธีการที่จะป้องปรามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงกล้าที่จะทุจริตด้วย ในส่วนนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างรุนแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต

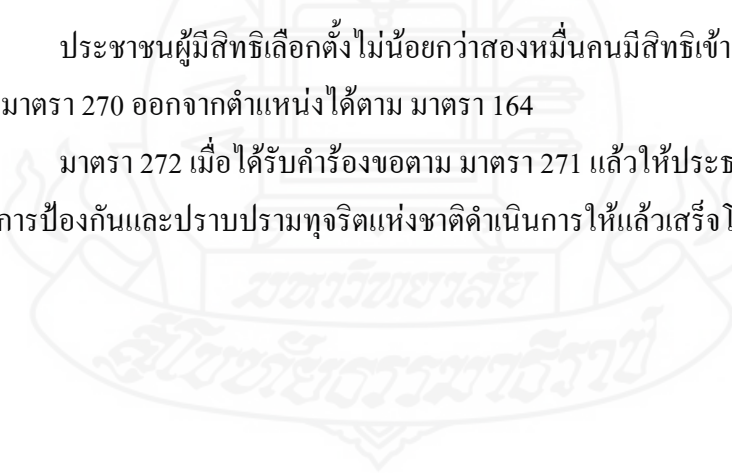
มาตรา 272 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามี

มติตาม มาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตาม มาตรา 164

มาตรา 272 เมื่อได้รับคำร้องขอตาม มาตรา 271 แล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ฯลฯ”



5. บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นอันได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ส.อบจ.), สมาชิกสภาเทศบาล(ส.ท.), สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(ส.อบต.), สมาชิกสภาเมืองพัทยา และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร(ส.ก.) ซึ่งมีหน้าที่คล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการตรากฎหมายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนำมาใช้ได้กฎหมายที่ตราขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ซึ่งทั่วไปเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หรือหากเป็นเทศบาลจะเรียกว่า “เทศบัญญัติ”

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย (ใน <http://th.wikipedia.org/wiki>)

“ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายของไทยแบ่งอย่างละเอียดมี 7 ชั้น ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. พระราชบัญญัติ
4. พระราชกำหนด
5. พระราชกฤษฎีกา
6. กฎกระทรวง
7. กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น”

ด้วยโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกับการปกครองในระดับประเทศ จึงทำให้อำนาจ หน้าที่และบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นมีความแตกต่างไปบ้าง กล่าวคือฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจน เนื่องจากที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเข้มแข็งเพราะไม่ต้องห่วงเรื่องเสียงสนับสนุนในสภา ต่างจากที่มาของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้มาโดยการเสนอชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้การดำรงสภาพของรัฐบาลนั้นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญกับรัฐบาลเป็นอย่างมาก

บทบาทสมาชิกสภาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จักรภัทร สมบัติมนต์ (2551: 1) กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง” ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นในที่นี้จึงหมายถึงสมาชิกสภาองค์กรตามที่กล่าวไว้

วินัย ชาญศิริเมธา (ใน <http://memberlocal.com>) ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกท้องถิ่นไว้ดังนี้

“ บทบาทด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบาทแรกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จุดสำคัญของการกระจายอำนาจ คืออำนาจทางนิติบัญญัติ ที่สามารถให้ออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นของตนหรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราขึ้น หรือเรียกโดยทั่วไปว่า ‘ข้อบัญญัติท้องถิ่น’ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าไม่ได้

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถ เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ผู้การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณี que เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาบังคับ แต่ต้องคำนึงถึง อำนาจหน้าที่และกฎหมายที่สูงกว่าให้อำนาจไว้

2. สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือเสนอโดยประชาชน ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผู้การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ได้ แต่ส่วนใหญ่ที่มีการพิจารณาก็คือร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น

บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร บทบาทนี้เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญของบทบาทนี้คือ ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้านเหมือนการเมืองระดับชาติ เพราะเหตุผลของการค้ำนั้น เพื่อให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหาร เพื่ออาจมีการเปลี่ยนตัวในการบริหาร หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทของสภาท้องถิ่นคือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารไว้ให้กับประชาชนในการหาเสียงและตอนแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนตัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ ถึงแม้ว่าผู้บริหารลาออก ก็เพียงนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นอย่าเน้นบทบาทการเป็นฝ่ายค้าน หรือค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ และเหมาะสม สมาชิกสภาควรรให้ดำเนินการและให้การสนับสนุน

แนวทางในการดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารรวมทั้งให้การสนับสนุน ดังนี้

1. การควบคุมการบริหารงาน กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ผ่าน 4 กลไก ดังนี้

1.1 การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาจะต้องเรียกประชุม เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยจะต้องทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้แก่สมาชิกสภาที่เข้าร่วมประชุม โดยไม่มีการลงมติ นอกจากนี้แล้วยังได้มีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี เหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

1.2 การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถาม ที่สมาชิกสภาตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น เกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงาน แต่การอภิปรายนี้จะไม่มีการลงมติ

1.4 การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่น ในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือกระทำกิจกรรมต่างๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อ กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆซึ่งอยู่ในวงงานสภาท้องถิ่น ระบบคณะกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่น ที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่น ในวันประชุมสภาครั้งแรก

2. การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ ถึงแม้ว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น จึงเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารได้ และบางเรื่องบางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายผู้บริหารควรให้ความสำคัญ และให้ความสนใจก็สามารถจะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือเสนอทางออก เพื่อประกอบการตัดสินใจ ในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

3. การสนับสนุน หรือให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือการดำเนินการรวมทั้งให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นหากสมาชิกสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือกิจการที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นำมาประกอบการตัดสินใจ

4. ข้อเสนอแนะสมาชิกสภาท้องถิ่นในการดำเนินบทบาทควบคุมฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือตั้งคณะกรรมการสามัญ ส่วนมากก็เป็นการตั้งรับ เพราะดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาแล้ว หรือเกิดความผิดพลาดแล้ว อาจนำมาซึ่งความเสียหาย ดังนั้นการติดตามตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารงานสมัยใหม่ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อที่จะได้เตรียมการป้องกันแก้ไขล่วงหน้า เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ซึ่งจะทำให้สภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือ รวมทั้งเปลี่ยนความคิดของฝ่ายบริหารจากเดิมที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นพวกที่คอยจับผิด มาสู่การเป็นกัลยาณมิตร ช่วยกันทำงานเพื่อท้องถิ่นในบทบาทที่แตกต่างกัน ปัจจุบัน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย หรือการตั้งคณะกรรมการสามัญ สามารถนำการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์และธรรมาภิบาล มาใช้เป็นประเด็นได้

บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดย

1. การสะท้อนปัญหาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้มอบสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ รวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชน เพื่อนำเสนอไปยังฝ่ายบริหาร และกระตุ้นเตือนให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มโครงการอันเป็นการแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. จุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้นหน้าที่สำคัญที่จะกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ ตัวแทนของประชาชนคือสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับองค์กร โดยการกระจายข้อมูลข่าวสาร แผนดำเนินการ และผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าขององค์กร การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ”

6. ระบบอุปถัมภ์กับการปกครองท้องถิ่น

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่มีอยู่ทั่วไปในสังคมทุกภูมิภาคในโลกล้วนแต่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เพราะปรากฏการณ์จริงนั้นระบบอุปถัมภ์เป็นตัวเชื่อมระหว่างชนชั้นในสังคม โดยเฉพาะในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ (Parochial) หรือแบบไพร่ฟ้า (Subject) ระบบอุปถัมภ์จะมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นเป็นอย่างมาก

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์” และ “ผู้รับอุปถัมภ์” ซึ่งต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ให้ซึ่งกันและกัน แต่มองกันโดยผิวเผินจะรู้สึกว่าผู้อุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายให้ผลประโยชน์และเป็นผู้อยู่เหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์จะต้องตอบแทนบุญคุณของผู้อุปถัมภ์ ซึ่งการตอบแทนบุญคุณนี้เองเป็นส่วนที่ผู้อุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายได้รับจากผู้รับอุปถัมภ์

6.1 ความหมายของระบบอุปถัมภ์

นวพร เรืองสกุล (2548) ได้ให้ความหมายของคำว่าระบบอุปถัมภ์ว่า “ระบบอุปถัมภ์โดยกว้างๆ กล่าวได้ว่าระบบนี้เป็นระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย ในการนี้ฝ่ายผู้อุปถัมภ์มีทรัพยากรในครอบครองมากกว่า เช่น มีทรัพย์สิน เงินทอง ที่ดิน อำนาจ มากกว่า จึงสามารถให้การอุปการะและคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์จากการถูกกดขี่จากผู้อื่น และจากอันตรายต่างๆ ได้ ส่วนผู้ได้รับการอุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยมชมชอบ ให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแผนการร้ายของผู้อื่น และเป็นฐานที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อผู้อุปถัมภ์”

อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2536) กล่าวว่า “ระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอำนาจ ทรัพย์สินสมบัติหรือบารมีกับ ‘ผู้รับอุปถัมภ์’ ที่ต้องพึ่งพา ‘ผู้อุปถัมภ์’ ที่อยู่เหนือกว่าและสามารถบันดาลสิ่งของที่ต้องการได้ เป็นการเสนอสนองตอบกันที่อยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basic) ระบบอุปถัมภ์ได้รับพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างสังคมไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น การอุปถัมภ์กันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เจ้านายกับลูกน้อง เจ้าพ่อกับมือปืน หัวคะแนนกับการเลือกตั้งและการซื้อเสียง ข้าราชการกับนักการเมืองและนักธุรกิจการคอร์รัปชัน เป็นต้น...

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรต่างกันทรัพยากรนั้นไม่ได้หมายถึงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียวแต่หมายถึงอย่างอื่นด้วย ซึ่งอาจเป็น อำนาจทางการเมือง สิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น...

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามความหมายในอุดมคติคือ การที่ผู้อุปถัมภ์คอยปกป้อง คำจูง ผู้รับอุปถัมภ์ก็จะทำงานรับใช้ให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์ เป็นการแสดงความกตัญญู คำสามัญที่ใช้เรียก ผู้อุปถัมภ์ (Patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (Client) ก็เป็นคำในระบบครอบครัวคือ ‘ลูกพี่’ และ ‘ลูกน้อง’ ดังนั้นบทบาทในอุดมคติของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ก็คือบทบาทของบิดากับบุตรหรือพี่กับน้องนั่นเอง”

6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แอนโทนี ฮอลล์ (แปล โดย ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2536: 27-29) ได้ให้ความจำกัดความไว้ว่า “คำเรียกขานว่า ‘ผู้อุปถัมภ์’ (Patron) เป็นคำที่มีที่มาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ จันตนาญมิต (Sanction) และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่างๆ และแม้กระทั่งนักบุญองค์อุปถัมภ์ โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจด้อยกว่าหรือเป็น ‘ผู้รับอุปถัมภ์’ (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและปกป้อง ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบสินค้า ความรักดี การสนับสนุนทางการเมืองและการบริการในรูปแบบต่างๆจากผู้รับอุปถัมภ์ (ส่วนใหญ่แล้วผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนจะมีผู้รับอุปถัมภ์หลายคน เช่น กรณีระบบศักดินาไทย ซึ่งเจ้านายคนหนึ่งจะมีบ่าวไพร่หลายคน หรือกรณีของเจ้าพ่อมีลูกน้องหลายคน...ผู้แปล)

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ได้พัฒนาขึ้นมาในอาณาเขตที่ระบบการถือครองที่ดินอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่มีอำนาจและร่ำรวย รวมทั้งสามารถผูกขาดการศึกษาและเครื่องมือในการติดต่อกับโลกภายนอกที่กว้างขวางกว่าระดับชุมชน สำหรับชุมชนที่ระบบการถือครองที่ดินที่ค่อนข้างกระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันจะมีการพัฒนาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์น้อยมาก แต่ลักษณะความสัมพันธ์จะมีรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทน

แทนระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกันซึ่งอาจเรียกว่าเป็น ‘สัญญาระหว่างผู้ร่วมงาน’ (Colleague Contracts)”

6.3 ระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นความเชื่อในเรื่อง “การเวียนว่ายตายเกิด” เป็นเรื่องของบุญกรรมที่เชื่อว่าการทำกรรมในชาติภพที่แล้วส่งผลให้เกิดมาใช้กรรมในชาตินี้ ผู้ที่มีอำนาจ บารมี เงินทองที่อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์นั้นเป็นเพราะชาติที่ผ่านมาได้กระทำความดีไว้ ส่วนผู้ที่เกิดมามีความด้อยกว่าในด้านต่างๆเป็นเพราะต้องเกิดมาใช้กรรมที่ทำไว้ในชาติก่อนจึงต้องเป็นผู้รับใช้และอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์โดยต้องเป็นฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์ ความเชื่อในลักษณะนี้เกิดขึ้นและมีอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยก็เช่นกันที่มีความเชื่อเช่นนี้ ดังนั้นระบบอุปถัมภ์จึงเกิดขึ้นในสังคมไทยตั้งแต่ก่อนสมัยประวัติศาสตร์

ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ธิดา สาระยา (2521: 20-21 อ้างใน พิสิฐ เจริญวงศ์ และคณะ, 2545: 105) กล่าวว่า “ในสังคมสุโขทัยจะเห็นได้ว่า กษัตริย์ สงฆ์ และขุนนางข้าราชการต่างเป็นชนชั้นแห่งสังคม คือกลุ่มบุคคลซึ่งมีตำแหน่งและฐานะลดหลั่นกัน แต่บางทีก็อยู่ในฐานะที่เกือบลูกกัน เช่น กษัตริย์กับสงฆ์ลักษณะร่วมกันของกลุ่มเหล่านี้คืออยู่เป็นกลุ่มที่ปกครองประชาชน จึงนับเนื่องอยู่ในชนชั้นเดียวกัน ชนชั้นปกครองอยู่ได้ด้วยการควบคุมแหล่งที่มาของบารมีและอำนาจเพื่อรวมประชาชนส่วนใหญ่ไว้ให้ได้ และยกระดับฐานะของตนเป็นผู้นำสังคม เป็นผู้ควบคุมแรงงาน เช่น ไพร่และข้ามากกว่าจะเป็นแรงงานเอง แนวทางการใช้ชีวิตของพวกนี้จึงค่อยๆ แยกห่างจากประชาชน”

ในสมัยสุโขทัยมีการปกครองแบบ “ปีตุราชา” มีลักษณะ “พ่อปกครองลูก” ในสมัยนี้เรียกกษัตริย์ผู้ปกครองว่า “พ่อขุน” ซึ่งบ่งบอกถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน

หลังจากการเสื่อมสลายลงของอาณาจักรสุโขทัย เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสนิกชนอยู่เรื่องอำนาจได้นำระบอบการปกครองแบบ “เทวราชา” มาใช้ สุภรณ์ เติศพานิชย์กุล (2545: 140) กล่าวว่า “การเรียกกษัตริย์ว่า ‘พระเจ้าแผ่นดิน’ ซึ่งหมายความถึงพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแผ่นดิน” ดังนั้นประชาชนจึงเป็นเพียงผู้อาศัยแผ่นดินของผู้ปกครองทำกินเพื่อดำรงชีพ ลักษณะการปกครองแบบนี้ใช้ติดต่อกันมาถึงยุคกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น และในยุคเหล่านี้จัดให้มีระเบียบการปกครองไพร่และทาส จะเห็นได้ว่าอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์นั้นมีสูงมาก เพราะคนที่อยู่ในชนชั้น ไพร่และทาสจำเป็นต้องรับการอุปถัมภ์จากชนชั้นผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์

ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้เกิดการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เป็นการดึงอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น

ศูนย์กลางอำนาจ มีการยกเลิกระบบ ไพร่และทาส จากการยกระบบไพร่และทาส ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ที่เป็นลักษณะ “นายกับบ่าว” เริ่มเปลี่ยนไปเป็นในลักษณะ “นายจ้างกับลูกจ้าง” ตามระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป โดยกลุ่มคนที่ได้เข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์กลุ่มใหม่คือชาวจีน ธารทอง ทองสวัสดิ์ (2545: 417) กล่าวว่า “คนจีนเหล่านี้เมื่อเป็นผู้ประมุขผูกขาดภาษีอากรอยู่ที่ใดก็มักจะมีอำนาจเหนือที่นั้น ได้รับสถาปนาบรรดาศักดิ์ก็กลับกลายเป็นชนอีกชั้นหนึ่งของสังคมที่มีอภิสิทธิ์และแตกต่างจากพระราชวงศ์ ชุนนาง ไพร่และทาสที่มีมาแต่ดั้งเดิม และต่อมาผู้คนเหล่านี้ก็จะเป็นผู้รวมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ในมือ” จะเห็นได้ว่าถึงแม้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจ แต่ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอยู่เพียงแต่มีการเปลี่ยนกลุ่มผู้อุปถัมภ์เท่านั้น

ในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จากระบบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ซึ่งมีมาแต่ครั้ง ร.5 โดยการยึดอำนาจของคณะราษฎรได้ประกาศใช้ระบอบการปกครองแบบ “ประชาธิปไตย” แต่ปรากฏการจริงมิได้เป็นประชาธิปไตยตามที่คณะผู้ยึดอำนาจประกาศหากแต่เป็นไปในรูปแบบ “อำมาตยาธิปไตย” จากการที่กลุ่มข้าราชการเข้ามาใช้อำนาจในการปกครองและการบริหารประเทศ และ อมร รักษาสัตย์ (2548: 19-20) กล่าวว่า “ต่อมาระบอบการเมืองไทยก็ก้าวเข้าสู่ยุค ‘ชนาธิปไตย’ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ” มีการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นยุคที่เงินมีอำนาจชี้นำทิศทางการเมืองได้ นักการเมือง และพรรคการเมืองสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ โดยการสร้างระบบห้วคะแนน มีการให้ผลประโยชน์ในรูปแบบทรัพย์สิน หรือในรูปของอำนาจ หรือการให้โอกาสทางเศรษฐกิจ แลกกับคะแนนเสียงที่ทำให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศ

6.4 การปกครองท้องถิ่นไทยกับระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์มีบทบาทและอิทธิพลกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งในที่นี้รวมถึงการปกครองท้องถิ่นของไทยด้วย ปธาน สุวรรณมงคล (2552: 77-78) ได้กล่าวถึงอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ

“ประการแรก การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ผู้ที่สนใจที่จะมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องแสวงหาฐานเสียงหรือผู้สนับสนุนด้านคะแนนเสียง โดยผ่าน ระบบเครือข่าย มิตรสหาย ชมรม สมาคมที่เป็นสมาชิกอยู่ หรือผู้มีอิทธิพลต่อคนในท้องถิ่นนั้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้าวงการการเมืองก็ต้องวางแผนล่วงหน้า โดยการสร้างระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ในฐานะเป็นผู้ให้การช่วยเหลือแก่ชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อน

ประการที่สอง การแข่งขันในการเลือกตั้ง เริ่มจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง สำหรับผู้มีฐานเสียงหรืออยู่ในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์อยู่แล้วก็มีความได้เปรียบ เช่น เป็นคน

ดั้งเดิมและมีญาติพี่น้องอยู่มากในท้องถิ่น หรืออยู่ในเครือข่ายผู้มีอำนาจในท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น เป็นผู้สมัครในทีมของผู้บริหารท้องถิ่นเดิม เป็นผู้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเดิม เป็นต้น

ประการที่สาม การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถใช้ทรัพยากรการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นสร้างระบบอุปถัมภ์อย่างชอบธรรมได้ต่อเนื่อง เช่น การจัดงบประมาณเป็นพิเศษแก่ชุมชนที่สนับสนุนตนเอง หรือแต่งตั้งผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าคณะที่สนับสนุนตนเองเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น หรือรับลูกหลานของเครือข่ายผู้สนับสนุนตนเองเข้าทำงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในสังคมชนบทจะมีผู้นำตามธรรมชาติที่เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสามารถชักนำความคิดของคนในสังคมแบบผู้มีบารมีได้ หรือมีผู้มีฐานะดี และให้ความช่วยเหลือคนในชุมชน เป็นที่พึ่งพิงของคนในชุมชนได้ มีฐานะเป็น ‘ผู้อุปถัมภ์’ กรณีเช่นนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็อาจเป็นการมีส่วนร่วมแบบ ‘การระดมพล’ ได้ หากได้รับการร้องขอจากผู้อุปถัมภ์”

7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

มรุต วันทนากร (2548) ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” เป็นการศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งมาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผลการศึกษาสรุปได้คือ

อำนาจของนายกเทศมนตรี

- ทางด้านกฎหมายปรากฏว่าอำนาจโดยทั่วไปของนายกเทศมนตรียังมีเท่าเดิม เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีมากขึ้น หากพิจารณาในข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้นทั้งทางด้านจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ

- ในทางจิตวิทยา นายกเทศมนตรีเอง สมาชิกสภาเทศบาลหรือแม้แต่ข้าราชการประจำเอง ต่างมองว่าอำนาจของนายกเทศมนตรีในด้านต่างๆ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีบริหารจัดการด้านต่างๆ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีบริหารงานโดยไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นจากหลายฝ่ายนัก หรือไม่จำเป็นต้องฟังความคิดเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น รองนายกเทศมนตรี

- สำหรับในทางปฏิบัติอำนาจนายกเทศมนตรีมีมากขึ้น เช่น อำนาจในการลงนามเพื่อขอยืมเงินสะสมใช้ได้โดยไม่ต้องผ่านสภาเทศบาลในวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาท หรืออำนาจในการโอนเงินงบประมาณได้ไม่จำกัดจำนวน

- อำนาจในการบริหารงานบุคคลข้อเท็จจริงพบว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น ทั้งบริหารงานบุคคลของฝ่ายการเมือง (รองนายกเทศมนตรี) เนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยตัวเอง และไม่ต้องเกรงต่อความไม่พอใจของสภาเทศบาลในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการประจำในเทศบาล ข้อเท็จจริงพบว่านายกเทศมนตรีก็มีอำนาจมากขึ้นเช่นกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้เป็นผลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หากเป็นผลที่มาจากกฎหมายฉบับอื่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ซึ่งประกาศใช้ในเวลาใกล้เคียงกัน

- อำนาจในการจัดทำงบประมาณ ผลการวิจัยปรากฏว่า อำนาจในการจัดทำงบประมาณของนายกเทศมนตรีมีมากขึ้นทั้งด้านปฏิบัติและด้านจิตวิทยา กล่าวคือ ในด้านปฏิบัตินายกเทศมนตรีเป็นเพียงบุคคลเดียว ที่มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ในขณะที่ในรูปแบบเดิมอำนาจในการเสนอกระทำในนามคณะเทศมนตรีและในทางจิตวิทยาพบว่านายกเทศมนตรีมีอิสระมากขึ้นในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาเทศบาลที่จะสนับสนุนร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลดังกล่าว

- อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย แนวคิดในเรื่องอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายสภาเทศบาลนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ทำได้

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

- เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ในข้อเท็จจริงพบว่า ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งขึ้น ด้วยหลักเหตุผล 5 ประการคือ

1) นายกเทศมนตรีมีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าตีรวนฝ่ายบริหารมากนัก เพราะอาจกระทบต่อคะแนนนิยมของตนได้

2) การตีรวนฝ่ายบริหารของสภาเทศบาลกระทำไม่ได้ผล เพราะการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารไม่ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาล

3) มีกลไกกับฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยื่นมาโดยฝ่ายบริหารเสนอ

4) หากสภาเทศบาลไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาพิจารณาแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ซึ่งการยุบสภาเทศบาลไม่มีผลทำให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ส่งผลโดยตรงให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพมากขึ้น

5) การเปลี่ยนปีกฝ่ายการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีผลต่อการทำงานของนายกเทศมนตรี เนื่องจากนายกเทศมนตรีอาศัยเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลน้อยกว่าในระบบเดิม

- อำนาจต่อรองของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาล เข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วยเครื่องมือที่สำคัญ 4 ประการ

1) อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาเทศบาล

2) นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาล ให้แก่สภาเทศบาลฟังก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่และยังต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาลฟังทุกปี

3) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

4) อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กล่าวโดยสรุป อำนาจที่ฝ่ายสภาเทศบาลที่จะต่อรองกับฝ่ายบริหารมีมากขึ้น มีเครื่องมือหรือช่องทางในการต่อรองมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่เครื่องมือเหล่านี้จะใช้ได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจตนาของแต่ละเทศบาล

- การยุบสภา และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยุบสภา และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นสิ่งที่กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้กระทำได้ในเทศบาล จะมีการกำหนดถึงเรื่องการยุบสภาเพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ กรณีที่สภาเทศบาลไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติรายจ่ายประจำปีของเทศบาลที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล และอำนาจในการ

ยุบสภาดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นของนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด หากแต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกรณียุบสภาที่ 2 คือ การยุบสภาตามมาตรา 74 กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล

ส่วนการอภิปรายทั่วไป ที่สภาเทศบาลกระทำได้นั้น ก็เป็นเพียงแค่การอภิปรายเท่านั้น สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแก่นายกเทศมนตรีจากข้อมูลและความเห็น ส่วนใหญ่มองว่า อำนาจในการยุบสภาไม่ควรเป็นของนายกเทศมนตรี หากควรเป็นของคนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่กำหนดไว้เดิมคืออยู่แล้ว เนื่องจากเห็นว่า การเมืองท้องถิ่นของไทยยังไม่พร้อมที่จะให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

สำหรับเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็เช่นกัน กล่าวคือ สภาเทศบาลยังไม่ควรมีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร เพราะหากรัฐบาลมีอำนาจดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งอีกก็ได้ เพราะสภามีอำนาจในการ โคนล้มฝ่ายบริหาร

บทสรุปผลกระทบของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม

จากผลการศึกษาพบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมโดยรวมเท่าไรนัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วล้วนแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาล ที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันภายในองค์กรเทศบาลกันใหม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านอื่นๆ โดยรวมภายนอกองค์กรเทศบาลแล้ว การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทยยังมีพลังค่อนข้างน้อยต่อความคาดหวังและเจตนารมณ์ที่จะให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีแรงดึงดูดมากพอที่จะทำให้ให้นักการเมืองหน้าใหม่ มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งภายในเทศบาลเป็นต้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปัจจุบันยังไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้สังคมและประชาชนโดยรวมหันมาให้ความสนใจต่อการเมืองในเทศบาลมากขึ้น หากแต่เป็นการแก้ไขปัญหาลู่ทางเทคนิคต่างๆที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาลเท่านั้น”

สามารถ อารยะกุล (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี” พบว่า

“ประสิทธิภาพในด้านบุคลากรของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวม มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกอำนาจและอิทธิพลจากบุคคลภายนอก (นายก อบต.) หรือผู้บังคับบัญชา (ประธานสภา อบต.) เข้าครอบงำหรือแทรกแซง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภา อบต. ออกมาสูงไปด้วย

- ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง จึงไม่ค่อยมีปัญหาในเชิงปฏิบัติงาน กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะ จึงทำให้กฎ ระเบียบ และการจัดทำเอกสารข้อบัญญัติต่างๆ ก่อนข้างเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม แต่พบข้อเท็จจริงว่า สภาอบต. ได้มีการตั้งคณะกรรมการแปรญัตติเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นทุกครั้งจริง แต่ไม่เคยเปลี่ยนตัวคณะกรรมการเลย เป็นคณะกรรมการชุดเดิมตลอด และในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการแปรญัตติไม่เคยปรับลดรายจ่ายแต่อย่างใด เพียงตั้งไปเพื่อให้ครบตามระเบียบเท่านั้น ไม่แสดงบทบาทหน้าที่แต่อย่างใด

- ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นการถามกระทู้สดแบบถามไปตอบมา ไม่ได้ส่งเป็นเอกสารตามแบบกระทู้ถามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิก อบต. ในแต่ละหมู่บ้าน ไม่มีการถามกระทู้ในลักษณะตรวจสอบการทำงานของนายก อบต. โดยทั่วไป จึงทำให้กระทู้ถามนั้นไม่มีสาระสำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญได้ส่งผลให้นายก อบต. ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้เท่าที่ควร

ส่วนในการอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติข้อเท็จจริงพบว่าไม่ค่อยมีการใช้วิธีการนี้ในทางนิติบัญญัติของสภา อบต. ในการวิจัยพบเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ใช้วิธีการนี้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ส่วนที่เหลือไม่มีการดำเนินการเลยเพราะสมาชิกสภา อบต. ไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายมาตรา 58/7 ว่าเป็นอย่างไรและดำเนินการอย่างไร ประกอบกับสาเหตุสำคัญเพราะสมาชิกสภา อบต. เกรงใจนายก อบต. รวมทั้งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกับนายก ปัจจุบันภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภา อบต. อันเป็นเหตุส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภา อบต. พบว่ามีการใช้อำนาจจรรยา จากนายก อบต. ในการลง

มติของสภา อบต.ส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกับนายก และข้อเท็จจริงพบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันและเป็นความเกรงใจซึ่งกันและกัน ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจบารมีโดยตรง”

ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย” สรุปผลการวิจัยบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นได้ดังนี้

“1. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ บทบาทของสมาชิกสภาในด้านนี้มีน้อยมาก จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติ ในขั้นตอนการรับหลักการนั้นสมาชิกได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆน้อยมาก ทั้งนี้จากการสังเกตการณ์ประชุมสภาเทศบาลและจากบันทึกการประชุมสภาเทศบาลจะเห็นได้ว่า ผู้ที่แสดงความคิดเห็นมักจะเป็นบุคคลเดิมๆซึ่งมีไม่กี่คน จากรายงานการประชุมสภาเทศบาล ปี พ.ศ. 2548 มีญัตติเกี่ยวกับงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลจำนวน 12 ครั้ง สภาอนุมัติด้วยเสียงข้างมากทั้ง 12 ครั้ง โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็นในเทศบัญญัตินั้นๆแม้แต่ครั้งเดียว และในปี พ.ศ. 2549 มีญัตติที่นำเข้าสู่ขบวนการพิจารณาในสภาเทศบาล จำนวน 19 ญัตติ สภาเทศบาลได้พิจารณาโดยไม่ออกความคิดเห็น 12 ญัตติ ในจำนวนนี้เป็นญัตติที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อพิจารณาในวาระที่ 2 การแปรญัตติ และวาระที่ 3 การลงมติ ซึ่งเปรียบเสมือนสภาเทศบาลเป็นเพียงสภาตรายางเพื่อรับรองความถูกต้องให้เป็นขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น

2. บทบาทของสมาชิกสภาด้านการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จากรายงานการประชุมเทศบาล จะเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านนี้มีน้อยเช่นกัน จะเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลให้ความสำคัญกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีน้อยมาก ทั้งที่บทบาทด้านนี้จะส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลขาดความเข้มข้นเนื่องจากสมาชิกไม่ได้ชี้ให้เห็นประโยชน์ วัตถุประสงค์ของโครงการ ไม่ได้ตรวจสอบ หรือสอบถามโครงการสำคัญของฝ่ายบริหาร ไม่มีข้อเสนอแนะให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้สมาชิกเองได้ให้เหตุผลว่าก่อนการประชุมในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ทางฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะประชุมนอกรอบเพื่อทำความเข้าใจในโครงการต่างๆก่อน หากมีอะไรที่ไม่เข้าใจก็จะทำความเข้าใจกันก่อนที่จะเสนอต่อสภา จึงทำให้เมื่อนำเข้าสู่สภาจึงไม่ค่อยมีใครแสดงความคิดเห็น

3. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร บทบาทหน้าที่ในเรื่องนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นบทบาทที่แก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมสภาเทศบาล จะเห็นว่าการควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อยเช่นกัน การตรวจสอบโครงการต่างๆของฝ่ายบริหารสมาชิกสภาสนใจในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเหตุผลเรื่องนี้เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จึงต้องสนใจและเอาใจใส่เป็นพิเศษ

4. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เป็นบทบาทที่เด่นชัดที่สุด เนื่องจากบทบาทด้านนี้ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นกว่าที่ผ่านมาในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาเทศบาล และการทำหน้าที่นอกสภาเทศบาล ในเรื่องสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

- เรื่องความรู้ความเข้าใจต่อหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล ที่ต้องยึดมั่นต่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
- จิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน ที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด
- ปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่บั่นทอนศักยภาพการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล เช่น การที่ฝ่ายบริหารให้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆกับสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ จึงให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพ
- ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดด้านการเมืองที่ไม่ถูกต้องของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าหลังวันเลือกตั้งแล้วประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงอีกต่อไป
- ปัญหานักการเมืองอาศัยความไม่รู้ ความไม่เข้าใจในด้านการเมืองของประชาชน เป็นเครื่องมือกอบโกย โดยแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ”

ประสิทธิ์ ดันตีกิตติพิสุทธ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา” ผลการวิจัยพบว่า

- ความแตกต่างของสมาชิกสภาท้องถิ่นตามระดับสภาท้องถิ่นหรือเทศบาล พบว่าระดับของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยเชิงกลุ่ม ไม่มีความแตกต่าง หมายถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นแม้จะมีระดับที่แตกต่างกันไปไม่ว่า จะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี หรือเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหรือเมืองหรือนครก็ดี หรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับใดระดับหนึ่ง ล้วนสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้เท่าเทียมกัน การเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีสังกัดต่างระดับชั้นกันไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล

- ความแตกต่างของการสังกัดหรือไม่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างสายงานธุรการสภาท้องถิ่นที่ชัดเจนทั้งในส่วนเลขาธิการสภาท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่บังคับบัญชาสายงานธุรการสภาเท่าที่มีอยู่ก็ดี ยังมีลักษณะที่เกี่ยวข้องหรือขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่เข้าทำหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดกลุ่ม(หรือสังกัดกลุ่มที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร) ไม่สามารถใช้บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่มีอยู่ได้เต็มที่ ต้องจัดหาทรัพยากรต่างๆด้วยตนเอง การไม่สามารถปรึกษาหารือในเรื่องที่อาจเปิดเผยหรือไม่อาจเปิดเผยได้ ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มหรืออาจลงสมัครคนเดียวแล้วได้รับการเลือกตั้ง ทำหน้าที่โดยค่อยๆเรียนรู้หลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้ในช่วงระยะของอายุปีที่ 1,2 และ 3 ของการได้รับการเลือกตั้งจากจำนวนทั้งหมด 4 ปี ไม่สามารถแสดงศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ และเมื่อทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าสู่ปีที่ 3 หรือ 4 แล้วจึงมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นก็ถึงระยะเวลาสิ้นอายุการทำหน้าที่พอดี แต่ปกติสมาชิกสภาในส่วนนี้จะกลายเป็นเข้าสังกัดกลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่ายบริหาร เพื่อฟังพาทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่สังกัดกลุ่มจึงแตกต่างกับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น หรืออยู่ในระดับน้อยกว่ามาก เพราะสมาชิกที่สังกัดกลุ่มสามารถเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มได้ตั้งแต่เข้าทำหน้าที่ในปีที่ 1 เป็นต้นไป และเมื่อทำหน้าที่จนถึงปีที่ 3 หรือ 4 ก็จะมีความชำนาญในกิจการต่างๆ ของการบริหารท้องถิ่นมากกว่าผู้ไม่สังกัดกลุ่มการเมือง

- ความแตกต่างของกลุ่มการเมืองที่สังกัด เป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่ายบริหาร เนื่องจากศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยยกมือเพื่ออภิปราย การยื่นญัตติหรือกระทู้ถาม ในการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อสอบถามหรือทักท้วงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหาร อันเป็นการตรวจสอบควบคุมตามหน้าที่ที่มีเพื่อถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มอื่น จึงยอมทำหน้าที่ซึ่งมีผล

ผูกพันตามกฎหมายหรือมีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการมากกว่า เช่น การยกมือขออภิปราย ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถามมากกว่า (ภายหลังสิ้นสุดการประชุมจะมีการถอดเทปบันทึกเสียง จัดทำเป็นรายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีการยกมือรับรองในที่ประชุมนัดถัดไปหรือคราวหน้า) แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถกระทำกระบวนการดังกล่าวอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเป็นด้วยสาเหตุที่ฝ่ายบริหารที่ตนสังกัดได้จัดให้มีการประชุมภายนอกอย่างไม่เป็นทางการก่อน มีการพูดคุย ทักท้วง อย่างไม่เป็นทางการมาก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นการแสดงศักยภาพในที่อื่นนอกที่ประชุมสภาฯ และไม่ได้กระทำหน้าที่ต่อที่ประชุมหรือผู้เข้าร่วมประชุมที่ประกอบด้วย ปลัดหรือรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองงานต่างๆ ประชาชนหรือผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลต่างๆที่เข้าฟัง อันมีลักษณะคล้ายการตรวจสอบถ่วงดุลทางอ้อม เมื่อไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยอย่างปกติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงทำให้ผลการวิจัยนี้พบว่า การสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มฝ่ายบริหารกับกลุ่มอื่นๆมีความแตกต่างกัน ในลักษณะค่าเฉลี่ยของการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดคนละกลุ่มกับฝ่ายบริหารมีมากกว่า

นั่นทวัน วุฒิ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาท อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี” พบว่า

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ บทบาท อำนาจ หน้าที่ ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับต่ำ
2. ระดับการปฏิบัติตาม อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านประเมินผลงาน รองลงมาด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผน และด้านการบริหารงบประมาณตามลำดับ
3. เปรียบเทียบด้านการปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จำแนกตาม เพศ อายุ และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ส่วนจำแนกการศึกษาการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยที่สำคัญระดับ .05 และจำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01

เขาวลิต ยิ่งแย้ม (2549) ได้ศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารเทศบาล” เป็นการศึกษาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาดังนี้

- ปัญหาเนื่องจากขาดบทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่องที่ทำให้หลักการกำกับดูแล ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารเทศบาล กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลและตรวจสอบ แต่ยังมีหลายเรื่องที่เหมาะสมให้ส่วนกลางเข้าไปมีอำนาจกำกับดูแล แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือกำหนดไว้ เช่น การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานท้องถิ่น กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากพนักงานเทศบาล ซึ่งอาจเป็นช่องว่างในการสอบสวนเนื่องจากอาจมีการกลั่นแกล้งหรืออคติจากนายกเทศมนตรี

- ปัญหารูปแบบและขั้นตอนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันจากรูปแบบและขั้นตอนการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรูปแบบที่แตกต่างกัน และไม่มีมาตรฐานกลางหรือแนวทางเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนหรือไม่เข้าใจของการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีสถานภาพขององค์กรถูกปรับเปลี่ยนไปอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือจากองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง ดังนั้นควรมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะเมื่อเกิดความขัดแย้งส่วนกลางและท้องถิ่นอาจอ้าง กฎหมาย กฎระเบียบ คนละฉบับ และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ยังถูกกำกับดูแลในลักษณะที่แตกต่างกันอีกด้วย ทั้งๆที่สถานะขององค์กรอยู่ในระดับเดียวกัน

- ปัญหาเกิดจากการกำกับดูแลตามบัญญัติแห่งกฎหมายส่วนกลาง
- ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับส่วนกลาง

- ปัญหาที่เกิดจากการกำกับดูแลการกระทำอื่นๆ ของส่วนกลาง

- ปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจสั่งการให้พ้นตำแหน่ง”

อารีญา ตลิ่งจิตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทน กรณีศึกษา: สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช” ผลจากการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่า

- พิจารณาประเด็นความเป็นอิสระในการตัดสินใจตามดุลยพินิจของตน สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ

- พิจารณาประเด็นการตอบสนองกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือพรรคการเมือง สมาชิกเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ตอบสนองกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและพรรคการเมืองในระดับกลาง

เลิศพร พงษ์พิพัฒน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลหลังสวนจังหวัดชุมพร” ได้ผลในการศึกษาดังนี้

- สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าวทุกด้าน อยู่ในระดับมาก แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเฉพาะด้านการสะท้อนปัญหาให้คณะเทศมนตรี ได้รับทราบ และด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีในระดับมาก ส่วนในด้านอื่นๆมีบทบาทในระดับน้อย

- บทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับปานกลาง และมีแนวโน้มมาก แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาลมีระดับปานกลางและมีแนวโน้มน้อย

- บทบาทในการตราเทศบัญญัติ พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาททางด้านดังกล่าว ในระดับปานกลางและระดับน้อย

- บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับมากและปานกลาง แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล มีระดับปานกลางและน้อย

- ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

- ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ มีปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล และด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังพบข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น คือ กลุ่มตัวอย่างสมาชิกสภาเทศบาลเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งการจัดให้มีการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลให้มากขึ้น

ศิธา เขียรถาวร (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง” ผลของการศึกษามีดังนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะให้เงินทุนเพื่อใช้จ่าย ใช้ฐานเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง และให้คำปรึกษาการดำเนินงานท้องถิ่น

- ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นเพราะทำให้เกิดความเสี่ยงในการซื้อเสียง และใช้เงินในการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เข้าไปแทรกแซงโดยตรง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นจึงมีอิสระ



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ เพื่อศึกษาการแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อค้นหาสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง ซึ่งมีเทศบาลเมือง 1 แห่ง และเทศบาลตำบล 4 แห่ง รวม 5 แห่ง ซึ่งมีรายละเอียดของวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีประชากรทั้งสิ้น 87 คนมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ฝ่ายบริหาร จำนวน 16 คน

1.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ จำนวน 66 คน แบ่งออกเป็น

1) ประธานและรองประธานสภาเทศบาล จำนวน 10 คน

2) สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 56 คน

1.1.3 เลขานุการสภาหรือปลัดเทศบาล จำนวน 5 คน

ตารางที่ 3.1 แสดงรายละเอียดจำนวนประชากรวิจัย

เทศบาล	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายนิติบัญญัติ	เลขานุการสภาฯ หรือปลัดเทศบาล	รวม
1. เทศบาลเมืองปากช่อง	4	18	1	23
2. เทศบาลตำบลกลางดง	3	12	1	16
3. เทศบาลตำบลสีมามงคล	3	12	1	16
4. เทศบาลตำบลหมูสี	3	12	1	16
5. เทศบาลตำบลวังไทร	3	12	1	16
รวม	16	66	5	87

หมายเหตุ

เทศบาลเมืองมีฝ่ายบริหารรวม 4 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี 3 คน, เทศบาลตำบลมีฝ่ายบริหารรวม 3 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี 2 คน, เทศบาลเมืองมีฝ่ายนิติบัญญัติ 18 คน เทศบาลตำบลมีฝ่ายนิติบัญญัติ 12 คน แต่ละเทศบาลมีประธานและรองประธานสภาฯตำแหน่งละ 1 คน, เลขาสภาฯหรือ ปลัดเทศบาลโดยทั่วไปจะเป็นบุคคลคนเดียว

1.2 กลุ่มตัวอย่าง มีกลุ่มตัวอย่างเทศบาลละ 6 คน จากเทศบาล 5 แห่ง รวม 30 ตัวอย่าง มีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ฝ่ายบริหาร เทศบาลละ 1 คน

1.2.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ เทศบาลละ 4 คน โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนดังนี้

- 1) ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาล เทศบาลละ 1 คน
- 2) สมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลละ 3 คน

1.2.3 เลขานุการสภาหรือปลัดเทศบาล เทศบาลละ 1 คน

ตารางที่ 3.2 แสดงรายละเอียดจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

เทศบาล	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายนิติบัญญัติ		เลขานุการสภาหรือปลัดเทศบาล	รวม
		ประธานและรองประธาน	สมาชิกสภา		
1.เทศบาลเมืองปากซ่อง	1	1	3	1	6
2.เทศบาลตำบลกลางดง	1	1	3	1	6
3.เทศบาลตำบลสีมามงคล	1	1	3	1	6
4.เทศบาลตำบลหมูสี	1	1	3	1	6
5.เทศบาลตำบลวังไทร	1	1	3	1	6
รวม	5	5	15	5	30

1.3 วิธีสุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีสุ่มตามโควตา (Quota Sampling) โดยใช้ตำแหน่งเป็นตัวแบ่งกลุ่มประชากรวิจัย และสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามที่แบ่งกลุ่มไว้ตามตาราง โดยมีตัวอย่างวิจัยทั้งสิ้น 30 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีรูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประเภทการวิจัยแบบวิจัยตามขวาง (Cross - Section Study) มีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิโดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์โดยเอกสารลักษณะสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) มีการออกแบบเครื่องมือวิจัยดังนี้

2.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ใช้วิธีการวิจัยเอกสารโดยการสำรวจข้อมูลจากเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่องทั้ง 5 เทศบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 - 2553 มีประเด็นที่ต้องการสำรวจคือ

- 2.1.1 สภาเทศบาลมีการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารหรือไม่
- 2.1.2 ในการประชุมสมาชิกสภา มีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด
- 2.1.3 มีเรื่องใดที่สภาเทศบาลได้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร
- 2.1.4 จำนวนสมาชิกสภาลงมติดังไรบ้างในการประชุม

2.2 ข้อมูลปฐมภูมิ จัดเก็บข้อมูลโดยใช้เอกสารสัมภาษณ์ โดยมีลักษณะสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) และคำถามปลายเปิด มีประเด็นคำถามครอบคลุมข้อมูลดังนี้

- 2.2.1 ข้อมูลส่วนบุคคล เป็นข้อมูลพื้นฐานครอบคลุมถึง ชื่อ อายุ เพศ ระดับการศึกษา รายได้ และสังกัดการทำงาน
- 2.2.2 ข้อมูลทั่วไปในสภาเทศบาล
- 2.2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่ใช้ทำการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีคำถามครอบคลุมถึง

- 1) วิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร
- 2) เรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสนใจตรวจสอบฝ่ายบริหาร
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่ครอบคลุมปัญหาการมีอำนาจทับซ้อนระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร

4) ความต้องการอำนาจหรือเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

- 2.2.4 ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพในการประชุมสภาเทศบาล

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ขอนหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อวิจัย จากประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูลจากเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลจากนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาล ที่ดำเนินการวิจัยรวมทั้งขออนุญาตสัมภาษณ์ตามที่กำหนดไว้ในกลุ่มตัวอย่างวิจัย

3.2 ประสานงาน ติดต่อประสานงานกับหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล หรือผู้อำนวยการ หรือหัวหน้ากองการศึกษา ในการส่งและเก็บรวบรวมเอกสารแบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในแต่ละเทศบาล

3.3 เก็บรวบรวมเอกสารต่างๆเพื่อนำมาวิเคราะห์ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะดำเนินการติดต่อประสานงานตามข้อ 3.1 และ 3.2 ด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) วิเคราะห์สภาพความเป็นไปภายในสภาเทศบาล โดยการวิเคราะห์บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีประเด็นที่วิเคราะห์ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาล ทั้ง 5 แห่งโดยในวิเคราะห์ในประเด็นดังนี้

4.1.1 สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามบทบาทที่กฎหมายและประชาชนมอบให้หรือไม่

4.1.2 ในการประชุมสภาเทศบาลในแต่ละครั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้ตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารเพียงใด

4.1.3 มีเรื่องใดบ้างที่สมาชิกสภาเทศบาลสนใจตรวจสอบฝ่ายบริหาร

4.1.4 ในการประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีการลงมติเห็นชอบต่อญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอมีลักษณะอย่างไร

4.2 วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากตัวอย่างการวิจัย มีประเด็นที่วิเคราะห์ดังนี้

4.2.1 วิเคราะห์บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้ข้อมูลเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายการเสนอร่างเทศบัญญัติ รวมทั้งการลงมติของสมาชิกสภาเทศบาล

4.2.2 วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ว่ามีอะไรบ้าง

4.2.3 วิเคราะห์ถึงวิธีการ ข้อเสนอแนะ และความต้องการอำนาจหรือเครื่องมือที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

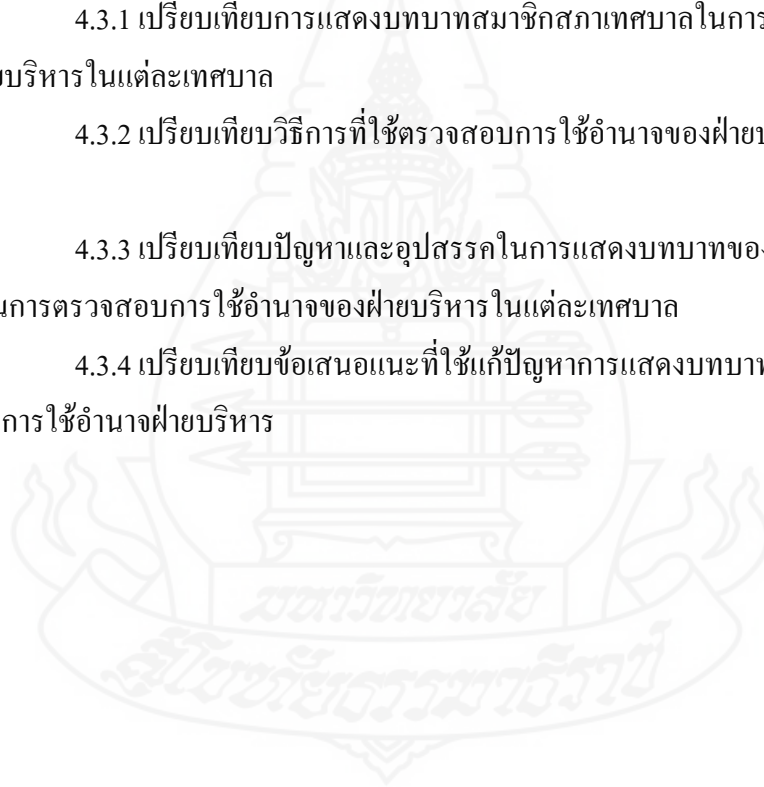
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลที่รวบรวมได้จากเทศบาลทั้ง 5 แห่งว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยมีประเด็นที่นำมาเปรียบเทียบ คือ

4.3.1 เปรียบเทียบการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในแต่ละเทศบาล

4.3.2 เปรียบเทียบวิธีการที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในแต่ละเทศบาล

4.3.3 เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในแต่ละเทศบาล

4.3.4 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะที่ใช้แก้ปัญหาคำแสดงบทบาทสมาชิกสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร: ศึกษากรณีเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา” การวิจัยครั้งนี้มีรูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประเภทการวิจัยแบบวิจัยตามขวาง (Cross - Section Study) มีการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิโดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) ผู้วิจัยได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเทศบาลจำนวน 5 แห่ง ที่อยู่ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยข้อมูลทุติยภูมิได้จากการสำรวจเอกสารบันทึกการประชุมสภาเทศบาลและข้อมูลปฐมภูมิได้จากการสำรวจโดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้มีประชากรวิจัยจำนวน 87 คน ตัวอย่างวิจัย 30 คน

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 7 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1. วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลทั้ง 5 แห่งในเขตอำเภอปากช่อง

ตอนที่ 2. วิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

2.1 บทบาทในการรับฟังการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร

2.2 บทบาทการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

2.3 บทบาทในการตั้งกระทู้ถามและอภิปรายญัตติของฝ่ายบริหาร

2.4 บทบาทในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป

2.5 บทบาทในการเสนอร่างเทศบัญญัติ

2.6 บทบาทในการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา

เทศบาลสามปี

ตอนที่ 3. วิเคราะห์วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภา

เทศบาล

3.1 วิธีการตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร

3.2 วิธีการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

3.3 วิธีการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป

3.4 วิธีตรวจสอบด้วยการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

ตอนที่ 4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

ตอนที่ 5. วิเคราะห์ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

ตอนที่ 6. วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลที่รวบรวมได้จากเทศบาลทั้ง 5 แห่ง

ตอนที่ 7. สรุปการวิเคราะห์ห้บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ตอนที่ 1. วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลทั้ง 5 แห่งในเขตอำเภอปากช่อง มีข้อมูลที่ได้จากการสำรวจดังนี้

1.1 เทศบาลเมืองปากช่อง มีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน ทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง และเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี

1.2 เทศบาลตำบลกลางดง มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน มีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี 11 คน ต่างกลุ่มการเมือง 1 คน เมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง โดยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง และเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล

1.3 เทศบาลตำบลสีมามงคล มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน ทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง และเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี

1.4 เทศบาลตำบลหมูสี มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน ทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง และเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี

1.5 เทศบาลตำบลวังไทร มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน ทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง และ

เป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี

สรุป เทศบาลในเขตอำเภอปากช่องทั้ง 5 แห่ง มีสภาเทศบาลที่คล้ายคลึงกันคือ มีเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงทั้งหมดในสภาเทศบาลเป็นฝ่ายเดียวกับนายกเทศมนตรี และมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองเมื่อครั้งสมัครรับเลือกตั้ง

ตอนที่ 2 วิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มีผลดังนี้

2.1 บทบาทการรับฟังการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร ในส่วนนี้เป็นบทบาทหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะต้องเข้ารับฟังการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อทราบแนวทางการปฏิบัติงานในช่วงการเข้ารับหน้าที่ และเป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ จากการสำรวจในบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลของทั้ง 5 แห่ง พบว่า

2.1.1 สมาชิกสภาเทศบาลได้เข้ารับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีครบทุกคนในทุกเทศบาล

2.1.2 ในการเข้ารับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีของสมาชิกสภาเทศบาล จากการสำรวจข้อมูลในบันทึกรายงานการประชุมไม่พบว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลได้อภิปรายซักถามในการแถลงนโยบายการบริหารงานดังกล่าว

นายอรุณศักดิ์ รัตนคุณชัย รองนายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองปากช่องผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า “ได้มีการทำความเข้าใจกับสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมนอกรอบก่อนการกำหนดนโยบายของผู้บริหาร”

และผู้ให้สัมภาษณ์จากสมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลวังไทร ซึ่งไม่อนุญาตให้เอ่ยนามกล่าวว่า “เนื่องจากการแถลงนโยบายครั้งแรกก่อนเข้ารับตำแหน่งค่อนข้างมาก ยังไม่เห็นแนวทางและปัญหาต่างๆ”

จากการสำรวจข้อมูลในบันทึกรายงานการประชุม เกี่ยวกับนโยบายของนายกเทศมนตรีทั้ง 5 แห่ง ที่แถลงต่อที่ประชุมสภาเทศบาลนั้นเป็นเพียงกรอบแนวทางกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน และยังมีได้มีการดำเนินการตามนโยบายใดๆ จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีข้อซักถามหรือการอภิปรายใดๆ ในที่ประชุม ตัวอย่างนโยบายมีดังนี้

คำแถลงนโยบายของ นายคมกฤษณ์ ลิ้มปัญญาเลิศ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปากซ่อง ได้แถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาเทศบาลเมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2552 มีเนื้อหาดังนี้

ตัวอย่างคำแถลงนโยบายนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปากซ่อง

“โดยยึดหลักการลงตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้

ครอบคลุมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองปากซ่องและมีความตั้งใจที่จะบริหารเทศบาลเมืองปากซ่องให้มีประสิทธิภาพเกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวปากซ่องทุกคน ดังนั้น เพื่อให้เทศบาลเมืองปากซ่อง เป็นเมืองสวยงามน่าอยู่ ก้าวสู่สังคมแห่งการเรียนรู้คู่คุณธรรม จึงได้กำหนดนโยบายการบริหารงานเทศบาลเมืองปากซ่องไว้ดังนี้

1. นโยบายด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวการกีฬาและนันทนาการเพื่อส่งเสริมกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและนันทนาการ

1.1 พัฒนาเทศบาลเมืองปากซ่อง เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์
1.2 สนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจให้สอดคล้อง
1.3 ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น สืบสานวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงาม
ของท้องถิ่น

1.4 ส่งเสริมเอกลักษณ์ ความเป็นเมืองควาบอยให้เป็นที่รู้จักทั่วประเทศ
1.5 เพิ่มสวนสาธารณะและแหล่งพักผ่อน สถานที่ออกกำลังกายกลาง
เมืองมากขึ้น

1.6 ปรับปรุงมาตรฐานสนามกีฬาและสนับสนุนกิจกรรมกีฬาทุก
ประเภทอย่างต่อเนื่อง

2. นโยบายด้านการบริหารราชการตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีเพื่อควบคุมการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักธรรมาภิบาล รวดเร็ว โปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน

2.1 พัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นในทุกๆด้าน ตามหลักการบริหารจัดการ
ที่ดี

2.2 พัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรให้เหมาะสมสอดคล้อง

2.3 อบรมให้ความรู้แก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งเสริมให้มีใจรักในงานบริการแก่ประชาชน

2.4 บูรณาการประสานความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์กร
ปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

2.5 ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ
สมานฉันท์

2.6 ประชาสัมพันธ์ ข่าวสารข้อมูลให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

3. นโยบายด้านการเสริมสร้างความสามารถทางเศรษฐกิจ และบรรเทา
ความยากจนเพื่อส่งเสริมอาชีพ พัฒนาสินค้าชุมชน ตลาดชุมชน ร้านค้าชุมชนรองรับวิกฤติตาม
แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

3.1 ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และฝีมือแรงงาน ให้ผู้ประกอบการและ
ประชาชนทั่วไป

3.2 ปรับปรุงตลาดสดเทศบาลให้ทันสมัยและถูกสุขลักษณะ

3.3 จัดหาที่จอดรถให้เหมาะสมรองรับผู้บริโภคที่มาจับจ่ายใช้สอย

3.4 ปรับกลยุทธ์เพิ่มขีดความสามารถร้านค้าย่อยสามารถต่อสู้กับระบบ
การค้าเสรี

3.5 ส่งเสริมพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีชื่อเสียงพร้อมจัดหาตลาด

รองรับ

3.6 พัฒนาตลาดไนท์พลาซ่าให้น่าชื้อน่าเดินมีที่นั่งรับประทานอาหารให้

เพียงพอ

4. นโยบายด้านอนุรักษ์ พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิด
ความสมดุลอย่างยั่งยืนเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและมลภาวะต่างๆ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำ
เสียในชุมชนและการปลูกจิตสำนึกและค่านิยมให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจในการอนุรักษ์

4.1 พัฒนาการกำจัดขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทั่วถึง ลดขยะ
ตกค้าง

4.2 ปรับปรุงภูมิทัศน์ ปลูกต้นไม้ยืนต้น เพิ่มพื้นที่สีเขียวและ
สวนสาธารณะกลางเมือง

4.3 ปรับปรุงพัฒนาคลองสาธารณะ เพิ่มการรองรับและระบายน้ำ เพื่อ
ป้องกันน้ำท่วม

4.4 รณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจในการบำบัดน้ำเสียในครัวเรือนก่อน
ปล่อยทิ้งลงท่อระบายน้ำ

4.6 สนับสนุนและส่งเสริมพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์

5. นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อจัดการให้มีการพัฒนา
ดูแลและบำรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในชุมชนแออัดท้องถิ่น โดยประชาชนให้มีส่วนร่วม
ในการพัฒนา

- 5.1 จัดผังเมืองให้เป็นระบบสมเป็นเมืองท่องเที่ยวและเป็นเมืองน่าอยู่
- 5.2 สร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานให้ทั่วถึงและเป็นธรรม
- 5.3 จัดระเบียบการจราจรและจัดหาที่จอดรถให้เป็นระเบียบและเพียงพอ
- 5.4 ให้ความสำคัญแก่ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง
- 5.5 เปิดเส้นทางคมนาคมด้านหนองกะจะและส่วนอื่นๆให้สะดวกและ
สบายยิ่งขึ้น
- 5.6 ขยายจุดติดตั้งวงจรปิด เพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรม ปกป้องดูแล
ทรัพย์สินของประชาชน

6. นโยบายด้านสร้างสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและอยู่ร่วมกันอย่างมี
ความสุข เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็ง มีการศึกษาที่ดีทั้งในและนอกระบบสนับสนุนการออกกำลัง
กายส่งเสริมการดูแลสุขภาพเพื่อลดการรักษาพยาบาล

- 6.1 พัฒนาคุณภาพการศึกษาในทุกระดับของสถานศึกษาในสังกัด
เทศบาลเมืองปากช่อง
- 6.2 สนับสนุนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ติดเชื้อ HIV
ได้รับสิทธิอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมตามที่กฎหมายระบุ
- 6.3 ส่งเสริมสาธารณสุขมูลฐานและการรักษาพยาบาลให้ทั่วถึง
- 6.4 ส่งเสริมดูแลสุขภาพประชาชน ควบคุมการแพร่ระบาดของ
โรคติดต่อและไม่ติดต่อ
- 6.5 การป้องกันและขจัดปัญหาเสพติดทุกชนิด
- 6.6 สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ทุกศาสนาในเขต
เทศบาล”

ตัวอย่างคำแถลงนโยบายนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหมูสี

คำแถลงนโยบายของ นายสมเกียรติ พยัคฆ์กุล นายกเทศมนตรีเทศบาล
ตำบลหมูสี ซึ่งแถลง นโยบายต่อที่ประชุมสภาเทศบาลตำบลหมูสี เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2551 มี
เนื้อหาดังนี้

“จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 ทศ กำหนดให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ตั้งนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กระผม นายสมเกียรติ พักษณ์กุล นายกเทศมนตรีตำบลหมูสี จึงขอแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาลต่อท่านประธานสภาเทศบาล และท่านสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมูสี ผู้ทรงเกียรติทุกท่าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะมุ่งพัฒนาทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในพื้นที่ของเทศบาลให้มีคุณภาพมีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการส่งเสริมการศาสนาและศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นให้คงอยู่สืบทอดถึงลูกหลาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลหมูสีให้มีคุณภาพสามารถทำให้เด็กก่อนวัยเรียนมีการเตรียมความพร้อมอย่างประสิทธิภาพ

1.2 ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับทั้งในระบบและนอกระบบ

1.4 ส่งเสริมและสนับสนุน กิจกรรมทางศาสนา เพื่อให้ประชาชนมีความสุขความสงบและความร่มเย็น

1.5 ส่งเสริม และสนับสนุน ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น งานรัฐพิธี ประชาชนชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่สืบทอดตลอดไป

2. ด้านสังคม และ การสาธารณสุขจะพัฒนาสังคมโดยรวมของเทศบาลให้มีความเข้มแข็งมีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจมีคุณธรรมจริยธรรมประจำตนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ เด็กสตรี และผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นสามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้

2.2 ส่งเสริมและสนับสนุน กิจกรรมทางด้านการศึกษา นันทนาการ การออกกำลังกายทุกประเภทเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก เยาวชน และประชาชน รวมทั้งการป้องกันมิให้เด็กไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดและอบายมุขต่าง ๆ

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามยาเสพติด ผู้มีอิทธิพลของ
ภาครัฐและหน่วยงานต่างๆทุกระดับ

2.4 จัดตั้งศูนย์สุขภาพตำบลเพื่อให้บริการด้านสาธารณสุขรวมทั้งการ
ป้องกันโรคต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานด้านการสาธารณสุข
แก่เด็กเยาวชนและประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพเพื่อสุขภาพอนามัยที่ดีโดยทั่วกัน

3. นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะมุ่ง
พัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าโดย
มีรายละเอียด ดังนี้

3.1 จัดระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้มีความเป็นระเบียบ
เรียบร้อย

3.2 จัดหาและปรับปรุงเครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆในการจัดการ
ขยะมูลฝอยให้พอเพียง

3.3 รมรงค์ ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อ
สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. นโยบายด้านเศรษฐกิจ จะมุ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชน
ในเขตเทศบาลมีอาชีพ ขจัดปัญหาความยากจนมีรายได้เพียงพอกับการดำรงชีวิตประจำวัน โดยมี
รายละเอียด ดังนี้

4.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกอบรมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยการจัดตั้ง
ศูนย์การเรียนรู้อาชีพตำบลในเขตเทศบาล เพื่อเป็นอาชีพรองและอาชีพเสริม

4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ปุ๋ยอินทรีย์แทนปุ๋ยวิทยาศาสตร์เพื่อลด
ค่าใช้จ่ายและอันตรายจากสารเคมี

4.3 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน ตามแนวทางเศรษฐกิจ
ชุมชนพึ่งตนเอง

4.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรบรรจุภัณฑ์
เพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์

4.5 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดย
การจัดตั้งศูนย์บริการนักท่องเที่ยวเพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวในเขตเทศบาล

4.6 ส่งเสริมความร่วมมือของชุมชน องค์กรเอกชน ส่วนราชการ สถาบันการศึกษา แลกเปลี่ยนแนวความคิด พัฒนาองค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา เศรษฐกิจชุมชน โดยรวม

5. นโยบายด้านการเมือง การบริหารจะมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการเข้ามารับบริการจากทาง เทศบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน โดยให้ สามารถบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรม โดยอยู่บนพื้นฐานของ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

5.2 พัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่ เพื่อรองรับบริการประชาชนให้ได้รับ ความสะดวกสบาย

5.3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบอบ ประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

5.4 จัดหา ปรับปรุงและพัฒนา เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5.5 บริหารงานด้วยความโปร่งใสประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการ บริหารงานของเทศบาลได้ทุกเรื่อง

5.6 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหาร พนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลทุกระดับเพื่อให้มีองค์ความรู้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการบริการ ประชาชนและการพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะมุ่งเน้นการปรับปรุงด้านโครงสร้าง พื้นฐานไม่ว่าจะเป็น ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ประชาชนได้รับความ สะดวกสบายในการดำรงชีวิต โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 พัฒนา ปรับปรุง ก่อสร้าง ซ่อมแซม บำรุงรักษา ถนน ทางเท้า ระบบ ระบายน้ำในเขตเทศบาลให้มีความสมบูรณ์ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย

6.2 ดำเนินการปรับปรุงบำรุงรักษา สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ให้อยู่ในสภาพที่ดีและให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

6.3 พัฒนาระบบจราจรต่าง ๆ ในเขตเทศบาลให้ครอบคลุมทั่วถึงเพื่อ ป้องกันอุบัติเหตุและภัยอันตรายต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้”

ตัวอย่างคำแถลงนโยบายนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลกลางดง
 คำแถลงนโยบายของ นายประยูร ศรีวัฒนวงศ์ นายกเทศมนตรีเทศบาล
 ตำบลกลางดง ซึ่งแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลตำบลกลางดง เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2550 มี
 เนื้อหาดังนี้

“จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12)
 พ.ศ. 2546 มาตรา 48 ทศ กำหนดให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่
 ดังนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กระผม นายประยูร ศรีวัฒนวงศ์ นายกเทศมนตรีตำบล
 กลางดง จึงขอแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาลต่อท่านประธานสภาเทศบาล และท่าน
 สมาชิกสภาเทศบาลตำบลกลางดง ผู้ทรงเกียรติทุกท่าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะมุ่งพัฒนาทางด้าน
 การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในพื้นที่ของเทศบาลให้มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม
 รวมทั้งการส่งเสริมการศาสนาและศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นให้คงอยู่สืบทอดถึงลูกหลาน
 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 พัฒนาปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบลกลางดงให้มี
 คุณภาพสามารถทำให้เด็กก่อนวัยเรียนมีการเตรียมความพร้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ
 ยิ่งขึ้น

1.3 ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งในและนอก
 ระบบ

1.4 ส่งเสริมและสนับสนุน กิจกรรมทางศาสนา เพื่อให้ประชาชนมีความ
 สงบสุขและความร่วมมือ

1.5 ส่งเสริมและสนับสนุน ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของ
 ท้องถิ่นงานรัฐพิธีประชาชนชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงสืบทอดตลอดไป

2. ด้านสังคมและการสาธารณสุข จะพัฒนาสังคมโดยรวมของเทศบาลให้มี
 ความเข้มแข็ง มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีคุณธรรมจริยธรรมประจำตน อยู่ร่วมกันได้
 อย่างมีความสุขโดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ เด็กสตรีและ
 ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถช่วยเหลือพึ่งตนเองได้

2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมทางด้านการศึกษานันทนาการ การออกกำลังกายทุกประเภทเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งร่างกายและจิตใจของเด็ก เยาวชน และประชาชน รวมทั้งการป้องกันมิให้เด็กไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดและอบายมุขต่างๆ

2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามยาเสพติด ผู้มีอิทธิพล ของภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ

2.4 ส่งเสริมและสนับสนุน การบริการด้านสาธารณสุข รวมทั้งป้องกันโรคต่างๆอันจะเกิดขึ้น

2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความรู้พื้นฐานด้านการสาธารณสุขแก่เด็กเยาวชนและประชาชนในการดูแลสุขภาพเพื่อสุขอนามัยที่ดีโดยทั่วกัน

3. นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จะมุ่งพัฒนาสิ่งแวดล้อมและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 จัดระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

3.2 จัดหาและปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆในการจัดการขยะมูลฝอยให้พอเพียง

3.3 รณรงค์ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. นโยบายด้านเศรษฐกิจ จะมุ่งในการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีอาชีพ ขจัดปัญหาความยากจนมีรายได้พอเพียงกับการดำรงชีวิตประจำวัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกอบรมอาชีพต่างๆในเขตเทศบาลเพื่อเป็นอาชีพรองและอาชีพเสริม

4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้ปุ๋ยอินทรีย์แทนปุ๋ยวิทยาศาสตร์เพื่อลดรายจ่ายและอันตรายจากสารพิษ

- 4.3 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนตามแนวเศรษฐกิจชุมชน
พึ่งตนเอง
- 4.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร บรรจุกัญช์
เพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์
- 4.5 ส่งเสริมความร่วมมือของชุมชน องค์กรเอกชน ราชการ
สถาบันการศึกษา แลกเปลี่ยนแนวความคิด พัฒนาองค์กรต่างๆ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนา
เศรษฐกิจชุมชน โดยรวม
5. นโยบายด้านการเมือง การบริหาร จะมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน
ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการเข้ารับบริการจาก
เทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้
- 5.1 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน โดยให้
สามารถบริการประชาชนในด้านต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม โดยอยู่บนพื้นฐาน
ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน
- 5.2 พัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่ เพื่อรองรับบริการประชาชนให้ได้รับ
ความสะดวกสบาย
- 5.3 ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบอบ
ประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ
- 5.4 จัดหาปรับปรุงและพัฒนา เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ
สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5.5 บริหารงานด้วยความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ
การบริหารงานของเทศบาลได้ทุกเรื่อง
- 5.6 ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถของผู้บริหาร พนักงาน
เจ้าหน้าที่ของเทศบาลทุกระดับ เพื่อให้มีองค์ความรู้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการบริการ
ประชาชน และการพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
6. นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะมุ่งเน้นการปรับปรุงด้านโครงสร้าง
พื้นฐานไม่ว่าจะเป็นถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ ประชาชนได้รับ
ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 พัฒนา ปรับปรุง ซ่อมแซม บำรุงรักษาถนน ทางเท้า ระบบระบายน้ำ ในเขตเทศบาลให้มีความสมบูรณ์ ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย

6.2 ดำเนินการปรับปรุง บำรุงรักษา สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ให้อยู่ในสภาพที่ดีและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

6.3 พัฒนาระบบจราจรต่างๆในเขตเทศบาลให้ครอบคลุมทั่วถึง เพื่อ ป้องกันอุบัติเหตุและภัยอันตรายต่างๆที่จะเกิดขึ้น”

เมื่อพิจารณาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี ทั้ง 3 แห่ง ที่แถลงต่อที่ประชุมสภา เทศบาล เป็นตัวอย่างข้างต้นพบว่า มีความคล้ายคลึงกันในนโยบายหลัก และในนโยบายปลีกย่อย ซึ่งหัวข้อที่แถลงนั้นสมาชิกสภาเทศบาลที่ร่วมประชุมยังไม่ทราบว่าฝ่ายบริหารจะบริหารจัดการใน ลักษณะใดจึงไม่มีข้อเสนอแนะ รวมทั้งการที่สมาชิกสภาเทศบาลเกือบทั้งหมดนั้นเป็นกลุ่มการเมือง เดียวกับนายกเทศมนตรีจึงไม่มีการวิจารณ์หรือเสนอแนะใดๆเพราะเกรงว่าจะทำให้ภาพลักษณ์ของ นายกเทศมนตรีเสียหาย รวมทั้งการที่สมาชิกสภาหลายคนเป็นบุคคลที่เพิ่งได้รับเลือกตั้งสมัยแรกจึง ยังไม่รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลกลางดงซึ่งมีเพียงหนึ่งคน ที่ไม่ใช่กลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรีนั้น ก็เพิ่งเคยได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมัยแรกจึงไม่รู้จัก บทบาทหน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเช่นกัน

2.2 บทบาทการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ บทบาทในการให้ความ เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งเป็น บทบาทสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลข้อมูลจากการสำรวจเอกสารรายงานการประชุมและการ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจากเทศบาลทั้ง 5 แห่ง มีดังนี้

2.2.1 เทศบาลเมืองปากซ่อง ไม่พบว่ามีกรณีการอภิปรายหรือการขอแปรญัตติต่อร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความ เห็นชอบต่อสภาเทศบาล มีการลงมติเห็นชอบต่อร่างเทศบัญญัติเป็นเอกฉันท์ เนื่องด้วยสมาชิกสภา เทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี หากมีการอภิปรายหรือขอแปรญัตติ ของฝ่ายบริหารจะถือว่าเป็นการไม่ให้เกียรตินายกเทศมนตรี ดังคำให้สัมภาษณ์ของ นายอรุณศักดิ์ รัตนะคุณชัย ให้เหตุผลว่า “เพราะอยู่ด้วยกันในกลุ่มเดียวกันให้เกียรติซึ่งกันและกัน”

2.2.2 เทศบาลตำบลกลางดง ไม่พบว่ามีกรณีการอภิปรายหรือขอแปรญัตติต่อร่างเทศ บัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความ เห็นชอบต่อสภาเทศบาล และมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ทุกครั้ง ถึงแม้จะมีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ ต่างกลุ่มการเมืองกันหนึ่งคนก็ตาม เพราะเห็นว่าคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงญัตติของฝ่ายบริหารได้ เพราะมีเพียงเสียงเดียว รวมทั้งเกรงว่าจะเป็นการตีรวน โดยไม่มีเหตุผล จนไม่เป็นที่ยอมรับของ

ประชาชนผู้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งจะมีผลต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2.2.3 เทศบาลตำบลสีมามงคล ไม่พบว่ามีกรณีการอภิปรายหรือการขอแปรญัตติต่อร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล และมีการลงมติเห็นชอบต่อร่างเทศบัญญัติเป็นเอกฉันท์ทุกครั้ง เพราะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร ดังคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งไม่อนุญาตให้เอ่ยนามกล่าวว่า “การอยู่ในทีมเดียวกัน การตรวจสอบการทำงานของกันและกันทำให้เกิดปัญหาเลยไม่มีดีกว่า” และ “สมาชิกไม่อยากมีปัญหาเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร” เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจสามารถชี้้นำให้สมาชิกสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติที่เสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล และมีคำให้สัมภาษณ์จาก นายวิโรจน์ ศรีสังข์ นายกเทศมนตรีถึงการที่สมาชิกสภาเทศบาลมีการลงมติเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ทุกครั้งเพราะ “จัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ดูจากความจำเป็นมากน้อย”

2.2.4 เทศบาลตำบลหมูสี พบว่ามีกรณีการอภิปรายและการขอแปรญัตติเพื่อปรับลดงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะในการประชุมสภาสมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2553 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติประจำปี พ.ศ.2554 วาระที่ 2 ที่มีสมาชิกขอสงวนคำแปรญัตติ 2 ข้อ และมีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติเป็นรายข้อ ในทุกข้อมีการให้ความเห็นชอบอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ โดย เห็นชอบ 7 เสียง ไม่เห็นชอบ 3 เสียง และงดออกเสียง 1 เสียง เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบโดยมี มติเห็นชอบ 7 เสียง และงดออกเสียง 4 เสียง จากการสำรวจเอกสารการประชุมสภาเทศบาลพบว่า ในการประชุมเพื่อขอมติเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณจะมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายญัตติของฝ่ายบริหารเสมอๆ เนื่องจากพบความแตกแยกกันในกลุ่มการเมืองในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ดังมีคำอภิปรายในสภาเทศบาล โดย บันทึกการประชุมสภาเทศบาลตำบลหมูสี (2553)

“นายเรืองศักดิ์ พิชิตพร ได้พูดในการประชุมสภาเทศบาลตำบลหมูสี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ที่ว่า ที่รับทราบข้อชี้แจงของคุณฐิติรัตน์ นามวงษ์ ครบก็อย่างที่คุยกันเมื่อ 2 ปีที่แล้ว คุณฐิติรัตน์ ได้เสนอตัวรับปากตำแหน่งประธานสภาฯ ก็ไม่มีสมาชิกสภาฯ ท่านใดขัดข้อง และยังคุยกันว่าให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่และเป็นบุคคลที่ยังไม่มีตำแหน่งหน้าที่ใด โดยครั้งนี้เป็นคิวของเขต 2 ทั้งที่เขต 2 ก็ยังมีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอยู่ทำไมไม่คัดเลือกมารับตำแหน่ง ถ้าคุณฐิติรัตน์ นามวงษ์ ขอลองตัวทำไมไม่เรียก

คุยกัน ท่านแอบไปตกลง กันที่ไหน ที่จะเอาดีตรองประธานสภาฯ มารับตำแหน่ง แล้วมีใครบางคนบังคับให้นายสมศักดิ์ ญาติปราโมทย์ ลาออกทำไมครับ มันเกิดอะไรขึ้นกับกลุ่มรักษ์หมีสิครับ หลักการที่มี มันอยู่ที่ไหนครับ”

ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่มีสมาชิกสภาเทศบาลจากต่างกลุ่ม การเมืองกับฝ่ายบริหาร หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่เกิดการแยกตัวออกจากกลุ่มของผู้บริหาร จะมีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และสมาชิกสภาเทศบาลมีความกล้าที่จะอภิปรายต่อผู้ตติต่างๆที่ ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล

2.2.5 เทศบาลตำบลวังไทร พบว่ามีการอภิปรายในการพิจารณาเกี่ยวกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณประมาณในลักษณะเพื่อขอทราบรายละเอียดแต่ไม่มีการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และมีมติให้ความเห็นชอบ 10 เสียง และงดออกเสียง 1 เสียง ทุกครั้ง จากการสอบถามพบว่า การงดออกเสียงเป็นประจำ 1 เสียง เกิดจากการงดออกเสียงของรองประธานสภาเทศบาล ซึ่งมีความคิดว่าการรองประธานสภาฯ ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับประธานสภาเทศบาล จะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านต่อผู้ตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล และการงดออกเสียงนั้นก็ไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆต่อผู้ตติที่ฝ่ายบริหารเสนอ

2.3 บทบาทในการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายญัตติของฝ่ายบริหาร กระทู้ถามและการอภิปรายญัตติของฝ่ายบริหารคือเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นการตั้งคำถามเพื่อขอให้ฝ่ายบริหารตอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน จากการสำรวจข้อมูลจากบันทึกการประชุมและการสัมภาษณ์ พบดังนี้

2.3.1 เทศบาลเมืองปากซ่อง ในระหว่างประชุมสภาเทศบาลไม่พบว่ามีที่ตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายญัตติฝ่ายบริหารแต่อย่างใด จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลได้มีการจัดประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลก่อน โดยนายอรุณศักดิ์ รัตนะคุณชัย ให้สัมภาษณ์ว่า “ส่วนใหญ่จะสอบถามและอภิปรายนอกรอบ เนื่องจากเป็นกลุ่มเดียวกัน”

2.3.2 เทศบาลตำบลกลางดง จากการสำรวจบันทึกรายงานการประชุมพบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลได้อภิปราย หรือแสดงความเห็นต่อผู้ตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาลจำนวน 7 ครั้ง โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายจำนวน 4 คน ลักษณะของการอภิปรายเป็นการถามในรายละเอียดของโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอ และมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ตั้งกระทู้ถามเพื่อทราบคำตอบจากฝ่ายบริหาร จำนวน 27 ครั้ง โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลที่ตั้งกระทู้ถาม จำนวน 10 คน ดังนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา จำนวน 16 เรื่อง
- 2) เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง จำนวน 6 เรื่อง
- 3) เรื่องอื่นๆ จำนวน 6 เรื่อง เช่น เรื่องการปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน

สำหรับเทศบาลตำบลกลางดงไม่มีการจัดให้มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนมีการประชุมสภาเทศบาล

2.3.3 เทศบาลสีมามงคล จากการสำรวจข้อมูลในบันทึกเอกสารการประชุมไม่พบว่ามีการจัดตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร แต่จากการสัมภาษณ์พบว่ามีการประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลก่อนมีการประชุม โดยนายวิโรจน์ ศรีสังข์ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประชุมนอกรอบว่า “ไม่เสียเวลาการในการประชุมสภาฯ เพราะได้ร่วมกันพิจารณาจนแล้ว เพื่อจะได้กำหนดกรอบในการคัดแผนการประชุม เพราะต้องการข้อมูลต่างๆ รายละเอียดโครงการที่ต้องการและสรุปเหตุผลความจำเป็นต่างๆและเพื่อความเรียบร้อยในการประชุม”

2.3.4 เทศบาลตำบลหมูสี จากการสำรวจบันทึกเอกสารรายงานการประชุมสภาเทศบาล พบว่าในวาระปัจจุบันมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอเพื่อขอความเห็นจากสภาเทศบาลจำนวน 35 ครั้ง โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายจำนวน 4 คน ในการอภิปราย จะอภิปรายในลักษณะถามถึงรายละเอียดของโครงการ รวมทั้งได้แสดงให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมของโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอ และในวาระปัจจุบันขณะทำการวิจัยมีสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาล จำนวน 28 ครั้ง มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ตั้งกระทู้จำนวน 6 คน เรื่องที่ถามมีความหลากหลาย เป็นการรักษาผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้งของตนเอง และการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะสมบัติของชาติและชุมชนมีดังนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับกิจการ โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การระบายน้ำ ฯลฯ จำนวน 42 เรื่อง
- 2) เรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง จำนวน 16 เรื่อง
- 3) เรื่องเกี่ยวกับการติดตามผลสำเร็จของฝ่ายบริหารที่แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลจำนวน 4 เรื่อง

4) เรื่องอื่นๆ ที่มีการอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถาม จำนวน 26 เรื่อง เรื่องที่ถามมากและเป็นประจำจะเป็นเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะหรือการบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน ส่วนในเรื่องอื่นเช่นเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการตั้งตลาดนัดทำให้เกิดผลกระทบกับร้านค้าในท้องถิ่น เรื่องความปลอดภัยของประชาชนและเรื่องการรับโอนภารกิจสถานีนอนามัยเข้ามาในความรับผิดชอบของเทศบาล

สำหรับเทศบาลตำบลหมี่มีการประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลก่อนการประชุมสภาเทศบาล

2.3.5 เทศบาลตำบลวังไทร จากการสำรวจบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลพบว่า ในวาระปัจจุบันขณะทำการวิจัยมีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปรายญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอความเห็นชอบต่อสภา จำนวน 16 ครั้ง มีสมาชิกสภาเทศบาลอภิปราย จำนวน 6 คน ในการอภิปรายเป็นลักษณะขอทราบรายละเอียดในญัตติ หรือเสนอแนะปรับปรุงโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอ ไม่พบว่ามีการอภิปรายในลักษณะไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหาร และในวาระปัจจุบันขณะทำการวิจัยมีสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถามต่อผู้บริหารในที่ประชุมสภาเทศบาล จำนวน 18 ครั้ง มีสมาชิกสภาเทศบาลตั้งกระทู้ถาม จำนวน 8 คน เรื่องที่ถามเป็นลักษณะทวงถามถึงโครงการที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาซึ่งเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์หรือสร้างความเจริญในเขตเลือกตั้งหรือในชุมชนของตนเอง ดังนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับกิจการ โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การระบายน้ำ จำนวน 11 เรื่อง
- 2) เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ และสิ่งปลูกสร้าง จำนวน 3 เรื่อง
- 3) เรื่องเกี่ยวกับคุณภาพ โครงการที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการอยู่ จำนวน 1 เรื่อง
- 4) เรื่องติดตามผลสำเร็จของนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงต่อสภาเทศบาล จำนวน 1 เรื่อง
- 5) เรื่องอื่นๆ จำนวน 3 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการจัดงานประเพณีซึ่งมีการจัดอยู่ประจำในท้องถิ่น

สำหรับเทศบาลวังไทรไม่มีการประชุมนอกรอบก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาล

จากการสำรวจเอกสารบันทึกการประชุมสภาเทศบาลและจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า มีเทศบาลอยู่ 3 แห่ง ที่มีการประชุมนอกรอบร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีการตกลงหารือกันจนเป็นที่เข้าใจกันก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลจึงทำให้สมาชิกมีความเข้าใจและพอใจในญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้แสดงบทบาทในการทักท้วง เรียกร้อง หรือเสนอความต้องการของประชาชนในที่ประชุมสภาเทศบาล ในการประชุมนอกรอบนี้จะมีเรื่องที่พูดคุยในลักษณะดังนี้

หนึ่ง สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารจัดสรรโครงการและงบประมาณให้กับเขตเลือกตั้งหรือชุมชนที่เป็นฐานเสียงของตนเอง ซึ่งทำให้ประชาชนในส่วนนั้น

ได้รับประโยชน์ซึ่งมีผลต่อความนิยมเป็นการส่วนตัวระหว่างประชาชนกับสมาชิกสภาผู้นั้น พร้อมกันนี้ยังเป็นการสร้างผลงานของฝ่ายบริหารให้ประชาชนได้เห็นอีกด้วย ซึ่งทำให้ผู้บริหารได้รับความนิยมครอบคลุมไปในทุกเขตเลือกตั้งหรือชุมชน เป็นผลทำให้ผู้บริหารมีฐานเสียงที่มั่นคงและกว้างขวางขึ้นและเป็นข้อได้เปรียบกับคู่แข่งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

สอง นำปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชนมาเสนอให้ฝ่ายบริหารรับทราบเพื่อรวบรวมปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนไปหาวิธีแก้ไขในต่อไป

สาม เพื่อวางกลยุทธ์ที่จะทำให้กลุ่มการเมืองของตนเองได้รับความนิยมจากประชาชน และมีโอกาสได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

เนื่องจากการประชุมนอกรอบนี้เป็นการประชุมที่ไม่เป็นทางการและไม่มีบันทึกการประชุมเป็นหลักฐาน มีลักษณะการพูดคุยด้วยความเป็นกันเองในกลุ่มการเมืองเดียวกัน สมาชิกของกลุ่มสามารถเสนอความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ในทุกๆเรื่อง ทั้งที่ถูกต้องเปิดเผยได้และบางเรื่องอาจเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเปิดเผยได้

ในการประชุมนอกรอบนี้มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารได้ทำความเข้าใจและข้อตกลงกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้แสดงบทบาทของตนเองอีกในที่ประชุมสภาเทศบาล แต่หากเกิดตกลงกันไม่ได้ อาจมีความแตกแยกจนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลหักท้วงหรืออภิปรายญัตติของฝ่ายบริหารที่เสนอต่อสภาเทศบาลดังกรณีเทศบาลตำบลหมูลี ที่เกิดความขัดแย้งกันในเรื่องตำแหน่งประธานสภาเทศบาล

2.4 บทบาทในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นบทบาทหนึ่งซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดใน “มาตรา 48 ทวิ เทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ”

จากการสำรวจข้อมูลในเอกสารบันทึกรายงานการประชุมเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่พบว่าการขอเปิดอภิปรายทั่วไปฝ่ายบริหารเลย ซึ่งวิเคราะห์สาเหตุที่ไม่มีการขอเปิดอภิปรายเนื่องจากเหตุดังนี้

หนึ่ง ในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามร่วมกันเข้าชื่อเสนอขอให้เปิดสภาเทศบาลเพื่ออภิปราย ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงแล้ว เทศบาลในเขตอำเภอปากช่องยังไม่มีเทศบาลใดที่มีฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มการเมืองของฝ่ายบริหารที่มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเกินหนึ่งในสามเลย

สอง สมาชิกสภาเทศบาลยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของการตนเอง ว่าตนเองมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวแทนประชาชน กลับมีความคิดว่าเมื่อตนเองได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารจะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายบริหาร จนบางครั้งสมาชิกสภาเทศบาลบางคนมีความคิดว่าตนเองคือฝ่ายบริหารเองด้วย

สาม ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ลงมติ จึงไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของฝ่ายบริหาร ถึงมีการอภิปรายฝ่ายบริหารก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งและมีอำนาจในการบริหารงานตามเดิม

2.5 บทบาทในการเสนอร่างเทศบัญญัติ บทบาทหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลคือการเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2469 (แก้ไขฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) “มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) นายกเทศมนตรี (2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ (3)ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (4)ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี” บทบาทนี้ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยตรง แต่ก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลว่า สมาชิกสภาที่มีสิทธิและอำนาจเช่นเดียวกันกับฝ่ายบริหารในการเสนอร่างเทศบัญญัติ

จากการสำรวจในเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลใดได้แสดงบทบาทในส่วนนี้ซึ่งสามารถวิเคราะห์สาเหตุข้างต้นได้ดังนี้

หนึ่ง เสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลเป็นฝ่ายเดียวกับนายกเทศมนตรี เนื่องจากในเทศบาลทั้ง 5 แห่งในอำเภอปากช่องมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียงคนเดียวที่มากจากต่างกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรี ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะเสนอร่างเทศบัญญัติเพราะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคนดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 ทวิ แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีหากมีความต้องการที่จะบรรจุเรื่องใดในเทศบัญญัติก็จะเสนอความต้องการเป็นการส่วนตัวต่อนายกเทศมนตรีหรือเสนอความต้องการในการประชุมนอกรอบ และจะเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอขออนุญาตข้อความเห็นจากสภาเทศบาล จึงเป็นสาเหตุให้ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทนี้ในที่ประชุมสภาเทศบาล

สอง การขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของตนเองของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทการในการเสนอร่าง

เทศบัญญัติ โดยคิดว่าหน้าที่นี้เป็นของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวและคิดว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบเท่านั้น

2.6 บทบาทในการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี สำหรับร่างแผนทั้งสองมีความสำคัญมากกับการบริหารการพัฒนาในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกรอบที่ฝ่ายบริหารต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามแผนที่กำหนด โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลจะมีกรอบกว้างๆ มีระยะเวลาการดำเนินการ 5 ปี ส่วนแผนพัฒนาเทศบาล 3 ปี เป็นแผนที่เกิดจากการ คัดเลือก รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งข้อมูลส่วนหนึ่งนั้นได้มาจากการเสนอปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะจากประชาคม ซึ่งการจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งแผนทั้งสองนี้เป็นกรอบในก่อนำเนิกร่างเทศบัญญัติที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร

ข้อมูลจากการสำรวจเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่พบว่ามีกรณีการอภิปราย เสนอแนะ หรือแก้ไขจากสมาชิกสภาเทศบาล มีแต่เพียงรับทราบและมีมติให้ความเห็นชอบแบบเป็นเอกฉันท์

เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลและแผนพัฒนาเทศบาล 3 ปี ของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง พบว่า ในส่วนแผนยุทธศาสตร์พัฒนานั้นเป็นกรอบแนวทางกว้างๆ และมีความคล้ายคลึงกันมีรายละเอียดไม่มากนัก ในส่วนแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ก็จะมีรายละเอียดที่ชัดเจน และมีความครอบคลุมในปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาความต้องการของประชาชนที่เสนอต่อที่ประชุมประชาคม เนื้อหาของแผนนี้จะกำหนดโครงการต่างๆ ไว้มากมายเกินกว่าที่ปฏิบัติได้จริงทั้งหมด เนื่องจากมีความจำกัดด้วยงบประมาณรายรับของเทศบาล จากการที่ผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในการประชุมพิจารณาแผนพัฒนานี้ มีคำกล่าวจาก นายประยูร ศรีวัฒนวงศ์ ว่า “แผนพัฒนาเทศบาลสามปี นี้เป็นเพียงโครงการในความฝันไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริงทั้งหมด” จากการที่บรรจุโครงการต่างๆที่ประชาชนต้องการไว้มากมายนี้เอง จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าที่จะเสนอให้มีการตัดหรือปรับลดโครงการใดๆออกเพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อคะแนนเสียงของตนเองในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป สมาชิกสภาเทศบาลจึงให้ความเห็นชอบผ่านแผนพัฒนาเทศบาลสามปี เป็นเอกฉันท์ ในทุกเทศบาล

ตอนที่ 3 วิเคราะห์วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

3.1 วิธีการตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร จากนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ในที่ประชุมสภาเทศบาลก่อนรับหน้าที่ ดังนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้นโยบายของฝ่ายบริหารดังนี้

3.1.1 วิธีที่ใช้ตรวจสอบในการรับฟังแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) กำหนดว่า “มาตรา 48 ทศ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่การประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อ 124 สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิซักถามและอภิปรายทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องความเหมาะสมของนโยบายและความสามารถในการบริหารราชการขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นให้สำเร็จตามนโยบาย ในการนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นอาจซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติการและวิธีการ ที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ด้วยก็ได้”

ในการเข้ารับฟังการแถลงนโยบายที่ นายกเทศมนตรีแถลงของสมาชิกสภาเทศบาล สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรีโดยวิธี

- 1) การรับฟังนโยบายที่นายกเทศมนตรีแถลงต่อสภาเทศบาล เพื่อทราบรายละเอียดถึงวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย จากการสำรวจพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเข้ารับฟังการแถลงนโยบายครบตามจำนวนในเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในเขตอำเภอปากช่อง
- 2) การอภิปราย เป็นการเปิดโอกาสเพื่อสมาชิกสภาเทศบาลได้ซักถามข้อสงสัยหรือแสดงความคิดเห็นทั้งในทางคัดค้านหรือสนับสนุน จากการสำรวจพบว่า ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง ทั้ง 5 แห่งได้อภิปรายหรือมีข้อซักถามใดๆ ในนโยบายที่นายกเทศมนตรีแถลงต่อสภาเทศบาล

จากการที่สมาชิกสภาเทศบาลเข้ารับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็นทั้งคัดค้านหรือสนับสนุน หรือมีข้อสงสัยใดๆจึงเปรียบเสมือนเป็นการแสดงบทบาทเพื่อประคับประคองเพื่อความถูกต้องในการทำหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือเป็นเพียงการเข้าร่วมรับฟังตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

3.1.2 วิธีตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารโดยการตรวจสอบผลสำเร็จของ

นโยบาย หลังที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี วิธีตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลทำได้โดย

1) การตั้งกระทู้ถาม จากการสำรวจ พบว่าในการประชุมสภาเทศบาลเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร จะนำข้อสงสัยนั้นมาถามในที่ประชุม เรื่องส่วนใหญ่จะเป็นขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่ หรือเพื่อติดตามนโยบายที่มีการจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่ของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้น เช่น เรื่องการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การจัดซื้อจัดจ้าง

2) การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการอยู่ จากการสัมภาษณ์ พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลใช้วิธีนี้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นบทบาทที่ทำนอกที่ประชุมสภาเทศบาลโดยเข้าไปสังเกตการณ์ในพื้นที่จริง เป็นการแสดงออกถึงบทบาทการถ่วงดุลอำนาจอย่างหนึ่งว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้เข้ามาดูแล ตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความสุจริต โปร่งใสในการทำงานของฝ่ายบริหาร

3) การเข้ารับฟังการแสดงผลดำเนินการของนายกเทศมนตรี เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ว่าได้ดำเนินงานตามที่แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 ทศวรรค 5 “ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี” จากการสำรวจพบว่า ในการเข้ารับฟังการแสดงผลงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรีไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลคนใดในเขตอำเภอปากช่อง ได้ให้ความคิดเห็นหรือวิจารณ์ผลงานของนายกเทศมนตรีที่แสดงต่อสภาเทศบาล

3.1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการติดตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

จากการสำรวจพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคดังนี้

1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจ ในหน้าที่การตรวจสอบนโยบายของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีในเขตอำเภอปากช่องได้รับการเลือกตั้งเข้ามาครั้งเดียวกัน ระยะเวลาที่แถลงนโยบายจะกระทำภายหลังการเลือกตั้งไม่นาน ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาครั้งแรกยังไม่รู้จักบทบาทของตนเอง และสมาชิกสภาเทศบาลที่เคยมีประสบการณ์ในสภาเทศบาลนั้นจะได้รับการคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีเฉพาะผู้ที่ไม่มีความคิดเห็นขัดแย้ง หรือคล้อยตามนายกเทศมนตรี

2) ปัญหานายกเทศมนตรีมีอิทธิพลครอบงำและระบบอุปถัมภ์ในกลุ่มการเมืองที่มีต่อสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องเป็นกลุ่ม

การเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการมีอำนาจทับซ้อนจากการที่นายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และมีการรับอุปถัมภ์จากนายกเทศมนตรีทั้งใน รูปทรัพย์สินและโอกาสการได้รับการเลือกตั้ง จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลขาดความกล้าใน การตรวจสอบการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร

3.2 วิธีการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณมี 2 ประเภท คือ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ก่อนที่เทศ บัญญัติจะประกาศใช้บังคับได้ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อน ดังนั้นสมาชิกสภา เทศบาลจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ซึ่งกระบวนการให้ความเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติ งบประมาณของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีดังนี้

3.2.1 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีวาระแรก ชั้นรับหลักการ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 45 วรรค 3 “ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้ และการพิจารณา วาระสอง ให้ กำหนดเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่ง ข้อบัญญัติงบประมาณนั้น” ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระแรก กฎหมายให้สิทธิสมาชิกสภา อภิปรายแสดงความคิดเห็นและลงมติให้ความเห็นชอบในญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อที่ประชุมสภา เทศบาล

1) การอภิปราย จากการสำรวจ พบว่า ในระหว่างการพิจารณาร่างเทศ บัญญัติมีสมาชิกสภาเทศบาลได้อภิปรายซักถามเกี่ยวกับญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอเพียงเล็กน้อย เพื่อ ความเข้าใจในโครงการต่างๆ เช่นเรื่อง ลักษณะโครงการ หรือระยะเวลาในการดำเนินการ

2) การลงมติ จากการสำรวจ พบว่า ที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบใน วาระแรกชั้นรับหลักการ เป็นเอกฉันท์

ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาวาระแรกชั้นรับหลักการ

(1) ปัญหาการขาดการให้ความสำคัญในการตรวจร่างเทศบัญญัติ งบประมาณ ก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณวาระแรก ประธานสภาเทศบาลต้องส่งหนังสือเรียกประชุมและวาระการประชุมให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่ น้อยกว่าสามวันก่อนการประชุม ซึ่งร่างเทศบัญญัตินั้นต้องส่งพร้อมกับการส่งหนังสือเรียกประชุม เช่นกัน ก่อนการประชุมสภาเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่จะต้องศึกษาเนื้อหาของร่างเทศ บัญญัตินั้นเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่เนื่องสมาชิกสภาเทศบาลส่วน ใหญ่ไม่ศึกษาข้อมูลในการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารจึงไม่มีประเด็นในการอภิปรายหรือข้อ ซักถามในที่ประชุม

(2) ปัญหาจากขาดความรู้ความเข้าใจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในการประชุม และบทบาทของตนเอง

(3) ปัญหาที่เกิดจากการนำมาสู่การยุบสภาเทศบาล เนื่องจาก หากสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ จะต้องมีการตั้งกรรมการร่วมระหว่างสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร โดยมีกรรมการจากการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 7 คน และจากการเสนอชื่อจากผู้บริหาร 7 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เพื่อร่วมกันแก้ไขร่างเทศบัญญัตินั้น และส่งร่างที่แก้ไขใหม่ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะมีการแก้ไขให้เป็นที่พอใจตามความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่เห็นด้วยกับร่างเดิมของผู้บริหาร หากสภาเทศบาลยังมีมติไม่รับหลักการตามที่คณะกรรมการร่วมแก้ไข จึงเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น ดังนั้นจึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องรับหลักการในวาระแรก หากต้องการเปลี่ยนแปลงก็จะไปทำบทบาทหน้าที่ของตนในวาระที่สองขึ้นแปรญัตติ

3.2.2 การพิจารณาวาระที่สอง ขึ้นแปรญัตติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 กำหนดว่า

“ข้อ 49 ญัตติร่างข้อบัญญัติที่สภาท้องถิ่นลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าจะต้องส่งให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณา ให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติไปให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาโดยละเอียดและที่ประชุมต้องกำหนดเวลาเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติด้วย

ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาท้องถิ่นกำหนดตามวรรคหนึ่ง ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายชื่อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

ข้อ 59 การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

ข้อ 60 ห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติ

ข้อ 61 ห้ามไม่ให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างไรใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้

(2) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย

ถ้ามีปัญหาว่า รายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันตามวรรคหนึ่งหรือไม่ ให้ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้ชี้ขาด”

วิธีการพิจารณาในวาระสองชั้นแปรญัตติ

1) สมาชิกสภาเทศบาล จากการสำรวจ พบว่า ไม่มีการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติ ในเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในเขตอำเภอปากช่อง

2) กรรมการแปรญัตติ จากการสำรวจ พบว่า มีเทศบาลตำบลหุมสีเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นกรรมการแปรญัตติเสนอคำขอแปรญัตติเพื่อขอตัดลดจำนวนเงินงบประมาณ

3) นายกเทศมนตรี จากการสำรวจ พบว่า ไม่มีการเสนอคำแปรญัตติจากนายกเทศมนตรี เนื่องจากการเสนอญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นมีแต่เพียงนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียวที่มีสิทธิเสนอ จึงไม่มีเหตุจำเป็นใดๆที่ต้องเสนอคำแปรญัตติ

4) การลงมติของที่ประชุมสภาเทศบาล ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่สอง เมื่อมีการสงวนคำแปรญัตติ ซึ่งต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นรายข้อตามที่มีการสงวนคำแปรญัตติ พบว่า มติเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้คงร่างเดิมตามที่ผู้บริหารเสนอ ดังกรณีการพิจารณาของที่ประชุมสภาเทศบาลตำบลหุมสี ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลตำบลหุมสี ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลเป็นกรรมการแปรญัตติ ได้เสนอคำแปรญัตติในฐานะกรรมการเพื่อตัดลดจำนวนเงินงบประมาณ และได้สงวนความคิดเห็นของกรรมการเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ผลการพิจารณาของสภาเทศบาลมีมติให้คงตามร่างเดิมที่นายกเทศมนตรีเสนอ

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยการแปรญัตติวาระที่สอง มีดังนี้ปัญหา

1) ปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย พบว่า ข้อกำหนดของกฎหมายมีข้อจำกัดมาก ทำให้การแปรญัตติร่างเทศบัญญัติที่ผู้บริหารเสนอขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงญัตติที่ผู้บริหารเสนอ ข้อจำกัดคือ

(1) ไม่สามารถงดโครงการของผู้บริหารได้ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นกำหนดให้แปรญัตติทำได้แต่เพียงตัดลดจำนวนเงินงบประมาณ ไม่สามารถงดโครงการของผู้บริหารได้หากสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าไม่สมควรดำเนินโครงการนั้น

(2) จำนวนสมาชิกที่ยื่นขอแปรญัตติ เนื่องจากการยื่นคำเสนอแปรญัตติโดยสมาชิกสภาเทศบาล ต้องมีการรับรองจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วย 2 คน ดังนั้นการขอแปรญัตติในแต่ละโครงการจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า 3 คนจึงจะสามารถทำการขอแปรญัตติได้ แต่จากสภาพความเป็นจริงของสภาเทศบาลเขตอำเภอปากช่องล้วนมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเกือบทั้งหมด

2) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลยังขาดความรู้ความเข้าใจในความสำคัญและกระบวนการในการแปรญัตติ และมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากยังไม่พยายามศึกษาในเรื่องการมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

3) ปัญหาที่เกิดจากอิทธิพลของนายกเทศมนตรี ด้วยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล จึงสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงมติให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าจะขอแปรญัตติที่นายกเทศมนตรีเสนอ

4) ปัญหาที่เกิดจากการเกรงเสียด้านนิยม หากสมาชิกสภาเทศบาลจะขอตัดลดงบประมาณในโครงการที่สัมผัสโดยตรงกับประชาชน เช่น โครงสร้างพื้นฐาน หรือระบบสาธารณสุขไปทอด แม้จะมีการตั้งงบประมาณไว้สูงเกินความจำเป็นก็ตาม ก็เกรงว่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นตัวการที่ทำให้ผลงานของฝ่ายบริหารออกมาไม่ดีและไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

3.2.3 การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณวาระสาม ตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547

ข้อ 52 “การพิจารณาร่างข้อบัญญัติในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายเว้นแต่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะได้มีการลงมติให้มีการอภิปรายถ้ามีเหตุอันควร”

ในการพิจารณาวาระนี้ ให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่”

1) วิธีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่สาม

(1) *อภิปราย* เนื่องจากข้อมีบังคับไม่ให้มีการอภิปราย หากจะเกิดการอภิปรายได้ต้องมีมติจากที่ประชุม จากการสำรวจ พบว่า ไม่มีการอภิปรายในวาระที่สามในเทศบาลทั้ง 5 แห่งในเขตอำเภอปากช่อง

(2) *การลงมติ* จากการสำรวจ พบว่า มีการลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จำนวน 4 แห่ง ทุกครั้งที่มีการพิจารณา วาระที่สามได้แก่ เทศบาลเมืองปากช่อง เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลสีมามงคล เทศบาลตำบลวังไทร มีการลงมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติไม่เป็นเอกฉันท์ คือ เห็นชอบ 7 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง คือเทศบาลตำบลหมูสี ในการประชุม สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ครั้งที่ 3 ประจำปี พ.ศ.2552 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552

2) *ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณวาระที่สาม*

(1) *ปัญหาเกิดจากกฎหมาย* เนื่องจากกฎหมายไม่ให้มีการอภิปรายในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่สามนี้ หากจะเกิดการอภิปรายต้องมีมติจากที่ประชุมสภาเทศบาลให้มีการอภิปรายได้ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะเกิดได้เพราะเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องล้วนมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร

(2) *ปัญหาขาดความอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภาเทศบาล* เนื่องจากการมีสภาพเป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารรวมทั้งการมีอิทธิพลครอบงำของนายกเทศมนตรี หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติจะมีการแสดงออกด้วยการงดออกเสียง ดังเช่นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมูสีได้กระทำ

3.3 วิธีการตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป

3.3.1 *กระทู้ถาม* การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลถามเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้แถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล เป็นบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิกระทำได้ โดยมีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ชัดเจน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

“ข้อ 88 กระทู้ถามมี 2 ประเภท คือ

(1) กระทู้ถามทั่วไป

(2) กระทู้ถามด่วน

ข้อ 92 การตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยมีข้อความคำถามในข้อเท็จจริง หรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ทั่วไปต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้องแม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามทั่วไปก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบก็ให้แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วกวน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

ข้อ 93 การตั้งกระทู้ถามด่วนต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพราะเป็นภัยสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการทันที

ในกรณีที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาท้องถิ่นที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ถามทั่วไปหรือกระทู้ถามด่วน

ข้อ 94 กระทู้ถามด่วน ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยมีหัวข้อเรื่องที่ตั้งกระทู้ถาม ให้ประธานสภาท้องถิ่นรีบจัดส่งกระทู้ถามนั้น ไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเตรียมตอบและแจ้งไปได้ด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามกระทู้ถามนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนั้นให้ประธานสภาท้องถิ่นคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน”

1) *วิธีการตรวจสอบด้วยการตั้งกระทู้ถาม* จากข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อ 92 และ ข้อ 94 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ตั้งกระทู้ถามต้องยื่นกระทู้ถามล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อประสภาท้องถิ่นบรรจุกระทู้ถามในวาระการประชุม จากการสำรวจ พบว่า ส่วนใหญ่การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว แต่จะใช้วิธีการยกมือขึ้นและประธานสภาเทศบาลจะอนุญาตให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาจากกลางที่ประชุมซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม เพราะวิธีการยกมือขึ้นเพื่อขออนุญาตประธานสภาเทศบาลกล่าวคำพูดนั้นเป็นวิธีการอภิปราย จึงนับว่าเป็นการปฏิบัติที่ผิด ข้อบังคับการประชุมในการตั้งกระทู้ถาม โดยส่วนใหญ่จะยกมือถามในระเบียบวาระอื่นๆของการประชุมที่เป็นอันดับสุดท้ายของการประชุม ซึ่งการจัดวาระการประชุมสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น มีดังนี้

“ข้อ 27 การจัดระเบียบวาระการประชุมนั้น โดยปกติให้จัดลำดับการพิจารณาก่อนหลังดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- (2) รับรองรายงานการประชุม
- (3) ญัตติแถลงนโยบายของผู้บริหาร

(4) เรื่องด่วน
 (5) ญัตติข้อบัญญัติชั่วคราว
 (6) กระทู้ถาม และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้รวมถึงข้อซักถาม
 ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

- (7) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่ค้างพิจารณา
 (8) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
 (9) ญัตติร่างข้อบัญญัติที่เสนอใหม่
 (10) ญัตติอื่นๆ”

2) เรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสนใจตั้งกระทู้ถาม ในการประชุมสภา
 เทศบาลมีเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องตั้งกระทู้ถามผู้บริหาร พบว่า มีดังนี้
 (1) กระทู้ถามเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน เช่น เรื่องไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวัน ความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ การบุกรุกพื้นที่สาธารณะหรือของทางราชการ ความเดือดร้อนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของประชาชน ฯลฯ

(2) กระทู้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน เช่น ความต้องการด้านระบบสาธารณูปโภคประเภท ถนน ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ ความต้องการด้านนันทนาการประเภท สวนสาธารณะ สถานที่และอุปกรณ์ออกกำลังกายหรือสวนสุขภาพ ฯลฯ

(3) กระทู้ถามเกี่ยวกับผลงานตามนโยบายของผู้บริหาร เพื่อสอบถามความคืบหน้าในโครงการที่ผู้บริหารกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะโครงการที่เป็นประโยชน์กับชุมชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถาม

จากการสำรวจบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาล พบว่า มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องตั้งกระทู้ถามน้อย และจะมีกระทู้ถามซ้ำๆ ในคนเดิม ในเทศบาลบางแห่งไม่มีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารจากสมาชิกสภาเทศบาลในที่ประชุมสภาเทศบาลเลย

3) ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการตั้งกระทู้ถาม

(1) ปัญหาการขาดความเป็นตัวแทนประชาชน เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากขาดสำนึกในการเป็นตัวแทนประชาชน ไม่รู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน ไม่ได้เข้าไปสัมผัสกับประชาชนอย่างจริงจัง จึงไม่มีข้อมูลในการแสดงบทบาทการตั้งกระทู้ถาม

(2) ปัญหาขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความคิดว่าตนเองเป็นฝ่ายเดียวกับผู้บริหารจึงต้องไม่ทำให้ผู้บริหารเกิดความเสื่อมเสีย หน้าที่การตั้งกระทู้ถามเป็นเรื่องของสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับผู้บริหารเท่านั้น ซึ่งสภาพโดยทั่วไปในเขตอำเภอปากช่องมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียงหนึ่งคนที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี

(3) ปัญหาเกิดจากมีการประชุมนอกรอบ จะมีการประชุมนอกรอบ

ระหว่างผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลก่อนมีการประชุมสภาเทศบาล เนื่องจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงมีการพูดคุยในข้อสงสัยและมีการเสนอเรื่องต่างๆให้กับนายกเทศมนตรีได้รับรู้แล้ว ทำให้ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลนำเรื่องต่างๆมาตั้งเป็นกระทู้ถามอีก

(4) ปัญหาอิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ที่นายกเทศมนตรีมีต่อสมาชิก

เทศบาล เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และให้การอุปถัมภ์กับสมาชิกสภาเทศบาล ในรูปทรัพย์สิน หรือโอกาสในการได้รับเลือกตั้ง จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความกล้าที่จะตั้งกระทู้ถามเพราะเกรงว่ากระทู้ถามนั้นทำให้นายกเทศมนตรีไม่พอใจ

3.3.1 การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นบทบาทของสมาชิกสภา

เทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด แม้จะไม่มี การลงมติก็ตาม แต่จะมีผลกับความรู้สึกความนิยมที่มีต่อตัวนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร หาก ข้อมูลการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อาจทำให้นายกเทศมนตรีมีภาพลักษณ์ที่ เสียไปในสายตาประชาชน และอาจทำให้เสียคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากการสำรวจ พบว่า ไม่มีการขอเปิดประชุมสภาเทศบาลเทศบาลเพื่อ อภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติจากสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องเลย

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้วิธีตรวจสอบอำนาจโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป

1) ปัญหาจากกฎหมาย ด้วยข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.

2496 มาตราที่ 48 ทว่าทศ กำหนดให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ต้องมีสมาชิกสภา เทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเท่าที่สมาชิกมีอยู่เข้าชื่อขึ้นเพื่อขอเปิดประชุมอภิปรายทั่วไป ซึ่งจาก สภาพความเป็นจริงเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องยังไม่มีเทศบาลใดมีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่าย ตรงข้ามกับนายกเทศมนตรี จำนวนมากถึงหนึ่งในสามของสมาชิกที่มีอยู่เลย

2) ปัญหาเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน เนื่องจาก

สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน จึงไม่มีใครกล้าที่จะตรวจสอบ

ด้วยวิธีนี้ด้วยเกรงว่าจะเกิดความผิดใจกัน รวมทั้งหากข้อมูลไม่น่าเชื่อถือจะทำให้ผู้อภิปรายเสียหาย เนื่องจากจะดูมองว่าเป็นการตีรวนไม่ทำหน้าที่อย่างสร้างสรรค์

3.4 วิธีการตรวจสอบด้วยการพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาเทศบาลสามปี

3.4.1 การพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล เป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเทศบาลที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของเทศบาล ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตของเทศบาล โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสำคัญต่อเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาของเทศบาล ที่ต้องกำหนดถึงสภาพการณ์ที่ต้องการจะบรรลุและแนวทางในการที่จะทำให้บรรลุถึงสภาพการณ์นั้น

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ดีจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลมีกำหนดเวลาที่ใช้แผนแต่ละฉบับ 5 ปี จากการสำรวจพบว่า สภาพเทศบาลทั้ง 5 แห่งในอำเภอปากช่องมีมติเห็นชอบอนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเป็นเอกฉันท์ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนที่มีความครอบคลุมปัญหาต่างๆที่มีในเทศบาล จึงไม่มีเหตุผลที่จะทำให้มีสมาชิกคนใดคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับญัตติที่นายกเทศมนตรีเสนอขอความเห็นชอบ

3.4.2 แผนพัฒนาเทศบาลสามปี สำหรับแผนพัฒนาเทศบาลสามปี คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งกำหนดรายละเอียดของแผนงานโครงการที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ มีความต่อเนื่องและแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการปรับปรุงทบทวนเป็นประจำทุกๆปี ซึ่งแผนพัฒนาเทศบาลสามปีนี้ จะต้องมีการจัดเวทีประชาคมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความเห็น ความต้องการ และความเดือดร้อน เพื่อนำประเด็นปัญหาที่ประชาชนเสนอมาจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยการตั้งโครงการหรือกิจกรรมมารองรับปัญหาของประชาชน

แผนพัฒนาเทศบาลสามปี จึงเป็นแผนพัฒนาที่มีความมีความเกี่ยวข้องกับ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ ผู้บริหารใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปีเป็นเครื่องมือ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการและกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบครอบ และตรงตามความต้องการของประชาชน

จากการสำรวจ พบว่า สภาเทศบาลทั้ง 5 แห่งในเขตอำเภอปากช่อง มีมติให้ ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาสามปีที่นายกเทศมนตรีเสนอต่อสภาเทศบาลเป็นเอกฉันท์

ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) **ความครอบคลุมปัญหาของแผน** เนื่องจากแผนทั้งสองมีความสอดคล้องกันและมีความครอบคลุมปัญหาต่างๆกว้างขวางมากจนไม่มีที่ติ จึงเป็นเหตุให้ไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลคนใดเสนอความคิดเห็นหรือขอแก้ไขร่างแผนที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขอความเห็นชอบ

2) **ปัญหาเกรงเสียคะแนนนิยม**ในเขตเลือกตั้งของตนเอง เพราะกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีมีความครอบคลุมอย่างกว้างขวางมาก แม้ความจริงแล้ว จะไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นจริงตามแผนทั้งหมด หากสมาชิกสภาเทศบาลเสนอให้เกิดการตัดงัดหรือเปลี่ยนแปลงโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผน จะทำให้ประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการนั้นไม่พอใจและอาจไม่ลงคะแนนเสียงให้กับสมาชิกสภาเทศบาลที่เสนอให้เปลี่ยนแปลงแผนทั้งสอง

ตอนที่ 4. ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในแต่ละเทศบาลมีข้อมูลดังนี้

4.1 เทศบาลเมืองปากช่อง มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามลำดับดังนี้

4.1.1 ปัญหาด้านกฎหมาย ด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป

4.1.2 ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

4.1.3 ปัญหาการมีอิทธิพลที่ครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล

4.1.4 ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

4.2 เทศบาลตำบลกลางดง มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามลำดับดังนี้

4.2.1 ปัญหาการมีอิทธิพลครอบงำสมาชิกสภาเทศบาลของฝ่ายบริหาร และ ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชน ของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองปัญหาเกิดจากการที่นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และมีความเกรงใจและเกรงกลัวว่าหากทำสิ่งใดให้ไม่เป็นพอใจนายกเทศมนตรีแล้วจะไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มในการสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป เพราะเนื่องจากในช่วงที่นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดสร้างค่านิยม และบารมีให้เกิดขึ้นกับตัวเองแก่ประชาชนที่พบเห็น ซึ่งมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง

4.2.2 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล, ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป และปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลเสี่ยงข้างมากเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหารเดียวกัน

4.3 เทศบาลตำบลสีมามงคล มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามลำดับดังนี้

4.3.1 ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

4.3.2 ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป

4.3.4 ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล

4.4 เทศบาลตำบลหมูสี มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามลำดับดังนี้

4.4.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และปัญหาขาดการมีภาวะความเป็นผู้นำและการเป็นตัวแทนของประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

4.4.2 ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบน้อยเกินไป

4.4.3 ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลทั้งในและนอกที่ประชุมสภาเทศบาล

4.5 เทศบาลตำบลวังไทร มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ ปัญหาขาดการมีภาวะความเป็นผู้นำและการเป็นตัวแทนของประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

ตอนที่ 5 ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

จากปัญหาและอุปสรรคที่ได้สำรวจพบในแต่ละเทศบาล ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพื่อทราบความคิดเห็นที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างในแต่ละเทศบาล ดังนี้

5.1 เทศบาลเมืองปากช่อง มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับ ดังนี้

ลำดับหนึ่ง คือ ให้สภามีอำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และให้มีการอบรมและประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

ลำดับสอง คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาต้องมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยควรมีความรู้ขั้นต่าระดับ มัธยมศึกษา

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากกลุ่มสัมภาษณ์

นายสมภูมิ อาจโต สมาชิกสภาเทศบาลผู้ให้สัมภาษณ์ กล่าวว่า“ควรให้เอกภาพ (ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าคงหมายถึง โอกาสและความมีอิสระ) ในการแสดงวิสัยทัศน์เพิ่มขึ้น” และ คำให้

สมภาษณ์ของ นายอรุณศักดิ์ รัตนะคุณชัยรองนายกเทศมนตรี กล่าวว่า “คูงานสภาใหญ่ สภาผู้แทนราษฎร คูงานสภาอื่นๆ เช่น สภาจังหวัด สภาเทศบาลอื่นๆ”

5.2 เทศบาลตำบลกลางดง มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับ ดังนี้

ลำดับหนึ่ง คือ ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

ลำดับที่สอง คือ การให้อำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยมีความเห็นจากประธานสภาเทศบาลกลางดงว่าควรให้มีความรู้ขั้นต่าระดับมัธยมปลาย

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากกลุ่มสัมภาษณ์

จากคำให้สัมภาษณ์ของ นายเกรียงไกร ศรีวัฒนวงศ์ รองนายกเทศมนตรีให้ความเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพสมาชิกสภาเทศบาลว่า “ควรจัดการศึกษาจากเทศบาลขนาดใหญ่ และมีฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง”

จากคำให้สัมภาษณ์ของ นายทวี พลแสน ปลัดเทศบาลและเลขานุการสภาเทศบาล “สมาชิกสภาเทศบาลควรรู้บทบาทหน้าที่ กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติต้องคอยดูแลตรวจสอบ เห็นชอบ หรือให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร ถึงแม้จะเป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายเดียวกันก็ทำหน้าที่ตรวจสอบที่ดีได้”

5.3 เทศบาลตำบลสีมามงคล มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับ ดังนี้

ลำดับหนึ่ง คือ ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

ลำดับสอง คือ ให้สภามีอำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยมีความรู้ขั้นต่าระดับ มีความเห็นอยู่สามระดับ มัธยมต้น มัธยมปลาย และระดับปริญญาตรี เท่าๆกัน

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากกลุ่มสัมภาษณ์

มีข้อเสนอแนะจาก นายเสวก ฝิวละออ ประธานสภาเทศบาลตำบลสีมามงคลกล่าวว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาลควรที่จะมี “กำหนดวุฒิการศึกษาขั้นต่าระดับชั้น ม.3 และมีข้อบังคับให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องเข้ารับการอบรม สัมมนา ที่ทางภาครัฐจัดขึ้น”

5.4 เทศบาลตำบลหมูสี มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับ ดังนี้

ลำดับหนึ่ง คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาระดับสูงกว่าเดิม โดยมีความเห็นว่า ควรมีความรู้ขั้นต่ำระดับ ชั้นมัธยมปลาย หรือ ปริญญาตรี

ลำดับสอง คือ ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

ลำดับสาม คือ ให้สภาเทศบาลมีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากกลุ่มสัมภาษณ์

นายไพโรจน์ สุคนธสาคร ปลัดเทศบาลและเลขานุการสภาเทศบาลกล่าวว่า วิธีที่จะทำให้ประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้น คือ “ควรมีการให้ความรู้ และปลูกจิตสำนึกในหน้าที่ของตนเองให้มากขึ้น”

5.5 เทศบาลตำบลวังไทร มีกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลทุกตัวอย่างมีความเห็นว่าวิธีที่จะเพิ่มประสิทธิภาพสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

ตอนที่ 6. วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลที่รวบรวมได้จากเทศบาลทั้ง 5 แห่ง

6.1 เปรียบเทียบการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

เทศบาล	ลักษณะการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล
1. เทศบาลเมืองปากช่อง	- ไม่มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาฯ - มีการประชุมนอกร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนประชุมสภาฯ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เทศบาล	ลักษณะการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล
2. เทศบาลตำบลกลางดง	- มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาฯ น้อย - ไม่มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนประชุมสภาฯ
3. เทศบาลตำบลสีมามงคล	- มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาฯ น้อย - มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนประชุมสภาฯ
4. เทศบาลตำบลหมูสี	- มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาฯ มาก - มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนประชุมสภาฯ
5. เทศบาลตำบลวังไทร	- มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาฯ น้อย - ไม่มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนประชุมสภาฯ

จากตารางที่ 4.1 พบข้อมูลและสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

6.1.1 มีการประชุมนอกรอบและมีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาลมาก

สภาเทศบาลที่มีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาลมาก และมีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนมีการประชุมสภาเทศบาล จำนวน 1 แห่ง คือเทศบาลตำบลหมูสี เมื่อสำรวจจากเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาล พบว่า หลังจากที่พบความแตกแยกกันภายในกลุ่มการเมืองเดียวกัน เป็นเหตุทำให้สมาชิกสภาเทศบาลส่วนหนึ่งได้แสดงบทบาทในการอภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ขอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณและงบบุคลากรและแสดงความไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจการบริหารงานของฝ่ายบริหารลักษณะเช่นนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่แยกตัวออกจากกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ หรือสังกัดคนละคนละกลุ่มการเมือง มีผลต่อการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ถึงแม้จะมีการประชุมนอกรอบเพื่อหาข้อตกลงก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาลก็ตาม

6.1.2 มีการประชุมรอบและมีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย

สภาเทศบาลที่มีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย และมีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนการประชุมสภาเทศบาล จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลสีมามงคล จากการสำรวจเอกสารรายงานการประชุมสภาเทศบาล และทำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างพบว่า การที่สมาชิกสภาเทศบาลมีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย มีสาเหตุจากการทำการตกลงและทำความเข้าใจกันมาก่อนที่ประชุมสภาเทศบาล ลักษณะนี้สามารถวิเคราะห์ว่า การที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย เพราะด้วยสาเหตุที่สามารถพูดคุยกันก่อนการประชุมสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลมีความเกรงใจต่อนายกเทศมนตรีซึ่งมีตำแหน่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของตนเอง จึงแสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย

6.1.3 มีการประชุมรอบและไม่มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาลเลย

สภาเทศบาลที่ไม่แสดงบทบาทในการตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาลเลย และมีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหาร คือ เทศบาลเมืองปากช่อง ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร ลักษณะนี้สามารถวิเคราะห์ว่า การเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร และมีการประชุมพูดคุยทำความเข้าใจและการตกลงกันก่อนการประชุมสภาเทศบาล รวมทั้งการที่นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองทำให้เกิดมีอิทธิพลครอบงำความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่แสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาล

6.1.4 ไม่มีการประชุมรอบและมีการแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาล

น้อย สมาชิกสภาเทศบาลมีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อย และไม่มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนการประชุมสภาเทศบาล จำนวน 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลกลางดงและเทศบาลตำบลวังไทร สำหรับเทศบาลตำบลกลางดงมีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นคนละกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน จากการสำรวจเอกสารบันทึกรายงานการประชุม ไม่พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นี้ได้แสดงบทบาทใดๆในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและยังให้ความเห็นชอบในญัตติขอความเห็นชอบของฝ่ายบริหารที่เสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาลทุกครั้ง ลักษณะนี้สามารถวิเคราะห์ว่า การที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด หรืออาจจะมีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ต่างสังกัดกลุ่มการเมืองกับฝ่ายบริหารจำนวนน้อย

เกินไป ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทในการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารน้อย ถึงแม้จะไม่มี การทำการตกลงหรือทำความเข้าใจกันก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาลก็ตาม ด้วยเหตุเพราะ นายกเทศมนตรีมีอิทธิพลที่จะครอบงำความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลยังหวังพึ่งบารมีของนายกเทศมนตรีเพื่อที่จะให้ได้รับการเลือกตั้งกลับ เข้ามาอีกในครั้งต่อไป

สรุปจากการวิเคราะห์ข้างต้น การที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง แสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาลน้อยหรือไม่มีการ แสดงบทบาทเลย เนื่องจากสาเหตุดังนี้

หนึ่ง การร่วมเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า กลุ่มการเมือง

สอง มีการประชุมนอกรอบหรือพูดคุยตกลงทำความเข้าใจกันก่อนที่จะประชุมสภา เทศบาล

สาม การที่นายกเทศมนตรีมีอิทธิพลครอบงำความคิดสมาชิกสภาเทศบาล ถึงแม้จะมี สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นบุคคลต่างกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรีก็ตาม แต่จำนวนสมาชิกสภา เทศบาลเช่นนี้มีน้อยเกินไป จึงไม่กล้าจะแสดงบทบาทและมีความเห็นคล้อยตามฝ่ายบริหารไปด้วย

สี่ สมาชิกสภาเทศบาลยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ว่าตนเองมี หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล แต่กลับคิดว่าการที่ตนเองเป็นกลุ่มการเมืองฝ่าย เดียวกับผู้บริหารแล้วจะเป็นผู้บริหารไปด้วย จึงทำงานเพื่อสนับสนุนนายกเทศมนตรีในทุกเรื่องแม้ บางเรื่องจะเป็นเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์กับประชาชน หรือไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนก็ ตาม

6.2 เปรียบเทียบวิธีการที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในแต่ละเทศบาล

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบวิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหารในเขตอำเภอ ปากช่อง

เทศบาล	วิธีที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร
1. เทศบาลเมืองปากช่อง	- ใช้วิธีซักถามฝ่ายบริหารในการประชุมนอกรอบ - การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

เทศบาล	วิธีที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร
2 เทศบาลตำบลกลางดง	<ul style="list-style-type: none"> - อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ในที่ประชุมสภาฯ - การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ - ตรวจสอบผลสำเร็จตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการรับฟังนายกเทศมนตรีแถลงผลงาน (ไม่มีสมาชิกสภาฯขออภิปราย)
3.เทศบาลตำบลสีมามงคล	<ul style="list-style-type: none"> - อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ในที่ประชุมสภาฯ - ใช้วิธีซักถามฝ่ายบริหารในการประชุมนอกรอบ - การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ - ตรวจสอบผลสำเร็จตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการรับฟังนายกเทศมนตรีแถลงผลงาน (ไม่มีสมาชิกสภาฯขออภิปราย)
4. เทศบาลตำบลหมูสี	<ul style="list-style-type: none"> - อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ในที่ประชุมสภาฯ - ใช้วิธีซักถามฝ่ายบริหารในการประชุมนอกรอบ - การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ - ตรวจสอบผลสำเร็จตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการรับฟังนายกเทศมนตรีแถลงผลงาน (ไม่มีสมาชิกสภาฯขออภิปราย)
5. เทศบาลตำบลวังไทร	<ul style="list-style-type: none"> - อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม ในที่ประชุมสภาฯ - การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ - ตรวจสอบผลสำเร็จตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการรับฟังนายกเทศมนตรีแถลงผลงาน (ไม่มีสมาชิกสภาฯขออภิปราย)

จากตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบวิธีที่สมาชิกสภาเทศบาลใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งสามารถวิเคราะห์ว่าการตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ลักษณะคือ การ

ตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาล และการตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาลซึ่งอธิบายวิธีการตรวจสอบ ลักษณะดังกล่าวได้ดังนี้

6.2.1 การตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดไว้ จากการสำรวจข้อมูลจากเอกสารบันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาล พบว่ามีการใช้วิธีตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนด ดังนี้

1) การอภิปรายญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นต่อที่ประชุมสภาเทศบาล พบว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลซักถามฝ่ายบริหารเพื่อความเข้าใจในข้อสงสัย ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลที่ใช้วิธีนี้เล็กน้อยจำนวน 3 แห่งคือ เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลวังไทร มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการอภิปรายญัตติของฝ่ายบริหารบ่อยๆเพียง 1 แห่งคือเทศบาลตำบลหมูสี

2) การตั้งกระทู้ถาม ในการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ตอบปัญหาตามข้อสงสัยหรือข้อเรียกร้องของประชาชนที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับข้อเรียกร้องมา การตั้งกระทู้ถามนี้สมาชิกสภาเทศบาลใช้ด้วยกันสองแบบ คือ การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาจากกลางที่ประชุมสภาเทศบาลซึ่งพบบ่อยที่สุด และการตั้งกระทู้ถาม โดยการยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อนำเป็นวาระการประชุมซึ่งพบไม่มากนัก กระทู้ถามส่วนใหญ่จะเป็นการเสนอขอเรียกร้องเพื่อให้ผู้บริหารจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในเขตเลือกตั้งของตนเอง

3) การเข้ารับฟังการแสดงผลงานประจำปีของฝ่ายบริหาร ด้วยฝ่ายบริหารจะต้องมีการแถลงให้ที่ประชุมรับทราบทุกปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด ในการรับฟังนี้ไม่พบว่ามีกรอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นจากสมาชิกสภาเทศบาล เป็นเพียงเข้ารับฟังและรับทราบเท่านั้น สำหรับเทศบาลเมืองปากช่องเนื่องจากขณะที่ทำการเก็บข้อมูลยังไม่มีการแสดงผลงานเพราะเนื่องจากเพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามายังไม่ถึงปีงบประมาณ แต่จากการสัมภาษณ์ ก็พบว่ามึลักษณะเช่นเดียวกัน

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิทำได้เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยใช้ที่ประชุมสภาเทศบาล แต่ไม่พบว่ามีกรใช้เลยในเทศบาลทุกแห่งในเขตอำเภอปากช่องคือ การเสนอร่างเทศบัญญัติ และการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป

6.2.2 การตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารนอกที่ประชุมสภาเทศบาล ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้สมาชิกสภาเทศบาลกระทำแต่ก็

เป็นบทบาทอีกลักษณะหนึ่งที่สำคัญ เพราะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารเทศบาล ซึ่งสามารถวิเคราะห์บทบาทลักษณะนี้ได้คือ

1) การเข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่ คือการที่สมาชิกเข้าไปดูในงานที่ฝ่ายบริหารได้จัดสรรงบประมาณและกำลังดำเนินงานอยู่ ส่วนใหญ่จะเข้าไปดูในเรื่องการก่อสร้างสาธารณูปโภค เช่น การก่อสร้างอาคาร ถนน ท่อระบายน้ำ และอื่นๆ ซึ่งพบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลทุกแห่งในเขตอำเภอปากช่องใช้วิธีนี้ เพราะเป็นการหาข้อมูลเพื่อใช้ในการอภิปรายหรือการตั้งกระทู้ถาม และส่วนหนึ่งเป็นการกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องมีความระมัดระวังหรือเข้มงวดในงานที่ดำเนินการอยู่เป็นไปตามกำหนด นอกจากนี้การเข้าไปตรวจสอบลักษณะนี้ยังเป็นส่วนที่จะสร้างความนิยมให้กับประชาชนที่พบเห็นและพูดคุยกันไป ถึงความเอาใจใส่ในหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้น

2) การจัดให้มีการประชุมนอกรอบร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร การประชุมลักษณะนี้จัดให้มีขึ้นเพื่อที่จะหาข้อตกลงหรือพูดคุยปัญหาต่างๆ ก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งมีผลดีคือทำให้การประชุมสภาเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็ว ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลพูดคุยได้อิสระในทุกเรื่อง และมีผลเสียเนื่องจากการประชุมนี้ไม่มีลักษณะเป็นทางการซึ่งอาจมีการตกลงผลประโยชน์อันมิชอบ หรือไม่มีความเป็นธรรมกับประชาชน เนื่องจากไม่มีการบันทึกการประชุมเป็นเพียงการตกลงกันด้วยวาจาจากทั้งสองฝ่าย

6.3 เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละเทศบาล

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง

เทศบาล	ปัญหาและอุปสรรค (เรียงตามลำดับความคิดเห็นของกลุ่มสัมภาษณ์)
1. เทศบาลเมืองปากช่อง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป 2. ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล 3. ปัญหาการมีอิทธิพลครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

เทศบาล	ปัญหาและอุปสรรค (เรียงตามลำดับความคิดเห็นของกลุ่มสัมภาษณ์)
	4. ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล
2. เทศบาลตำบลกลางดง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาการมีอิทธิพลครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล (เท่าๆกัน) 2. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล, ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป และปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลเสี่ยงข้างมากเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหารเดียวกัน (เท่าๆกัน)
3. เทศบาลตำบลสีมามงคล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล 2. ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป 3. ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำสมาชิกสภาฯ
4. เทศบาลตำบลหมูสี	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล 2. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล 3. ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป 4. ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำสมาชิกสภาเทศบาลในการแสดงบทบาทหน้าที่

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

เทศบาล	ปัญหาและอุปสรรค (เรียงตามลำดับความคิดเห็นของกลุ่มสัมภาษณ์)
5. เทศบาลตำบลวังไทร	1. ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

จากตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างพบว่าแต่ละเทศบาลจะมีปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกัน เพียงแต่อันดับของปัญหาจะแตกต่างกันไปตามบริบทของเทศบาลแต่ละแห่ง แต่เมื่อหากมองในภาพรวมจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด สามารถวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มีดังนี้

6.3.1 ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยสภาพเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง ส่วนใหญ่แล้วจะมีสภาพที่เป็นชนบทตั้งนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นยังมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าเป็นส่วนใหญ่ และเป็นส่วนน้อยที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม การตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่ได้พิจารณาถึงความมีภาวะผู้นำหรือการเป็นตัวแทนของประชาชนเอง โดยประชาชนจะตัดสินใจเลือกออกเสียงลงคะแนนให้กับผู้สมัครที่เป็นญาติหรือมีความรู้จักคุ้นเคย และหากมีผู้สมัครที่มีคุณภาพมีความเพียบพร้อมแต่สมัครในนามผู้สมัครอิสระมักจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อสภาพความเป็นจริงเป็นเช่นนี้จึงทำให้หัวหน้ากลุ่มการเมืองเลือกคนที่มีญาติมากหรือคนรู้จักมากเข้าร่วมกลุ่มการเมือง โดยไม่พิจารณาในเรื่องคุณภาพของตัวสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่ม รวมทั้งตัวหัวหน้ากลุ่มการเมืองเองก็เกรงว่าหากคัดเลือกคนที่มีภาวะผู้นำสูงเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มแล้วบุคคลผู้นั้นอาจจะเป็นคู่แข่งของตนในสมัยต่อไป จึงเป็นเหตุให้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ขาดภาวะผู้นำและขาดความเป็นตัวแทนของประชาชนจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องส่วนใหญ่ขาดความมีภาวะผู้นำและขาดความเป็นตัวแทนประชาชน

6.3.2 ปัญหาขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนเองของสมาชิกสภาเทศบาล ข้อนี้เป็นปัญหาที่สอดคล้องเกี่ยวพันกับข้อแรกอย่างแยกไม่ออก เพราะบุคคลที่ขาด

ภาวะผู้นำและการเป็นตัวแทนประชาชนมักจะขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง จะเชื่อและปฏิบัติหน้าที่เพื่อทำให้ผู้บริหารพอใจในตนเอง โดยการทำตัวนิ่งเฉยไม่ค่อยตรวจสอบ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนให้ลงสมัครในกลุ่มการเมืองของผู้บริหารคนเดิม รวมทั้งบุคคลที่มีลักษณะแบบนี้จะเป็นบุคคลที่ไม่ยอมที่จะพัฒนาหรือศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม จากที่ผู้วิจัยเองได้มีโอกาสสัมผัสกับสมาชิกสภาเทศบาลหลายๆคนที่ได้รับเลือกตั้งมาหลายสมัย ส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายท้องถิ่น แม้แต่เรื่องระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลซึ่งตนต้องมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมเป็นประจำ

6.3.3 ปัญหาด้านกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการตรวจสอบกับสมาชิกสภาเทศบาล

น้อยเกินไป เนื่องจากกฎหมายต้องการให้มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งสามารถตัดสินใจในการแก้ปัญหาได้อย่างมีเอกภาพ จึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีการแยกอำนาจออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีจำเป็นไม่ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาล และหากมีการติวของสภาเทศบาลโดยไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ยังมีขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการร่วมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขร่างเทศบัญญัตินั้น เมื่อผ่านกระบวนการนี้แล้วหากสภาเทศบาลยังมีมติไม่เห็นชอบแล้ว จะมีผลต่อการดำรงสภาพของสภาเทศบาลคือผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น โดยที่ฝ่ายบริหารยังคงดำรงสภาพเดิมอยู่ไม่ต้องหมดสภาพไปด้วย นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจสมาชิกสภาเทศบาลขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกเทศมนตรีได้ชี้แจงและตอบหัวข้ออภิปรายโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งไม่มีผลต่อการดำรงสภาพของนายกเทศมนตรีเช่นกัน เมื่อกฎหมายเพิ่มอำนาจและให้ความสำคัญต่อการดำรงสภาพในตำแหน่งนายกเทศมนตรีอย่างมาก แต่ไม่มีการเพิ่มอำนาจใดๆให้กับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาเทศบาลเลย จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลขาดอำนาจในการถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร

6.3.4 ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำสภาเทศบาล

จากสภาพความเป็นจริงของสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง นายกเทศมนตรีของเทศบาลทุกแห่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นบุคคลที่สมาชิกสภาต้องให้ความเคารพและไม่ทำตัวเป็นปฏิปักษ์ และยอมรับการครอบงำอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งปัญหานี้สืบเนื่องมาจากปัญหาทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น

สรุปปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารเกิดจากสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่ หนึ่ง เกิดจากตัวสมาชิกสภาเทศบาลเองคือ

การขาดภาวะผู้นำและการขาดความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล และการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองของสมาชิกสภาเทศบาล สอง เกิดจากกฎหมายให้อำนาจการตรวจสอบกับสมาชิกรัฐสภาน้อยเกินไป และสาม เกิดจากการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล

6.4 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในเขตอำเภอปากช่อง

เทศบาล	ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพสมาชิกสภาเทศบาลตามลำดับความเห็นของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์
1. เทศบาลเมืองปากช่อง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้สภาที่มีอำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และให้มีการอบรมและประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ 2. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยควรมีความรู้ขั้นต่ำน้อยกว่ามัธยมปลาย
2. เทศบาลตำบลกลางดง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ 2. การให้อำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม มีความเห็นว่าควรมีความรู้ระดับมัธยมปลาย
3. เทศบาลตำบลสีมามงคล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ 2. ให้สภาที่มีอำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยมีความรู้ขั้นต่ำน้อยกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมปลาย และระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

เทศบาล	ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพสมาชิกสภาเทศบาล ตามลำดับความเห็นของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์
4. เทศบาลตำบลหมูสี	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าเดิม โดยมีความเห็นว่า ควรมีความรู้ขั้นต่ำระดับ ชั้นมัธยมปลาย หรือ ปริญญาตรี ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ ให้สภาเทศบาลมีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร
5. เทศบาลตำบลวังไทร	<ol style="list-style-type: none"> ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

จากตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จากข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่างสามารถวิเคราะห์โดยรวมว่า การที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยวิธีดังนี้

6.4.1 ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ วิธีนี้จะสามารถแก้ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล และวิธีการประเมินความรู้ความเข้าใจจะเป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความตื่นตัวที่จะพัฒนาตัวเองตลอดเวลา เมื่อเกิดการเรียนรู้ในบทบาทหน้าที่บ่อยๆ ก็จะสามารถทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงความคิดมุมมอง และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลขึ้น มีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นใจในตนเองและสามารถสร้างภาวะผู้นำให้เกิดแก่ผู้อบรมซึ่งสามารถแก้ปัญหาการขาดภาวะผู้นำและการขาดความเป็นตัวแทนของประชาชน ไปพร้อมกันด้วย

6.4.2 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าเดิมที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน ด้วยปัจจุบันไม่มีกฎหมายข้อใดกำหนดว่าผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นระดับใด จึงมีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จบในระดับประถมศึกษาชั้นที่ 4 แต่ด้วยอาศัยการมี

ญาติและพรรคพวกมากได้รับการเลือกตั้งเข้ามา และบุคคลในจำนวนนี้ยังไม่พยายามที่ศึกษาเพิ่มเติมในความรู้ต่างๆอีก จึงเป็นผลให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทของตนเอง จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไว้หลายระดับดังนี้

1) *ระดับมัธยมต้นหรือเทียบเท่า* วุฒิการศึกษาในระดับนี้มีประชาชนเรียนจบจำนวนมากในสังคมปัจจุบัน และเป็นระดับที่สามารถพอที่จะเข้าใจภาษาอังกฤษซึ่งมีความจำเป็นในปัจจุบัน จึงถือว่ามีความเหมาะสมเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คนจำนวนมากได้มีสิทธิเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น

2) *ระดับมัธยมปลายหรือเทียบเท่า* เป็นวุฒิการศึกษาที่มีประชาชนเรียนจบจำนวนมากพอสมควร และเป็นระดับที่สามารถพัฒนาให้สูงกว่าเดิมได้ รวมทั้งบางคนที่มีการศึกษาด้านสายอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับงานที่เทศบาลมีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านช่าง ด้านการบัญชี นับว่ามีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง แต่จะเป็นข้อกำหนดที่กระทบต่อสิทธิและโอกาสของประชาชนที่มีความรู้ในระดับต่ำกว่านี้ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าควรกำหนดให้มีวุฒิการศึกษาระดับนี้มากที่สุด

3) *ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า* เป็นระดับการศึกษาที่ประชาชนจบระดับนี้ยังมีจำนวนน้อยโดยเฉพาะในต่างจังหวัด มีความเหมาะสมมากสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น แต่ด้วยจำนวนประชาชนที่จบในระดับปริญญาตรียังน้อย หากกำหนดให้มีความรู้ขั้นต่ำในระดับนี้จะทำให้ประชาชนจำนวนมาก ไม่ได้รับสิทธิและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

6.4.3 ให้สภาเทศบาลมีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร สำหรับอำนาจการอภิปรายอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นมาตรการที่ถือว่ารุนแรงที่สุดของการตรวจสอบโดยสมาชิกสภาซึ่งยังไม่มีในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และยังไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้การตรวจสอบด้วยวิธีการนี้ เพราะด้วยวุฒิภาวะของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลในปัจจุบันยังไม่สูงพอที่จะใช้อำนาจนี้ และจากที่กฎหมายได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจึงอาจทำให้นายกเทศมนตรีมีเสียงข้างน้อยในสภาเทศบาลได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการออกเสียงไม่ไว้วางใจทำให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้โดยง่าย เป็นเหตุให้ดุลอำนาจในการบริหารเสียไป นอกจากนี้จะเป็นช่องทางให้สมาชิกสภาเทศบาลตั้งแง่หรือตั้งข้อเรียกร้องต่างๆที่ไม่เป็นธรรมได้ง่าย และทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยกังวลอยู่กับปัญหาการเล่นเกมส์การเมืองจนทำให้การบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นเสียไป

ตอนที่ 7. สรุปการวิเคราะห์บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับรวบรวมสรุปสาระสำคัญได้คือ เทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารเกือบทั้งหมด จึงทำให้เสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลเป็นฝ่ายเดียวกับผู้บริหาร จากการที่ทั้งสองฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเป็นกลุ่มเดียวกันจึงทำให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ค่อนข้างน้อย หรืออาจไม่มีการตรวจสอบเลยหากพิจารณาจากการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งบางเทศบาลอาจมีการประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล ที่เป็นผลให้มีการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจในสภาเทศบาลน้อยหรือไม่มีบทบาทเลย

7.1 สาเหตุ ที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารน้อย สืบเนื่องมาจากสาเหตุสามประการคือ

ประการที่หนึ่ง เกิดจากตัวสมาชิกสภาเทศบาลเองที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และการขาดภาวะผู้นำและการเป็นตัวแทนของประชาชน จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเหล่านี้ไม่ทำหน้าที่ของตนเองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มอบอำนาจในการตรวจสอบให้ แต่กลับเป็นการทำหน้าที่เพื่อที่จะรักษาความนิยมให้กับกลุ่มการเมืองของตนเอง

ประการที่สอง เกิดจากกฎหมายที่ต้องการสร้างควมมีเอกภาพและความเข้มแข็งให้กับผู้บริหารท้องถิ่น จึงกำหนดให้มีการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นผลให้นายกเทศมนตรีไม่ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลเพื่อดำรงสภาพการเป็นฝ่ายบริหาร ในขณะที่หากฝ่ายสภาเทศบาลติรวนหรือยื่นกรานที่จะไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบจนถึงที่สุดแล้วกลับมีกระบวนการที่จะให้มีการยุบสภาเทศบาลเพื่อมีการเลือกตั้งใหม่โดยที่ฝ่ายบริหารยังคงดำรงสภาพของตนอยู่ได้

ประการที่สาม เกิดจากการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจครอบงำสภาเทศบาลเพราะเนื่องจากนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล จึงสามารถที่จะควบคุมมิให้สมาชิกสภาเทศบาลได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเองได้ อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลยังหวังพึ่งชื่อเสียงและบารมีของนายกเทศมนตรีเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกในครั้งต่อไป จึงไม่กล้าที่จะแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพราะเกรงว่าจะไม่ได้สมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มการเมืองเดิมอีก หากทำสิ่งใดทำให้ไม่เป็นที่พอใจนายกเทศมนตรี

7.2 วิธีการแก้ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีสำนึก และกล้าที่จะแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพตามข้อเสนอของกลุ่มตัวอย่าง คือ

ข้อหนึ่ง การสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล โดย กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องมีการอบรมในเรื่องบทบาทหน้าที่ และมีการประเมินความรู้ความ เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้วย

ข้อสอง กำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้สูงขึ้น ซึ่งจากเดิมไม่มีข้อกำหนดในเรื่องการมีวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเลย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วความเหมาะสมในเรื่องวุฒิการศึกษานี้ควรอยู่ในระดับมัธยมต้น หรือ ม.3 เพราะ จะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่สนใจจะสมัครรับเลือกตั้งน้อยที่สุด และเป็นระดับที่ สามารถพัฒนาความรู้เพิ่มขึ้นได้ง่าย

ข้อสาม กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจในการอภิปรายและลงมติไม่ ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ซึ่งพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้วยังไม่มีความเหมาะสม เพราะเนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ยังมีวุฒิภาวะไม่สูงพอ

ข้อสี่ การลดการพึ่งพิงชื่อเสียงและบารมีของหัวหน้ากลุ่มการเมืองและไม่ควรมีการ ให้ความสำคัญในการรวมเป็นกลุ่มการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งการเข้ามาเป็นนักการเมือง ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา ทุกคนควรมีอิสระในการทำหน้าที่และมีความสำนึก ต่อความเป็นตัวแทนของประชาชน

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปว่า บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบอำนาจฝ่าย บริหาร ในเขตอำเภอปากช่องนั้นมีค่อนข้างน้อย ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ ของตนเอง, การขาดภาวะความเป็นผู้นำและการเป็นตัวแทนประชาชน, กฎหมายให้อำนาจและ ความเข้มแข็งกับนายกเทศมนตรี โดยไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากสภาเทศบาล, การมีอิทธิพล ครอบงำของนายกเทศมนตรีที่มีฐานะหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล, การพึ่งพิง ชื่อเสียงและบารมีของหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล และการให้ความสำคัญกับการ รวมตัวเป็นกลุ่มการเมือง

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปกครองตนเองโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจในการบริหารจัดการเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จากการที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจการปกครอง จึงปรับปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะและรูปแบบของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยกำหนดให้แยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันโดยสิ้นเชิง คือการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเดิมนั้นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากมติของที่ประชุมสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารขาดความเข้มแข็งและไม่มีอิสระในการบริหารเพราะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกผู้บริหารโดยตรงอยู่แล้ว

กฎหมายที่ใช้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการปรับปรุงให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคมมาโดยตลอด เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ครั้งที่ 12 ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดย “มาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น” จากบทบัญญัตินี้ทำให้ลักษณะของการปกครองรูปแบบเทศบาลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยก่อนนี้ลักษณะของฝ่ายบริหารเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีซึ่งมีที่มาจากมติของที่ประชุมสภาเทศบาล เมื่อกำหนดให้มีการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนมีผลให้นายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น เพราะไม่ต้องกังวลกับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาเทศบาล

ดังนั้นเมื่อนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งขึ้นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาเทศบาลจึงมีความสำคัญอย่างมากในการมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่จากสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปแล้วเทศบาลหลายๆแห่งในประเทศไทย เสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลจะมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรียังมีฐานะเป็นหัวหน้าของเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล ผู้วิจัยจึงศึกษาเรื่อง บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ดังสรุปผลได้ดังนี้

1.สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการทำงาน of ฝ่ายบริหารในเขตอำเภอปากช่อง ประการที่สอง เพื่อศึกษาวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลในอำเภอปากช่อง ประการที่สาม เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ประการที่สี่ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล ประการที่ห้า เพื่อเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างในบทบาท วิธีการ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของแต่ละเทศบาล

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ที่ศึกษาบทบาทสมาชิกสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประเภทการวิจัยแบบวิจัยตามขวาง (Cross - Section Study) โดยใช้การสำรวจเอกสาร (Documentary Research) และสัมภาษณ์โดยเอกสาร ลักษณะสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) และคำถามปลายเปิด มีกลุ่มตัวอย่าง 30 คน จากประชากรวิจัย 87 คนประกอบด้วย ฝ่ายบริหารเทศบาล ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และเลขานุการสภาเทศบาล

1.3 สรุปผลการวิจัย จากการศึกษาพบว่า เทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนักการเมืองที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีเกือบทั้งหมด มีเพียงในเทศบาลตำบลกลางดงแห่งเดียวที่มีสมาชิกจากต่างกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรี จำนวนเพียง 1 คนเท่านั้น และมีรายรายละเอียดของการศึกษาดังนี้

1.3.1 การแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารพบว่า มีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบค่อนข้างน้อยจำนวน 4 แห่ง ได้แก่เทศบาลเมืองปากซ่อง เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลวังไทร มีแสดงบทบาทในการตรวจสอบค่อนข้างสูง 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลหมูสี ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทในการตรวจสอบค่อนข้างสูงเพราะมีข้อขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งกับฝ่ายบริหาร ซึ่งในครั้งสมัครรับเลือกตั้งเคยอยู่กลุ่มการเมืองเดียวกัน ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า การที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหาร มีผลให้มีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย

1.3.2 วิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ พบว่า มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร 2 ลักษณะคือ วิธีตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาล และวิธีตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล

1) วิธีตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาล มีวิธีที่ใช้คือ

(1) **การอภิปราย** พบว่า การอภิปรายในญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อที่ประชุม ในการอภิปรายเป็นเพียงขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่ฝ่ายบริหารเสนอ และฝ่ายบริหารจะตอบได้ในเกือบทุกเรื่องหากมีรายละเอียดมากจะให้ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ตอบ

(2) **การตั้งกระทู้ถาม** พบว่า มีการใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาจากกลางที่ประชุม และมีการตั้งเป็นกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรโดยยื่นหนังสือต่อประธานสภาเทศบาล ก่อนมีการประชุม กระทู้ที่ถามส่วนใหญ่เป็นการทวงถามถึงโครงการที่จะมีผลประโยชน์ตกแก่พื้นที่เป็นเขตเลือกตั้งของตนเอง

การแสดงบทบาทในที่ประชุมสภาเทศบาลของสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวน 4 แห่งที่ มีการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายญัตติที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาลน้อยมากในลักษณะถามเพื่อความเข้าใจในญัตติ หรือการตั้งกระทู้ถามก็จะเป็นการทวงถามเพื่อให้ได้โครงการหรือเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมายังเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง เพื่อเป็นผลงานและสร้างความนิยมแก่ตนเองซึ่งจะมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในการอภิปรายหรือกระทู้ถามมีลักษณะการถามไปตอบมาระหว่างผู้บริหารกับสมาชิกสภาเทศบาล หากมีรายละเอียดมากฝ่ายบริหารจะให้ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด มีเทศบาลเพียง 1 แห่งคือ เทศบาลตำบลหมูสี ที่มีการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายในญัตติของฝ่ายบริหารที่เสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล เกือบทุกครั้งที่มีการประชุมสภาเทศบาลมีการตรวจสอบ

อย่างละเอียด จากการสำรวจพบว่าในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2554 มีการพิจารณากันเป็นรายข้อ และมีการลงมติไม่เห็นชอบด้วยแต่เป็นเสียงข้างน้อยญัตติของฝ่ายบริหารจึงผ่านการพิจารณาอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ในวาระที่สาม จากการศึกษาพบว่าเทศบาลแห่งนี้มีความขัดแย้งกันเรื่องตำแหน่งประธานสภาเทศบาล

เรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องสนใจซักถามฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาล พบว่า เรื่องที่สนใจในการซักถามในที่ประชุมสภาเทศบาล อันดับหนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น เช่น เรื่องถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์และอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนสามารถสัมผัสได้โดยตรง ส่วนใหญ่ประเด็นที่ถามไม่ได้ถามในเรื่องความโปร่งใสในการทำงาน แต่จะเป็นการถามเพื่อทราบรายละเอียดเพื่อทำความเข้าใจ ในการอธิบายต่อประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเอง และความนิยมต่อกลุ่มการเมืองของตนอันดับสอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและสิ่งก่อสร้างที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ อันดับสาม จะเป็นเรื่องอื่นๆ เช่น เรื่องการจัดงานประเพณี เรื่องเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ

ส่วนการติดตามผลสำเร็จของนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงไว้ต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ ทุกเทศบาลมีเพียงแต่รับทราบในคำแถลงประเมินผลงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีการอภิปรายใดๆ

ผลสำรวจไม่พบว่ามีมีการซักถามเลยในทุกเทศบาลคือเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการ บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือพิจารณาขึ้นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานในเทศบาล

อีกบทบาทหนึ่งที่ไม่พบเลยในการประชุมสภาเทศบาลตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขครั้งที่ 12) มาตรา 48 ทวาทศ กำหนดว่า “สมาชิกสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ” ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องไม่มีสภาเทศบาลใดที่มีฝ่ายตรงข้ามกับนายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

บทบาทหนึ่งถึงแม้ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็คือการเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในสภาเทศบาลโดยสมาชิกสภา แต่ก็มีผลทางจิตวิทยาถึงฝ่ายบริหารว่าสมาชิกสภาเทศบาลก็มีอำนาจเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย เป็นการถ่วงดุลอำนาจอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้ จากการสำรวจไม่พบการแสดงบทบาทนี้เลย เนื่องจากมีการเสนอความคิดเห็นในการประชุมรอบแล้วผู้บริหารได้นำข้อเสนอนั้นบรรจุเป็นร่างเทศบัญญัติของตนเองและเสนอขอความเห็นจากสภาเทศบาล

บทบาทที่สภาเทศบาลสามารถมีโอกาสนำเสนอในการกำหนดนโยบายการทำงานของฝ่ายบริหารคือ การให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนห้าปี และแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ซึ่งฝ่ายบริหารต้องใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ จากการสำรวจพบว่า ไม่มีการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากฝ่ายสภาเทศบาล เป็นแต่เพียงการรับทราบและให้มติเห็นชอบ

2) วิธีตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล มีวิธีที่ใช้คือ

(1) การประชุมนอกรอบ พบว่า ก่อนที่มีการประชุมสภาเทศบาลมีการประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อทำความเข้าใจกัน โดยมีเทศบาล 3 แห่งที่ใช้วิธีนี้ได้แก่ เทศบาลเมืองปากช่อง เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลหมูสี การประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในรายละเอียดก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลจริง การประชุมนอกรอบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลได้แสดงความคิดเห็นบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลได้ค่อนข้างมีอิสระ แต่มีข้อเสียตรงที่ไม่มีกติกากำหนดการประชุม ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดการ “ฮั้ว” หรือตกลงผลประโยชน์กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และมีข้อดีในด้านความเป็นระเบียบในการประชุมเพราะทั้งสองฝ่ายได้ทำความเข้าใจกันเป็นที่เรียบร้อยในการเสนอญัตติของฝ่ายบริหาร และ ในส่วนนี้ยังมีอีกสองเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลแสดงบทบาทในสภาน้อย และไม่มีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีโอกาสได้แสดงบทบาทของตนเอง จึงทำให้ค่อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

(2) การตรวจสอบโครงการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ พบว่า มีการเข้าตรวจสอบโครงการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการเช่นการวางท่อ การสร้างถนนจากการสำรวจพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลใช้บทบาทลักษณะนี้บ้างในทุกเทศบาล ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้สมาชิกได้รู้ในรายละเอียดและได้เก็บข้อสงสัยมาถามกับฝ่ายบริหาร แต่ก็ไม่พบว่าเทศบาลใดตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับโครงการที่ไปตรวจสอบ

1.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรค 3 ประเด็นดังนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากตัวสมาชิกสภาเทศบาลเอง มีปัญหาคือ

(1) ปัญหาขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

(2) ปัญหาขาดภาวะความเป็นผู้นำของสมาชิกสภาเทศบาล

2) ปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย พบว่า มีปัญหาจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรวจสอบน้อยเกินไป โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความเข้มแข็งและมีเอกภาพในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทำให้อำนาจของฝ่ายสภาเทศบาลน้อยลงไป

3) ปัญหาการมีอิทธิพลครอบงำจากฝ่ายบริหาร พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรีในทุกเทศบาล จึงเป็นผลให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจและอิทธิพลทับซ้อนกันทั้งในและนอกสภาเทศบาล จึงเป็นผลให้สมาชิกสภาไม่กล้าที่จะแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมทั้งการให้การอุปถัมภ์จากนายกเทศมนตรีในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งและในระหว่างดำรงตำแหน่ง

2.การอภิปรายผล

อำเภอปากช่องเป็นอำเภอหนึ่งที่อยู่ในจังหวัดนครราชสีมา ลักษณะทางภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขาและพื้นที่ภูเขา เป็นอำเภอที่เป็นชายขอบของภาคอีสานทางด้านทิศตะวันตกของภาค ที่มีพื้นที่ติดกับจังหวัดสระบุรี และจังหวัดนครนายก มีถนนมิตรภาพผ่านเป็นเส้นทางหลักของอำเภอ และเป็นเส้นทางหลักในการเดินทางจากกรุงเทพฯสู่ภาคอีสาน มีสภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี เนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยว ประชากรประกอบอาชีพทางการเกษตร การค้า และธุรกิจบริการเป็นหลัก อำเภอปากช่องแบ่งการปกครองเป็น 12 ตำบล มีการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ การปกครองรูปแบบเทศบาล จำนวน 5 แห่ง และรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล 9 แห่ง ในวิจัยครั้งนี้ได้เลือกวิจัยเฉพาะในส่วนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง จากการวิเคราะห์สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

2.1 การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่าย

บริหาร ข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีการแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย ซึ่งสอดคล้องกับ อมรชัย ชกจิตัน (2551: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลกรณีศึกษาเทศบาลตำบลท่าแซะ อ.ท่าแซะ จ.ชุมพร พบว่า “ในมุมมองของประชาชนที่มีต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริงของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าแซะในกลุ่มตัวอย่าง โดยส่วนใหญ่เห็นว่าบทบาทในด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองและการบริหาร มีบทบาทเชิงปฏิบัติในระดับน้อย” จากรายงานการวิจัยของ อาทร์ คุระวรรณ (2543: 120-121) ที่ศึกษาเรื่อง เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า “สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในภาพรวม ในด้านการตราเทศบัญญัติและด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะ

เทศมนตรีในระดับ “ปานกลาง” ในอัตราที่สูงสุด ทั้งจากการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาลเอง และจากพนักงานที่รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และหากพิจารณาเฉพาะการประเมินของพนักงานเทศบาล พบว่า ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองด้านมีระดับ “ปานกลาง” และมีแนวโน้มในระดับ “น้อย” และจากการวิจัยของ ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: 114) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย พบว่า “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร บทบาทและหน้าที่นี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและเป็นบทบาทที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมจะเห็นว่าการควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อยเช่นกัน”

การแสดงผลบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหาร ที่ทำการวิจัยในเขตอำเภอปากช่องนี้ พบว่า เป็นการแสดงผลบทบาทในลักษณะที่จะมุ่งให้เกิดความกระตือรือร้นของฝ่ายบริหารในการทำงานให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นหรือประชาชน มากกว่าการตรวจสอบในความรู้สึกโปร่งใสในการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นการพยายามของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองให้นายกเทศมนตรีว่าเป็นคนดีมีฝีมือและผลงานในการบริหาร เป็นการส่งเสริมให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของตน ได้รับความนิยมนิยามในสายตาประชาชน การแสดงผลบทบาทเช่นนี้กลับเป็นผลเสียกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา เนื่องจากเมื่อฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมาก จึงเป็นเหตุให้อำนาจของสมาชิกและสภาเทศบาลในการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารน้อยลง และทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเกรงว่าถ้ามีการซักถามหรือตั้งข้อสงสัยในความรู้สึกดีในตัวนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหาร จะทำให้เกิดความไม่พอใจเกิดขึ้น และจะไม่ได้ร่วมกลุ่มในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

2.2 วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล วิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง มีการแสดงผลบทบาทการตรวจสอบที่ทำในที่ประชุมสภาเทศบาล และบทบาทที่ทำนอกที่ประชุมสภาเทศบาล

2.2.1 วิธีตรวจสอบในที่ประชุมสภาเทศบาล ในที่ประชุมสภาเทศบาล พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้การ อภิปราย ตั้งกระทู้ถาม รับฟังการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นเครื่องมือในการต่อรองและตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับ มรุต วันทนากร (2548) ที่ศึกษาเรื่อง ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย พบว่า

“ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาล เข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วยเครื่องมือที่สำคัญ 4 ประการ

- 1) อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจของ สภาเทศบาล
- 2) นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาล ให้แก่สภาเทศบาลฟังก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่และยังต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาล ฟังทุกปี
- 3) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี
- 4) อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าว โดยสรุป อำนาจที่ฝ่ายสภาเทศบาลที่จะต่อรองกับฝ่ายบริหารมีมากขึ้น มีเครื่องมือหรือช่องทางใน การต่อรองมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่เครื่องมือเหล่านี้จะใช้ได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละเทศบาล”

2.2.2 วิธีตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล นอกที่ประชุมสภาเทศบาล พบว่า เนื่องจากทั้งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่และฝ่ายบริหารมีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จากมีการ ประชุมนอกรอบ มีการตกลง เสนอแนะ หรือทักท้วงเป็นการส่วนตัวกับฝ่ายบริหารนอกที่ประชุม สภาเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับ ประสิทธิ์ ดันตีกิตติพิสุทธ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพในการ ตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า

“ความแตกต่างของกลุ่มการเมืองที่สังกัด เป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่าย บริหาร เนื่องจาก ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้อง กระทำโดยยกมือเพื่ออภิปราย การยื่นญัตติหรือกระทู้ถาม ในการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อสอบถาม หรือทักท้วง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหาร อันเป็นการตรวจสอบควบคุมตามหน้าที่ที่ มีเพื่อถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มอื่น จึงยอมทำ หน้าที่ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายหรือมีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการมากกว่า เช่น การยกมือขอ อภิปราย ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถามมากกว่า (ภายหลังสิ้นสุดการประชุมจะมีการถอดเทปบันทึกเสียง จัดทำเป็นรายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีการยกมือรับรองในที่ประชุมนัดถัดไป หรือคราวหน้า) แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นฝ่ายเดียวกันกับฝ่าย บริหารที่ไม่สามารถกระทำกระบวนการดังกล่าวอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเป็นด้วยสาเหตุที่ฝ่ายบริหารที่ตน สังกัดได้จัดให้มีการประชุมภายนอกอย่างไม่เป็นทางการก่อน มีการพูดคุย ทักท้วง อย่างไม่เป็น ทางการมาก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นการแสดงศักยภาพในที่อื่นนอกที่ประชุมสภาฯ และไม่ได้กระทำหน้าที่ ต่อที่ประชุมหรือผู้เข้าร่วมประชุมที่ประกอบด้วย ปลัดหรือรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการหรือ

หัวหน้ากองงานต่างๆ ประชาชนหรือผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลต่างๆ ที่เข้าฟัง อันมีลักษณะคล้าย การตรวจสอบถ่วงดุลทางอ้อม เมื่อ ไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยอย่างปกติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึง ทำให้ผลการวิจัยนี้พบว่า การสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มฝ่ายบริหารกับกลุ่มอื่นๆ มีความ แตกต่างกันในลักษณะค่าเฉลี่ยของการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดคนละกลุ่ม กับฝ่ายบริหารมีมากกว่า”

2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

2.3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากตัวสมาชิกสภาเทศบาลเอง

1) การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล จาก การสัมภาษณ์ พบว่า สาเหตุที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีบทบาทในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารน้อย เนื่องจากยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองน้อย ซึ่งสอดคล้องกับ ชาญุไชย มุตตาหาราช (2550: 53) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาในการ บริหารงานเทศบาลกรณีศึกษา เทศบาลตำบลคองหงส์ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลนคร หาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า “ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลในการ บริหารงานในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ กำกับ ควบคุม ควบคุมฝ่ายบริหารในระดับค่อนข้างต่ำ” ชาศริตชัย จอมแจ้ง (2550: 115) บทบาทของสมาชิก สภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ให้ความเห็นว่า “ในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในสภา เทศบาลไม่ว่าจะทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีและการ ควบคุมฝ่ายบริหารในสภาเทศบาล และการทำหน้าที่นอกสภาเทศบาลในเรื่องการสนับสนุนและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีข้อจำกัดหรือปัญหาหลายประการ เช่น เรื่อง การขาดความรู้ความเข้าใจต่อการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องยึดมั่นต่อ ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก จิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะตัวแทน ประชาชนที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการ ทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด”

เรื่องขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยที่การเมืองระดับชาตินั้นมีการแบ่งข้างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน จึงเป็นภาพติดตาว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นเช่นนั้นด้วย เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลนั้นเมื่อ ลงสมัครรับเลือกตั้งกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ก็มีความคิดว่าตนเองนั้นเป็นฝ่ายบริหารไปด้วย จึง พยายามช่วยทำงานสนับสนุนและปกป้องฝ่ายบริหาร จนละเลยการทำหน้าที่การตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มอบให้

2) ขาดภาวะผู้นำและความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

สาเหตุของปัญหาคือ การขาดความมีอิสระในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากแรงจูงใจในการเป็นสมาชิกในกลุ่มเดียวกันกับนายกเทศมนตรีและความเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรี จึงเป็นผลให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับ อารีญา ตลิ่งจิตร (2550: 91) ที่ศึกษาเรื่อง ความเข้าใจในบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนกรณีศึกษา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า “สมาชิกสภาตำบล ในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ”

2.2.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมาย สาเหตุการที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารสูง หลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ในฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจและเอกภาพในการทำงานสูง เพราะไม่ต้องกังวลกับเสียงสนับสนุนในสภาเทศบาล รวมทั้งมีอำนาจในการตัดสินใจในข้อราชการและลงนามในหนังสือราชการได้แต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ต้องกระทำหรือลงนามในรูปคณะเทศมนตรีเช่นที่เคยเป็นก่อนหน้านี้นี้ รวมทั้งตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหาร คือ รองนายกเทศมนตรี เลขานุการ และที่ปรึกษา นั้นมีที่มาจากแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ดังนั้นนายกเทศมนตรีจึงอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ในขณะที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจในด้านต่างๆเพิ่มขึ้น แต่ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติกลับมิได้มีอำนาจใดๆเพิ่มขึ้น จึงทำให้อำนาจถ่วงดุลของสภาเทศบาลลดลง การตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาเทศบาลที่สามารถทำได้ก็ด้วยการใช้เครื่องมือ คือ การอภิปราย ตั้งกระทู้ถาม พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม เสนอร่างเทศบัญญัติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ หากพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบจะพบว่า เครื่องมือเหล่านี้ไม่สามารถทำให้สภาพการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเปลี่ยนไป จึงเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีไม่เห็นความสำคัญในอำนาจการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับ มรุต วันทนากกร (2548 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาเรื่อง ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย พบว่า

“ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไปแล้วได้เกิดผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรเทศบาลได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี เนื่องจากมีการแก้ไขเงื่อนไขทางกฎหมายหลายประการที่มีผลโดยตรงที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น ที่มาของนายกเทศมนตรี การสร้างกลไกการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ในกรณีสภาเทศบาลไม่

ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหาร การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการออกจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเป็นต้น อย่างไรก็ตามเสถียรภาพและความเข้มแข็งของนายกเทศมนตรีที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นจากเงื่อนไขทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากยังมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องอีก เช่นปัจจัยทางจิตวิทยาการเมืองที่เกิดขึ้นส่งผลให้นายกเทศมนตรีดูเสมือนมี ‘อำนาจ’ มากขึ้น หรือ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีพอของสมาชิกสภาเทศบาลเอง ที่ทำให้เข้าใจไปว่านายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น หรือ ความชอบธรรมทางการเมืองที่นายกเทศมนตรีมีมากขึ้นจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพมากขึ้น” และอีกงานวิจัยหนึ่งของ อภิษฐ์ ไชยสีดา (2551: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาเรื่อง ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลคูกาสิงห์ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า

“ปัญหาและสาเหตุการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล

1 ปัญหาอำนาจบริหารของนายกเทศมนตรีมีมากเกินไป ทั้งสามด้าน คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการจัดทำงบประมาณ มีสาเหตุจากรัฐต้องการให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี ตามแนวคิดนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Major From)

2 ปัญหาการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด มีสาเหตุจากกฎหมายไม่ต้องการให้ฝ่ายสภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต ให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพส่วนสภาปัญหา พบว่า ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจในบทบาทตนเองน้อย การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางของประธานสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี”

2.2.3 ปัญหาและอุปสรรคจากการมีอิทธิพลของผู้บริหารที่ครอบงำสภาเทศบาล และระบบอุปถัมภ์ภายในกลุ่มการเมือง ปัญหาจากอิทธิพลของผู้บริหารที่ครอบงำสภาเทศบาลสืบเนื่องจากการที่กฎหมายที่เพิ่มอำนาจและความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริหาร รวมทั้งความเข้มแข็งด้วยสถานะส่วนบุคคลของนายกเทศมนตรีเอง ประกอบกับความอ่อนแอที่เกิดกับสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง การขาดภาวะผู้นำและความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล พร้อมกับการเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรี ทำให้มีปัญหาการครอบงำอำนาจสภาเทศบาล และการรับการ “อุปถัมภ์” จากฝ่ายบริหาร มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเล็งเห็นว่าหากทำสิ่งใดเป็นที่ไม่พอใจนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจ จะไม่ได้เข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำให้มีความเสียเปรียบในการหาเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงยอมที่จะทำในสิ่งที่ไม่ขัดใจกับ

นายกเทศมนตรีแม้เป็นในเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเหตุให้การทำหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลบกพร่องก็ตาม ดังมีคำให้สัมภาษณ์จากผู้ไม่ประสงค์ให้เอียนามว่า “การอยู่กลุ่มการเมืองเดียวกันหากมีการตรวจสอบมากจะทำให้เกิดปัญหาในกลุ่ม จึงไม่มีการตรวจสอบ และไม่มี ความกล้าที่จะตรวจสอบหัวหน้ากลุ่มการเมืองของตนเอง” และอีกคำสัมภาษณ์หนึ่งที่ว่า “ใครจะไปกล้าตรวจสอบหัวหน้าจะให้ดีจะต้องมีฝ่ายค้านถึงจะดี เมื่อมีฝ่ายค้านก็จะกล้าที่จะตรวจสอบฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายค้านก็ต้องมีหัวหน้ามีผู้นำ เพราะไม่ใช่พวกเดียวกัน” ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชาญไชย มุตตาหารัช (2550: 53-54) พบว่า “ฝ่ายการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ข้าราชการมักไม่ฟังความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลของสมาชิกสภาเทศบาลแต่เชื่อฟังฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี” และ “สมาชิกสภาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้บริหารค่อนข้างรวบอำนาจในการตัดสินใจ รองลงมาสมาชิกสภามีบทบาทในการบริหารน้อย” อภิชัย ไชยสีดา (2551: 76) ที่กล่าวถึง การครอบงำสภาเทศบาล ว่า

“การแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ในส่วนนี้ปัญหาเกิดจาก นายกเทศมนตรีไม่ยึดถือแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของ มงเตสกิเออ (Montesquieu) กล่าวคือ ใช้อำนาจในขอบเขตหน้าที่ของตนคืออำนาจบริหารไม่ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ เมื่อนายกเทศมนตรีแทรกแซงการทำงานของฝ่ายสภาเทศบาลจะทำให้สามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้เองได้ จนเป็นที่มาของการ คอร์รัปชัน และปัญหาอื่นๆ ก็จะตามมา โดยจากการศึกษาสามารถแทรกแซงได้ในสองรูปแบบ คือ แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเทศบาล และแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล”

ปัญหาจาก “ระบบอุปถัมภ์” เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าที่จะแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเอง เนื่องจากการเป็นฝ่ายได้รับการอุปถัมภ์จากนายกเทศมนตรี ซึ่งมีทั้งเป็นตัวเงินที่นายกเทศมนตรีจ่ายให้เพิ่มจากเงินค่าตอบแทนรายเดือนที่ได้รับจากทางราชการ หรือผลประโยชน์อื่นจากนักการเมืองระดับชาติหรือนักการเมืองที่มีระดับสูงกว่าที่ให้ผ่านทางนายกเทศมนตรี เช่น เงินทุนในการไปทัศนศึกษาหรือการท่องเที่ยวในต่างประเทศ หรือเงินทุนในการหาเสียงของกลุ่มการเมืองที่สมาชิกสภาเทศบาลสังกัดอยู่ และความจำเป็นในการพึ่งพิงชื่อเสียง บารมี (Charisma) อำนาจ (Authority) และอิทธิพล (Power) จากคนที่ เป็นนายกเทศมนตรีได้สะสมมาในขณะดำรงตำแหน่ง เพื่อที่จะได้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งกลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิธา เขียรถาวร (2552: บทคัดย่อ) ซึ่งพบว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นการเข้าสู่ อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะให้

เงินทุนเพื่อใช้จ่าย ใช้ฐานเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง และให้คำปรึกษาการดำเนินงานท้องถิ่น” อีกงานวิจัยหนึ่งที่ ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550 : บทคัดย่อ) ที่กล่าวถึงเรื่อง “อุปถัมภ์” ซึ่งอุปสรรคของการการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลว่า “สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น” อีกส่วนหนึ่งที่สนับสนุนความคิดเห็นที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลต้องฟังหรือต้องยอมรับการอุปถัมภ์จากผู้บริหาร คืองานวิจัยของ ธนากร พุ่งกิตติกุล (2548: 52) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ : กรณีศึกษาแขวงนครพิงค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า “ประชาชนไม่ทราบว่สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ชุดปัจจุบันเป็นใครเป็นส่วนใหญ่ เพราะว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจในตัวนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีภาพลักษณ์และบทบาทที่ชัดเจน” และจากการศึกษาของ ดวงกมล เกียรติกวินวงศ์ (2251 : 95-97) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชน ศึกษากรณี เทศบาลตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า

“ด้านกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่สังกัด กลุ่มตัวอย่างมีการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่น โดยรวมอยู่ใน ระดับมีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งมาก โดยมีการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่น จากความเก่าแก่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมีผลต่อการตัดสินใจเลือกมาก” และ “หากมองในภาพรวมแล้ว การตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชนด้านกลุ่มการเมืองที่สังกัดมีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งมากที่สุด เพราะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่สังกัด มีอำนาจส่งผลให้สมาชิกกลุ่ม ได้รับการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะสมาชิกกลุ่มสามารถร่วมคิด ร่วมทำให้เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม นอกจากนั้นกลุ่มยังเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่สำคัญประชาชนมองว่า การบริหารงานของเทศบาลตำบลบ่อพลอยควรทำงานในรูปแบบทีมงาน เพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นให้เป็น ไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น”

อีกผลการศึกษาหนึ่งของ กิตติพงษ์ เตชะพันธ์ (2534: 91) เรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่พ.ศ. 2533 : ต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้สิทธิ พบว่า “ความนิยมกลุ่มการเมือง มีความสัมพันธ์กับการใช้สิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่มีความนิยมในกลุ่มการเมืองมีแนวโน้มไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่ไม่นิยมในกลุ่มการเมืองใดเลย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความแตกต่างระหว่างความนิยมกลุ่มการเมืองกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีความสัมพันธ์กับการใช้สิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่พิจารณาเลือกกลุ่มการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด นโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหา และคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครประกอบกันมากกว่า ประเด็นอื่นๆ หรือ

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีความแตกต่างระหว่างปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง”

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาล

3.1.1 ให้มีการอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ โดยมีความเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ว่า ควรมีการบังคับให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนต้องเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่รัฐจัดให้ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อนี้และหลักสูตรที่อบรมต้องสามารถปลูกจิตสำนึกของในเรื่องการเป็นตัวแทนประชาชน และสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับสมาชิกสภาเทศบาลได้ เมื่อมีการอบรมบ่อยๆสิ่งเหล่านี้ก็จะเกิดขึ้นเอง รวมทั้งควรให้มีการประเมินและประกาศผลการประเมินความรู้ความสามารถให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ

3.1.2 การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าเดิม ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายไม่ได้กำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในช่วงอายุของผู้สมัครบางคนมีภาคบังคับเพียงแค่ ป.4 เท่านั้น จึงเป็นผลให้ไม่สามารถเรียนรู้ได้เท่าเทียมกับผู้ที่มีความรู้สูงกว่า มีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดให้ผู้สมัครมีวุฒิการศึกษาอยู่หลายระดับ แต่เมื่อพิจารณาความเหมาะสมตามสภาพสังคมในปัจจุบันผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมต้น เพราะผู้มีความรู้ในระดับมัธยมต้นนี้อยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาความรู้เพิ่มได้อีกโดยง่าย สำหรับผู้ที่มีความรู้ต่ำกว่านี้ หากมีความประสงค์ที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นก็จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อยกระดับการศึกษาของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากเนื่องจากมีแหล่งการศึกษาอยู่ทั่วไปตามภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษานอกโรงเรียน หรือ กศน. และนอกจากนี้ยังมีผลกระทบกับสิทธิของประชาชนที่สนใจที่จะสมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลน้อยกว่าการกำหนดให้มีระดับวุฒิการศึกษาที่สูงกว่านี้ เพราะปัจจุบันมีผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมต้นจำนวนมาก

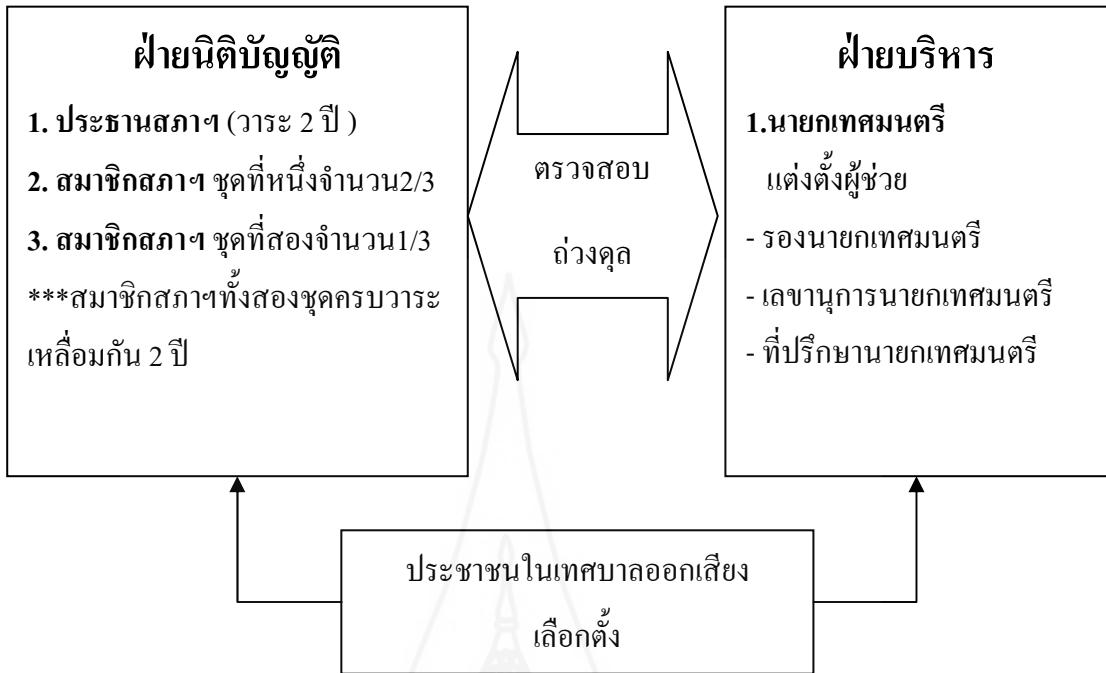
3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลลดการพึ่งพิงหัวหน้ากลุ่มการเมือง

จากปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้นมีความเหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว แต่ปัญหานั้นเกิดจากการที่ตัวผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้นต้องอาศัยพึ่งพิงชื่อเสียงและบารมีของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีฐานอำนาจจากการเป็นผู้บริหารเดิม จึงมีส่วนได้เปรียบในการหาเสียงเลือกตั้ง โอกาสที่บุคคลที่ไม่ใช่สังกัดกลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรีจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นเรื่องยาก จากการที่ต้องพึ่งพิงหัวหน้ากลุ่มการเมืองซึ่งได้เข้ามาเป็นผู้บริหารทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีความเกรงใจต่อผู้บริหารจนละเลยบทบาทของตนเอง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่า ควรมีการเลือกตั้งที่บ่อยขึ้น โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบสภาเทศบาล และมีการกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดเล็กกว่าที่เคยเป็น ดังคำอธิบายดังนี้

3.2.1 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยขึ้นโดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบสภาเทศบาล วิธีการนี้จะทำให้มีโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีแนวคิดต่างและอยู่ต่างกลุ่มการเมืองกับนายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งมากขึ้น มีขั้นตอนและวิธีการอธิบายได้ดังนี้

1) ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีวาระที่เหลื่อมกัน คือ จัดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ชุด ชุดหนึ่งมีจำนวน “สองในสาม” และอีกชุดหนึ่งมีจำนวน “หนึ่งในสาม” มีการเลือกตั้งที่ห่างกันเป็นเวลา 2 ปี ดังนั้นทุกสองปีจะมีสมาชิกสภาเทศบาลครบวาระและมีการเลือกตั้งใหม่เข้ามา เมื่อเป็นลักษณะนี้จะไม่มีความเสี่ยงที่สภาเทศบาลว่างไม่มีสมาชิกอยู่เลย จึงเป็นเหตุให้ในเวลาเลือกตั้งนายกเทศมนตรีประชาชนสามารถได้นำจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ในสภาเทศบาล มาเป็นตัวเปรียบเทียบในการพิจารณาเลือกนายกเทศมนตรี เพราะในระบบการเลือกตั้งเดิมที่มีการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งหมด ในวันที่มีการออกเสียงเลือกตั้งประชาชนไม่รู้เลยว่าจะได้ใครมาเป็นนายกเทศมนตรี และจะมีใครมาเป็นสมาชิกสภาบ้าง หากมีการใช้วิธีนี้ก็จะรู้ว่าสมาชิกที่มีอยู่เป็นใครบ้างแล้ว จะเป็นข้อมูลในการตัดสินใจที่ถูกต้องกว่า ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

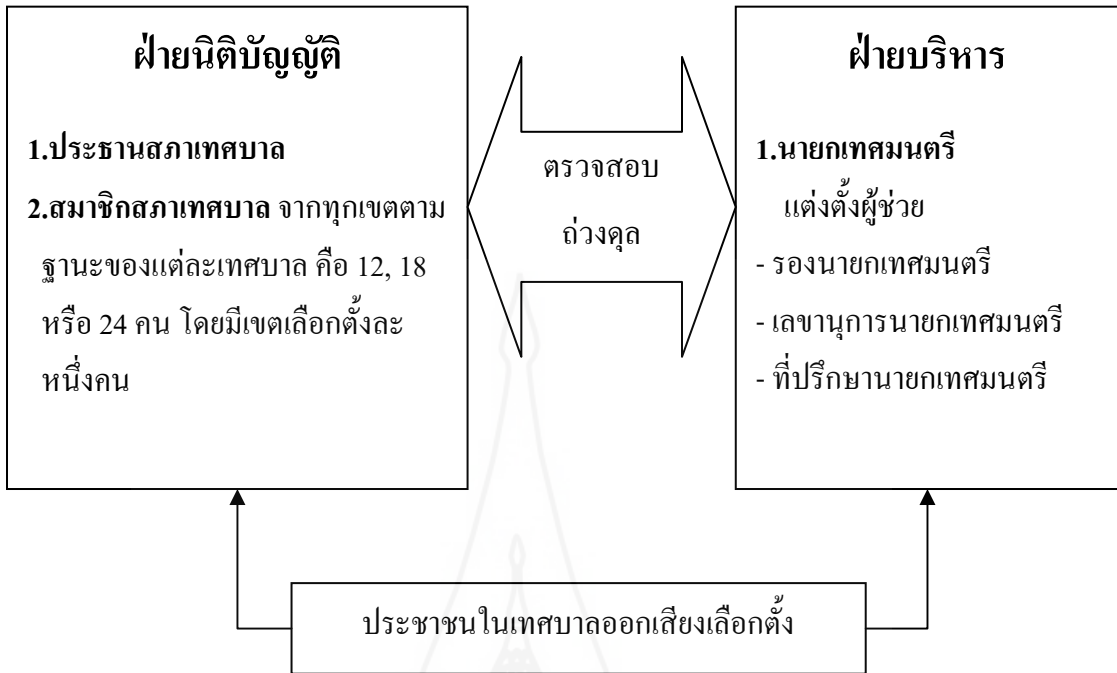
2) ตำแหน่งประธานสภาเทศบาลมีวาระ 2 ปี เมื่อมีสมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ต้องมีการเลือกประธานสภาเทศบาลใหม่ เพื่อทำความเข้าใจจึงอธิบายด้วยแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 5.1 โครงสร้างทางการเมืองรูปแบบเทศบาลตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย(ตามข้อ 3.2.1)

3.2.2 การกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีขนาดเล็กกว่าที่เคยเป็น เนื่องจากกำหนดเขตเลือกตั้งเดิมในปัจจุบันนั้นมีพื้นที่กว้างมีหลายชุมชนมารวมกัน และมีสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเลือกตั้ง เขตละ 6 คน เป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องรวมเป็นกลุ่มการเมือง และเข้าร่วมในสังกัดเดียวกับนายกเทศมนตรี จึงทำให้เกิด “ระบบอุปถัมภ์” ขึ้นในกลุ่มการเมือง เพราะสมาชิกแต่ละคนไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของคนในต่างชุมชน ต้องอาศัยชื่อเสียงและบารมีหัวหน้ากลุ่มเพราะมีการสะสมชื่อเสียงและบารมีมาก่อน เมื่อเข้าไปในสภาจึงต้องทำหน้าที่สนับสนุนฝ่ายบริหารจนละเลยหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะคือกำหนดเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่เล็กกว่าเดิม และมีสมาชิกสภาเทศบาล เขตละ 1 คน

ผลดีจากการที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เล็กกว่าเดิม คือ ทำให้ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงชื่อเสียงของหัวหน้ากลุ่มการเมือง เพราะเมื่อมีเขตเลือกตั้งที่เล็กก็จะมี การเลือกกันเฉพาะคนในชุมชนหรือพื้นที่ของตนเองซึ่งตัวผู้สมัครก็เป็นที่รู้จัก เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การนำหรืออิทธิพลครอบงำของนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร



ภาพที่ 5.2 โครงสร้างทางการเมืองรูปแบบเทศบาลตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย (ตามข้อ 3.2.2)

3.3 ลดความสำคัญกับการรวมกลุ่มการเมือง จากการศึกษาที่ได้ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน จึงทำให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพและเอกภาพได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาล ดังนั้นการรวมเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อจะสร้างเสถียรภาพให้กับนายกเทศมนตรีจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลควรเป็นอิสระต่อกัน โดยทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายโดยตามที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง แต่ด้วยข้อกำหนดในการสมัครรับเลือกตั้งยังให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มการเมืองอยู่ คือ การให้สิทธิผู้สมัครในนามกลุ่มการเมืองจับฉลากหมายเลขประจำตัวในการสมัครรับเลือกตั้งครั้งเดียว แล้วมีผลให้สมาชิกในกลุ่มการเมืองมีหมายเลขเรียงกันไปตามลำดับทั้ง 6 คน ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สนใจคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นรายๆ ไป แต่จะลงคะแนนเรียงกันไปหกหมายเลขเรียงกัน ควรเปลี่ยนแปลงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องจับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครกันเองทุกคน ซึ่งจะทำให้หมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งสลับและคละกัน ดังนั้นประชาชนจึงต้องให้ความสนใจในตัวบุคคลมากกว่ากลุ่มการเมือง

3.4 สร้างการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีไว้มากเพื่อมีเสถียรภาพในการบริหารงานของเทศบาล แต่กลับมีผลทำให้สภาเทศบาลมีอำนาจในการถ่วงดุลน้อยลงไป จึงมีข้อเสนอแนะ คือ ให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล จาก

ข้อปฏิบัติในการยุบสภาเทศบาลเนื่องจากกรณีสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติรายจ่ายงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งต้องนำร่างเทศบัญญัติดังกล่าวมาให้กรรมการร่วมพิจารณาแก้ไขแล้วนำกลับให้สภาเทศบาลพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการอีกครั้งหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น แต่ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารกลับไม่มีผลกระทบใดๆ เลย ผู้วิจัยจึงเสนอแนะว่า หากเกิดการยุบสภาเทศบาลจากกรณีนี้ นายกเทศมนตรีควรพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับการยุบสภาเทศบาลด้วย

3.5 การมีส่วนร่วมภาคประชาชน ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารจะเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ โปร่งใส หากมีการตรวจสอบจากหลายๆด้าน ภาคประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบซึ่งสามารถกระทำได้อดังนี้

3.5.1 เข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล ในการประชุมสภาเทศบาลนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ดังนั้นประชาชนสามารถร่วมเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้ ซึ่งจะมีผลทางจิตวิทยาที่จะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพให้ปรากฏแก่สายตาประชาชนที่ร่วมฟังการประชุม และยังเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

3.5.2 เข้าร่วมเวทีประชาคม ประชาชนในเขตเทศบาลควรเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อได้เสนอความต้องการหรือเสนอแนะวิธีการทำงานเพื่อฝ่ายบริหารของเทศบาลได้รับรู้ความรู้สึกและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นการแสดงออกถึงพลังการตรวจสอบของภาคประชาชน เป็นการถ่วงดุลอำนาจรูปแบบหนึ่งที่ภาคประชาชนกระทำได้

3.6 ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

3.6.1 ควรศึกษาในเรื่องอิทธิพลของนายกเทศมนตรีที่เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภาเทศบาลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

3.6.2 ควรศึกษาเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมนอกรอบก่อนการประชุมสภาเทศบาลกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

3.6.3 ควรศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับกลุ่มการเมือง

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- “กระทู้ถาม” (2553) ค้นคืนวันที่ 31 กรกฎาคม 2553 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>
- กระมล ทองธรรมชาติ และ คณะ (2531) *การเมืองการปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2547) *การเมือง: แนวคิดและ
การพัฒนา* พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม หน้า 259-270
- กิตติพงษ์ เตชะพันธ์ (2534) “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.
2533: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้สิทธิ” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- โกวิท พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครองท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน *ประมวลสาระชุด
วิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น* หน่วยที่ 8 หน้า 12 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- _____ (2549 ข) *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงาน
ท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____ (2550) “การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎีแนวคิดและหลักการ” ใน *ประกอบการ
เรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตสาขาการปกครองท้องถิ่น
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท*
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2541) “รัฐสภา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการ
ทางการเมือง* หน่วยที่ 3 หน้า 256 นนทบุรี สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อ้างถึงใน ธโรธร คุ้มทองคำ (2547) “อำนาจนิติ
บัญญัติและอำนาจบริหาร” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย
หน่วยที่ 13* หน้า 139 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชา
รัฐศาสตร์
- ขบวน พลตรี (2544) *มนุษย์กับสังคม* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์ อ้างถึงใน
“แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- คำนวล คำมณี (2547) *ปรัชญาการเมือง* ภาควิชาปรัชญาและศาสนา คณะมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี สำนักพิมพ์วิทย
บริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ปัตตานี

- งามพิศ สัตย์สงวน (2537) *สังคมและวัฒนธรรม* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 73 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก <http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- ชัยอนันต์ สมุทวานิช และ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ (2518) *กลไกรัฐสภา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์พิมพ์เนศ อ้างถึงใน ธโสธร ตูทองคำ (2547) “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา การเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 13 หน้าที่ 139 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550) “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ชาญไชย มุตตาหารัช (2550) “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลค้อหงส์ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลนครหาดใหญ่ อำเภอกว๊านใหญ่ จังหวัดสงขลา” รายงานศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ชุกดา จิตพิทักษ์ (2528) “ความหมายของบทบาท” อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก <http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- ชูศักดิ์ เทียงตรง (2545) *เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการปกครองท้องถิ่น* หน่วยที่ 1-7 หน้า 16 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครองท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น* หน่วยที่ 8 หน้า 8 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- เชาวลิต ยิ่งเยี่ยม (2550) “การกำกับดูแลและการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้บริหารเทศบาล” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- จิตยา สุวรรณชฎ (2527) *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสังคม* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณะสุขุมหาวิทยาลัยมหิดลคด อ้างถึงใน
“แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- ดวงกมล พรธานี (2550) “การจัดเวทีประชาคม” ค้นคืนวันที่ 23 ธันวาคม 2554 จาก
<http://doc.google.com/viewer?a=v&q=cache:LsdIQx6vrWgJ:ddf.or.th/tddf/library/files/library-2007-02-28>
- ดวงกมล เกียรติกวินวงศ์ (2551) “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชน: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี” รายงาน
การศึกษายิสรประปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
ท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- ทองอาน พาโทสง (2550) *รวมกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยสำหรับผู้บริหาร
ท้องถิ่น(นายกฯ) และ สมาชิกสภาท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ วิ.เจ.พรินต์ติ้ง
- ชนากร ฟุ้งกิตติกุล (2548) “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่: กรณีศึกษาแขวงนคร
พิงค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่” การค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ชเนศวร์ เจริญเมือง (254?) ใน สุกสวัสดิ์ ชัชวาล (บรรณาธิการ) *การปกครองท้องถิ่นกับการมี
ส่วนร่วมของประชาชน* กรุงเทพมหานคร โครงการจัดพิมพ์คปไฟ หน้า 8 อ้างถึง
ใน โกวิท พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครองท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน
ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น หน่วยที่ 8 หน้า 8 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- _____. (2550) *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นอีกมิติหนึ่งของ อารยธรรม
โลก ภาคแรก จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก* พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์โครงการจัดพิมพ์คปไฟ
- ชโสร ด้ทองคำ (2547) “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา
การเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 13 หน้า 118-207 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

- ธารทอง ทองสวัสดิ์ (2545) “การปฏิรูปสังคมและการปกครองในรัชสมัยรัชการที่ 5” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองไทย* หน่วยที่ 8 หน้า 417
 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ธิดา สารยะ “โครงสร้างของชนชั้นในสมัยสุโขทัย” *รวมปาฐกถาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2520-2521* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 อ้างถึงใน พิสิฐ เจริญวงศ์ และคณะ (2545) “การเมืองการปกครองก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ สังคมและการเมือง* หน่วยที่ 2
 หน้า 105 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- นันทวัน วุฒิ (2551) “บทบาท อำนาจ หน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี” *วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- นวพร เรืองสกุล (2548, 16 มีนาคม) “คิดใหม่กับระบบอุปถัมภ์” *หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน*
 หน้า 6
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์ (2553) “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า* ค้นคืนวันที่ 31 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/>
- “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” (2553) ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- ปธาน สุวรรณมงคล (2552) *การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*
 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ พิมพ์อักษร
- ประสิทธิ์ ดันตีกิตติพิสุทธิ์ (2549) “ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา” *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ*
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ประหยัด หงส์ทองคำ (2523) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช หน้า 4 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครองท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น* หน่วยที่ 8 หน้า 8 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- “ฝ่ายนิติบัญญัติ” (2553) ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/>

- พิทยา สายหู (2516) *ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกสังคม* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์พินเนส
 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” คืบค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่น พ.ศ.2542
 ประกาศ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ใน จักรกัทร สมบัติมนต์ (2551)
พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน้า 1 กรุงเทพมหานคร
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ใน ทองอาน พาโทสง (2550) *รวมกฎหมายและระเบียบ
 กระทรวงมหาดไทย สำหรับ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น(อบจ. เทศบาล อบต.)*
 หน้า 172 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ วิ.เจ.พรินต์ติ้ง
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาลัย และ มณีมัย รัตนมณี (2510) *ฝรั่งเศสในระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป*
 กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างถึงใน สมบัติ ชำรง
 ธัญวงศ์(2547) *การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา* พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพมหานคร
 สำนักพิมพ์เสมาธรรม หน้า 289-290
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาลัย (2545) “เสรีภาพกับสัญญาประชาคม” ใน *เอกสารการสอนชุดปรัชญา
 การเมือง* หน่วยที่ 8 หน้าที่ 379 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชา
 รัฐศาสตร์
- มรุฑ วันทนากร (2548) “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลหลังการเลือกตั้ง
 นายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
 คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550, 24 สิงหาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*
 ฉบับราชธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1-127
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (2554,
 8 มีนาคม) *ราชกิจจานุเบกษาฉบับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการ
 ประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554* เล่มที่ 128 ตอนพิเศษ 27 ง หน้า 1-6
- ราชบัณฑิตยสถาน (2532) *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*
 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ หน้า 315 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎี
 เกี่ยวกับบทบาท” คืบค้นวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก [http://www.pajumku.com/
 modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41](http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41)

- ราชบัณฑิตยสถาน (2546) *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542* กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ หน้า 602 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท”
ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก [http://www.pajumku.com/modules.php?
name=Content&pa=showpage&pid=41](http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41)
- รุจา ภูไพบูลย์ (2537) *การพยาบาลครอบครัว : แนวคิดทฤษฎีและการนำมาใช้* ขอนแก่น
สำนักพิมพ์ขอนแก่นการพิมพ์ อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืน
วันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก [http://www.pajumku.com/modules.php?name=
Content&pa=showpage&pid=41](http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41)
- เลิศพร พงษ์พิพัฒน์ (2550) “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลหลังสวน
จังหวัดชุมพร” รายงานการศึกษาศิกระประิณญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- “ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย” (2554) ค้นคืนวันที่ 25 มีนาคม 2554 ใน
<http://th.wikipedia.org/wiki>
- วราพร ผ่องสุวรรณ (2544) *ระดับขั้นพัฒนาการทางการเมือง: ภาพสะท้อนจากการอภิปรายไม่
ไว้วางใจตั้งแต่ พ.ศ.2532-2542* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะ
รัฐศาสตร์ อ้างถึงใน ธ โสธร ผู้ทองคำ (2547) “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ
บริหาร” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา การเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 13 หน้าที่
139 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- วินัย ชาญศิริเมธ (2553) “บทบาทสมาชิกสภาท้องถิ่น” ค้นคืนวันที่ 25 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.memberlocal.com/p2.007.htm>
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541) *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบผู้ว่าราชการจังหวัด
ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย หน้า 72 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาประชาสังคมและชุมชน
ท้องถิ่น* หน่วยที่ 8 หน้า 8 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชา
รัฐศาสตร์
- ศิธา เขียรถาวร (2552) “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น:
ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
(การเมืองการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

- ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล (2545) “การเมืองการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 1893-2112” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์ สังคมการเมืองไทย* หน่วยที่ 3 หน้าที่ 140
 นนทบุรีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- สงวนศรี วิรัชชัย (2527) “ความหมายของบทบาท” อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท”
 ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก <http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- สามารถ อารยะกุล (2551) “ประสิทธิภาพในด้านนิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล:
 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี”
 วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) คณะรัฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- สุชา จันท์เอม และสุรางค์ จันท์เอม (2520) *จิตวิทยาสังคม* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แพรว
 วิทยา หน้า 46 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27
 กรกฎาคม 2553 จาก <http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- สุพัตรา สุภาพ (2537) *สังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช หน้า 30
 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2547) *การเมือง : แนวคิดและการพัฒนา* พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพมหานคร
 สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- โสภา ชูพิกุลชัย (2522) *จิตวิทยาสังคมประยุกต์* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช
 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก
<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>
- สำนักงานเทศบาลตำบลกลางดง (2553) “บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลตำบลกลางดง”
 สถานที่ประชุม สภาเทศบาลตำบลกลางดง
- สำนักงานเทศบาลเมืองปากช่อง (2553) “บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลเมืองปากช่อง”
 สถานที่ประชุม สภาเทศบาลเมืองปากช่อง
- สำนักงานเทศบาลตำบลวังไทร (2553) “บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลตำบลวังไทร”
 สถานที่ประชุม สภาเทศบาลตำบลวังไทร

- สำนักงานเทศบาลตำบลสีมามงคล (2553) “บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลตำบลสีมามงคล” สถานที่ประชุม สภาเทศบาลตำบลสีมามงคล
- สำนักงานเทศบาลตำบลหมูสี (2553) “บันทึกรายงานการประชุมสภาเทศบาลตำบลหมูสี” สถานที่ประชุม สภาเทศบาลตำบลหมูสี
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2548) *การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- “หลักการในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance)” (2554) ค้นคืนวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2554 จาก <http://freedom-thing.blogspot.com/2011/05/checks-and-balances.html>
- อมร รักษาสัตย์ (2548) “ความคิดทางการเมืองและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง จากยุคโบราณถึงยุคปัจจุบัน” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 1 หน้า 19-20 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชา รัฐศาสตร์
- อภิชาติ ไชยสีดา (2551) “ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- อมรชัย ชกจิตต์ (2551) “บทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลท่าแซะ อ.ท่าแซะ จ.ชุมพร” รายงานศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธ์ (2539) *ระบบอุปถัมภ์* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อาทร คุระวรรณ (2543) “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้” รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- อารีญา ตลิ่งจิตร (2550) “ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทน กรณีศึกษา: สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช” รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

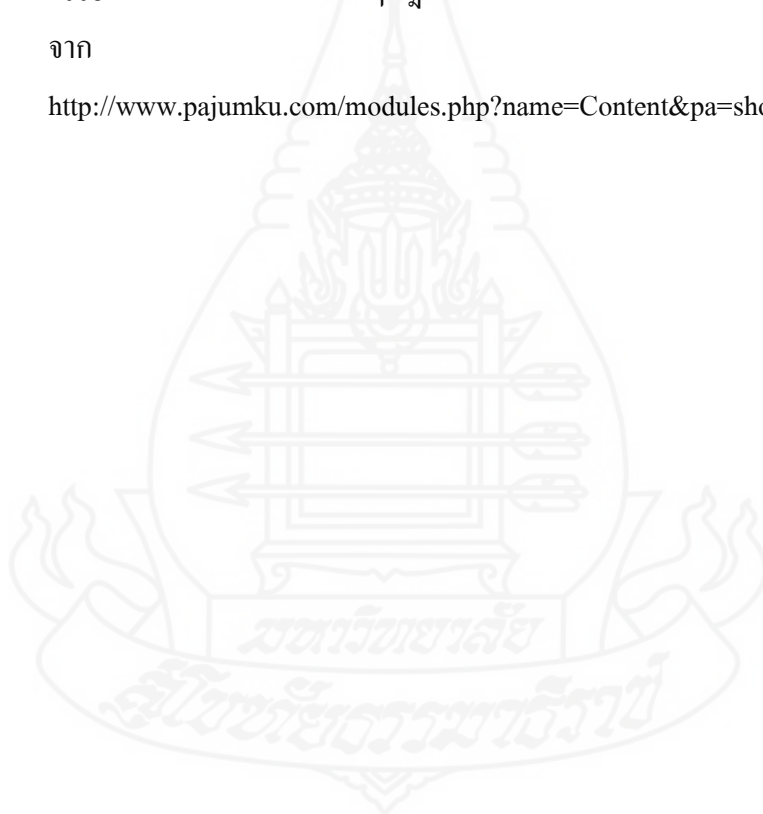
แอนโทนี ฮอลล์ “ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิดและคำศัพท์” แปลจาก

Anthony Holl “Patron – Clint Relations : Concepts and Term” ใน *Friends, Followers and Factions, a Reader in Political Clientelism* โดย ปรีชา คุวินทร์พันธ์ (2539) กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Tony Byrne (19??) “ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น” อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม (2549 ก) “องค์กรปกครองท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ” ใน *ประมวลสาระทศวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น* หน่วยที่ 8 หน้า 11-12 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

Pass, Lowes & Davis, (1993) *Collins dictionary odeconomics* Glasgow Harper Collins p 1008 อ้างถึงใน “แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท” ค้นคืนวันที่ 27 กรกฎาคม 2553 จาก

<http://www.pajumku.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=41>

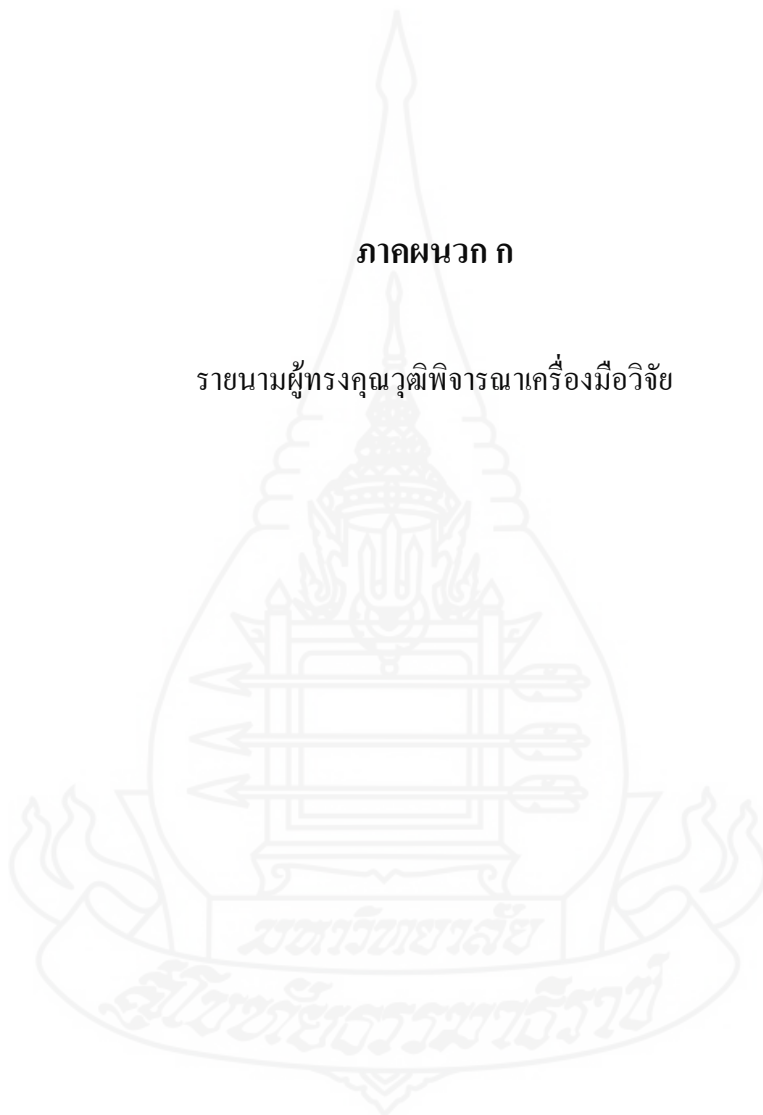


ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

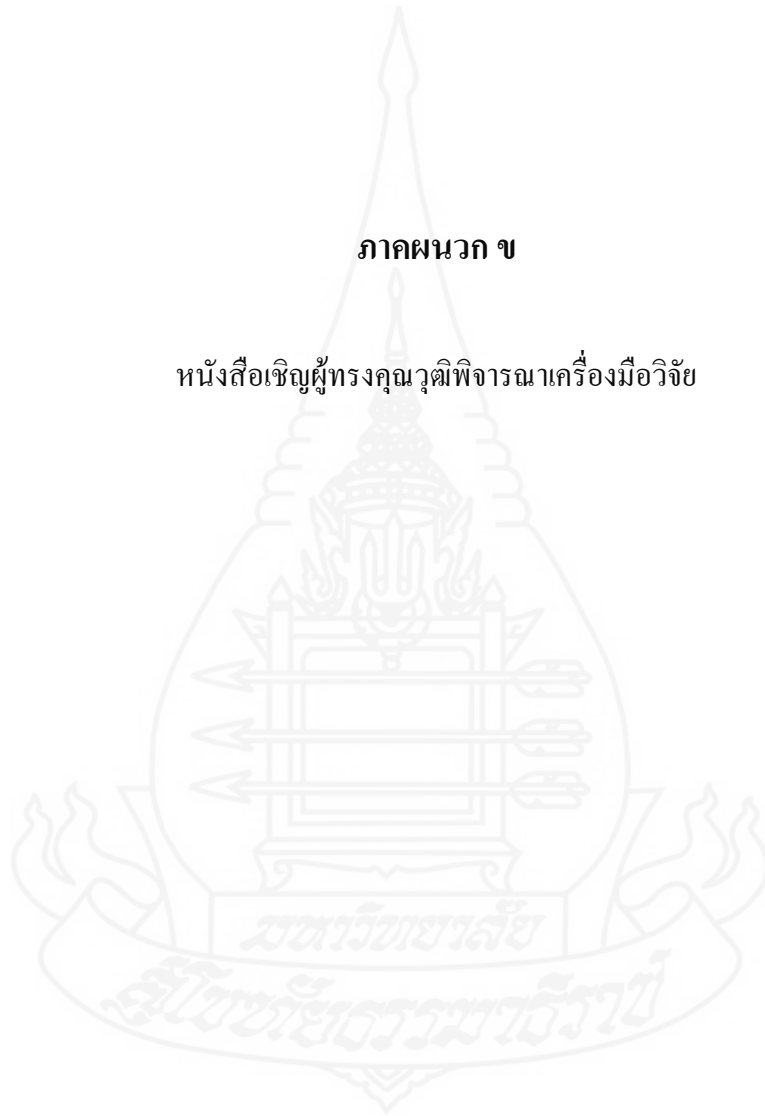


รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

1. ชื่อ รศ. ทวีคุณ สวรรค์ตรานนท์
 สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
 วุฒิการศึกษา ปริญญาวิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต
 ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - ตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 - ประธานกรรมการอำนวยการสำนักงาน โครงการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น
2. ชื่อ นายวันชัย ทิพย์ชัย
 สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี
 วุฒิการศึกษา ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
 ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 - กรรมการสำนักงาน โครงการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 - มีความชำนาญด้านการปกครองท้องถิ่น
3. ชื่อ นายชนัฐ เทศนศิลป์
 สถานที่ทำงาน สำนักงานเทศบาลตำบลหน้าพระลาน อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.สระบุรี
 วุฒิการศึกษา ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
 ประสบการณ์หรือความชำนาญ
 - ปลัดเทศบาล และ เลขานุการสภาเทศบาล
 - มีความชำนาญด้านการปกครองท้องถิ่น

ภาคผนวก ข

หนังสือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย





ที่ ศธ 0522.22 (น)/ว. 1A98

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

เรียน รองศาสตราจารย์ทวิคุณ สวรรค์ตรานนท์

สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา รายละเอียดดังเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าวนี้ นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาในชั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้น มีความครอบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย สาขาวิชารัฐศาสตร์ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความคิดเห็น เพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียนด้วยตนเอง

สาขาฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ รุ่งโรจน์ พรหมอินทร์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์



ที่ ศธ 0522.22 (บ)/ว./A๙๘

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

เรียน อาจารย์วันชัย ทิพย์ชัย

สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตรีภูมิตนตรีชัย นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา รายละเอียดดังเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าวนี้ นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาในชั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้น มีความครอบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย สาขาวิชารัฐศาสตร์ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียนด้วยตนเอง

สาขาฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575



ที่ ศธ 0522.22 (บ)/ว. 1498

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

๓ ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอเรียนเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเครื่องมือวิจัย

เรียน นายชนัญ เทศนศิลป์

สิ่งที่ส่งมาด้วย โครงการวิทยานิพนธ์จำนวน 1 ชุด

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช กำลังทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา รายละเอียดดังเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าว นักศึกษาได้จัดทำเครื่องมือที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล และได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากอาจารย์ที่ปรึกษาในชั้นหนึ่งแล้ว แต่เพื่อให้เครื่องมือที่จัดทำนั้น มีความครอบคลุมเนื้อหาวิชา แนวปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักและกระบวนการวิจัย สาขาวิชารัฐศาสตร์ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ได้โปรดพิจารณาตรวจสอบและให้ความคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงเครื่องมือการวิจัยของนักศึกษาผู้นี้ด้วย สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ นักศึกษาจะนำเรียนด้วยตนเอง

สาขาฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ภาคผนวก ค

เครื่องมือวิจัย



แบบวิจัยจากการสำรวจเอกสารการประชุมสภาเทศบาล

สำรวจจากเอกสารบันทึกการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งสำรวจจากสำเนาทันทีการประชุมสภาเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2550-2553 จากเทศบาล จำนวน 5 แห่ง ในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ประกอบด้วย เทศบาลเมืองปากช่อง เทศบาลตำบลกลางดง เทศบาลตำบลหมูสี เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลวังไทร มีข้อมูลที่สำรวจดังนี้

1. การประชุมมีสมาชิกสภาเทศบาลเสนอกระทู้ถามฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด มีข้อมูลที่สำรวจดังนี้

- 1.1 ตั้งแต่เริ่มการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสมัยปัจจุบันมีการอภิปรายจำนวน.....ครั้ง
- 1.2 ตั้งแต่เริ่มการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสมัยปัจจุบันมีการตั้งกระทู้ถามจำนวน.....ครั้ง
- 1.3 มีสมาชิกสภาช่วงสมัยปัจจุบันมีการอภิปรายจำนวน.....คน
- 1.4 มีสมาชิกสภาช่วงสมัยปัจจุบันตั้งกระทู้ถามจำนวน.....คน

2. เรื่องใดที่สมาชิกสภาเทศบาล สนใจถามฝ่ายบริหาร มีข้อมูลที่สำรวจดังนี้

- 2.1 เรื่องกิจการ โครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การระบายน้ำ ฯลฯ จำนวน.....ครั้ง
- 2.2 เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ และสิ่งปลูกสร้าง จำนวน.....ครั้ง
- 2.3 เรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาขึ้นเงินเดือน พนักงานข้าราชการ จำนวน.....ครั้ง
- 2.4 เรื่องคุณภาพของโครงการที่ฝ่ายบริหารกำลังดำเนินการอยู่จำนวน.....ครั้ง
- 2.5 ติดตามความคืบหน้าของนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงต่อสภาเทศบาล จำนวน.....ครั้ง
- 2.6 เรื่องอื่นๆ จำนวน.....ครั้ง เรื่องใดบ้าง

3. ฝ่ายบริหารให้ความสนใจตอบคำถามของสมาชิกสภาเทศบาลเพียงใด มีข้อมูลที่สำรวจดังนี้

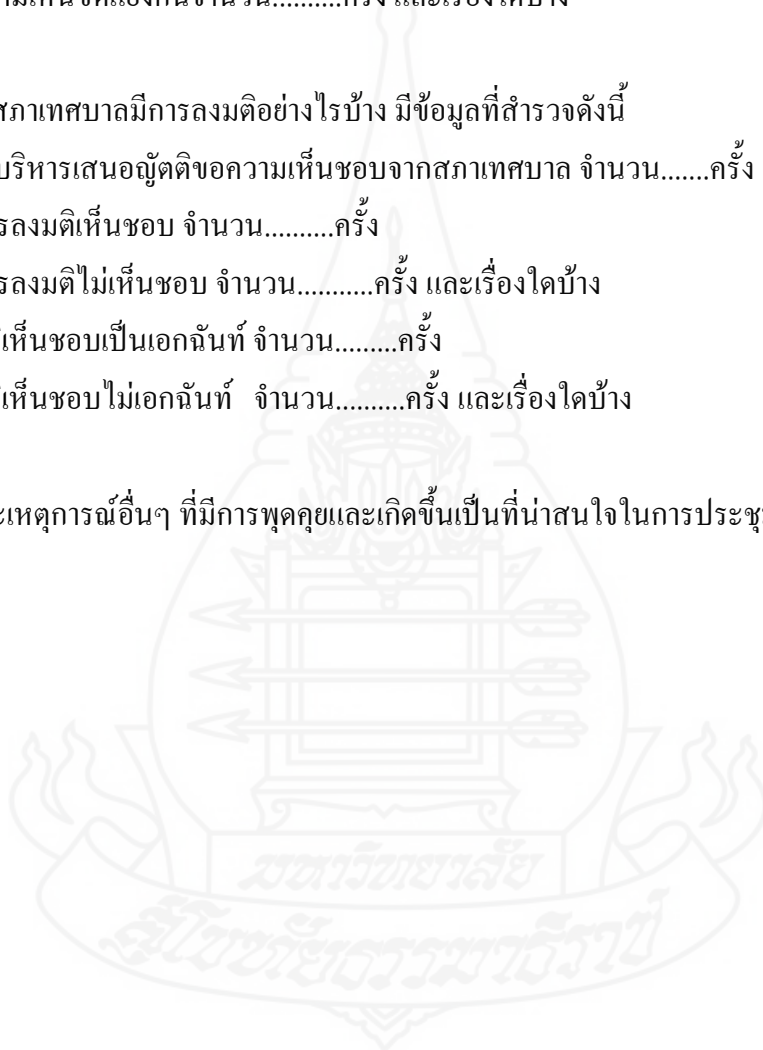
- 3.1 ตอบคำถามตรงประเด็นที่สมาชิกสภาถามจำนวน.....ครั้ง
- 3.2 ตอบคำถามไม่ตรงประเด็นที่สมาชิกสภาถามจำนวน.....ครั้ง
- 3.3 ไม่ตอบคำถามจำนวน.....ครั้ง

4. สมาชิกสภาเทศบาล มีการอภิปราย หรือ ข้อเสนอแนะใดแก่ฝ่ายบริหารบ้าง มีข้อมูลที่สำคัญดังนี้
 - 4.1 เรื่องความต้องการของประชาชน จำนวน.....ครั้ง และเรื่องใดบ้าง
 - 4.2 เรื่องการข้อบกพร่องของฝ่ายบริหาร จำนวน.....ครั้ง และเรื่องใดบ้าง

5. ในการประชุมมีสมาชิกสภาฯ มีความเห็นที่ขัดแย้งกับฝ่ายบริหารหรือไม่ มีข้อมูลที่สำคัญดังนี้
 - 5.1 มีความเห็นขัดแย้งกันจำนวน.....ครั้ง และเรื่องใดบ้าง

6. สมาชิกสภาเทศบาลมีการลงมติอย่างไรบ้าง มีข้อมูลที่สำคัญดังนี้
 - 6.1 ฝ่ายบริหารเสนอญัตติขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จำนวน.....ครั้ง
 - 6.2 มีการลงมติเห็นชอบ จำนวน.....ครั้ง
 - 6.3 มีการลงมติไม่เห็นชอบ จำนวน.....ครั้ง และเรื่องใดบ้าง
 - 6.4 มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ จำนวน.....ครั้ง
 - 6.5 มีมติเห็นชอบไม่เอกฉันท์ จำนวน.....ครั้ง และเรื่องใดบ้าง

7. เรื่องและเหตุการณ์อื่นๆ ที่มีการพูดคุยและเกิดขึ้นเป็นที่น่าสนใจในการประชุมสภาเทศบาล



แบบสัมภาษณ์

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการวิจัยประกอบการทำวิทยานิพนธ์ในเรื่อง “บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร: ศึกษากรณีเทศบาลในเขตอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา” ของนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คำตอบจากเอกสารนี้จะใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในเอกสารทางวิชาการ ขอความกรุณาผู้ตอบได้ให้ข้อมูลที่แท้จริงและให้รายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลครั้งนี้ และแบบสัมภาษณ์นี้ขอให้ท่านให้ข้อมูลในส่วนเทศบาลที่ท่านดำรงตำแหน่งอยู่เท่านั้น

ให้ทำเครื่องหมาย ลงในวงเล็บ () และให้คำอธิบายเพิ่มเติมในช่องว่างที่กำหนดเพื่อความชัดเจนของคำตอบ

1. ข้อมูลส่วนบุคคล

ชื่อ..... ตำแหน่ง.....
สังกัดเทศบาล.....

1.1 เพศ () ชาย () หญิง

1.2 อายุ () 25 - 35 ปี () 36 - 45 ปี () 46 - 55 ปี
() 56 - 65 ปี () สูงกว่า 65 ปี

1.3 ระดับการศึกษา () ประถมศึกษา () มัธยมศึกษา () มัธยมปลาย หรือ ปวช.
() อนุปริญญา หรือ ปวส. () ปริญญาตรี () สูงกว่าปริญญาตรี

1.4 รายได้ต่อเดือน

() ต่ำกว่า 10,000 บาท () 10,001 - 20,000 บาท () 20,001 - 30,000 บาท
() 30,001 - 40,000 บาท () สูงกว่า 40,000 บาท

2. แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพทั่วไปในสภาเทศบาล

2.1 เสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลของท่านเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารใช่หรือไม่

() ใช่

() ไม่ใช่

(คำอธิบาย).....

2.2 นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลของท่านใช่หรือไม่

() ใช่

() ไม่ใช่

(คำอธิบาย).....

3. แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาล

3.1 ให้ท่านเรียงลำดับบทบาทความสำคัญของสมาชิกสภาตามความคิดของท่าน (เริ่มจากสำคัญมากไปหาน้อย โดยใส่ลำดับตัวเลขในวงเล็บ)

() ออกกฎหมาย

() ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

() พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ

() อื่นๆ ระบุ

.....

3.2 สภาพเทศบาลของท่านใช้วิธีการใดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- () อภิปรายทั่วไป
 - () ตั้งกระทู้ถาม
 - () เข้าตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ
 - () อื่นๆ.....
-
-

3.3 ในการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี มีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ชักถาม อภิปราย หรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายที่แถลงหรือไม่

- () มี () ไม่มี
- เรื่องใด.....
-
-

3.4 สภาพเทศบาลของท่านเคยตรวจสอบ หรือกำกับดูแล ผลสำเร็จตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงต่อสภาบ้างหรือไม่

- () เคย () ไม่เคย
- หากเคยผลเป็นอย่างไร.....
-
-

3.5 สภาพเทศบาลของท่าน เคยมีการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล บ้างหรือไม่

- () เคย () ไม่เคย
- หากเคยมีเรื่องใดบ้าง.....
-
-

3.6 การอภิปรายทั่วไป หรือการตั้งกระทู้ถามของสภาเทศบาลของท่านมีผลต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือไม่

() มี () ไม่มี

เพราะเหตุใด.....
.....
.....

3.7 สภาเทศบาลของท่านเคยตรวจสอบเรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของพวกพ้องตนเอง หรือเพื่อให้ตนเองได้รับความนิยมน้างหรือไม่

() เคย () ไม่เคย

หากเคยผลเป็นอย่างไร.....
.....
.....

3.8 สภาเทศบาลของท่านเคยมีการตรวจสอบความโปร่งใสเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายบริหารหรือไม่

() เคย () ไม่เคย

หากเคยคือเรื่องใดบ้าง.....
.....
ผลเป็นอย่างไร.....
.....

3.9 สภาเทศบาลของท่านเคยตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายหรือพิจารณาขึ้นเงินเดือนข้าราชการและพนักงานในเทศบาล ของฝ่ายบริหารหรือไม่

() เคย () ไม่เคย

หากเคยผลเป็นอย่างไร.....
.....
.....

3.10 สภาพเทศบาลของท่านเคยตรวจสอบคุณภาพและปริมาณของเนื้องาน เช่น คุณภาพของ
สิ่งก่อสร้าง คุณภาพและราคาของครุภัณฑ์ที่จัดซื้อ ในกิจการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการหรือไม่

() เคย () ไม่เคย

หากเคยคือเรื่องใดบ้าง.....

.....

ผลเป็นอย่างไร.....

.....

.....

3.11 ก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีการประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่าย
บริหารหรือไม่

() มี () ไม่มี

เพราะเหตุใด.....

.....

.....

3.12 ในการประชุมสภาเทศบาล มีสมาชิกสภาเทศบาลได้แสดงบทบาท เช่น การอภิปราย ตั้งกระทู้
ถาม หรือแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมอย่างไรบ้าง

() มีการแสดงบทบาทครบทุกคนเป็นประจำ

() มีการแสดงบทบาทเป็นบางคนและซ้ำๆในคนเดิม

() มีการแสดงบทบาทน้อยมาก หรือบางคนไม่เคยแสดงบทบาทเลย

() ไม่มีมีการแสดงบทบาทใดๆเลย ทั้งสภาเทศบาล

3.13 ท่านคิดว่า สภาเทศบาลของท่านมีประสิทธิภาพเพียงใด ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้
อำนาจของฝ่ายบริหาร

- () มากที่สุด
() มาก
() ปานกลาง
() น้อย
() น้อยมาก

เพราะ.....

4. แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร
ของสภาเทศบาล

4.1 ท่านคิดว่า สภาเทศบาลมีอุปสรรคใดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (ตอบได้
มากกว่า 1 ข้อ)

- () ปัญหาการขาดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล
() ปัญหาการมีอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ครอบงำสมาชิกสภาเทศบาล
() ปัญหาขาดการมีภาวะผู้นำหรือขาดความเป็นตัวแทนประชาชน ของสมาชิกสภาเทศบาล
() ปัญหาด้านกฎหมายที่ให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลน้อยเกินไป
() อื่นๆ ระบุ

4.2 ท่านคิดว่า การที่นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล จะเป็น
อุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสภาเทศบาลหรือไม่

- () เป็น () ไม่เป็น

เพราะ (อธิบาย)

4.3 ท่านคิดว่า การมีเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับฝ่ายบริหารมี “ผลดี” และ “ผลเสีย” อย่างไรบ้าง

ผลดี คือ

ผลเสีย คือ

4.4 ท่านคิดว่า การมีเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล เป็นคนละกลุ่ม กับฝ่ายบริหารมี “ผลดี” และ “ผลเสีย” อย่างไรบ้าง

ผลดี คือ

ผลเสีย คือ

5. แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของสภาเทศบาล

5.1 ท่านคิดว่า มีวิธีใดในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับสมาชิกสภาเทศบาล ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- () ให้สภามีอำนาจการอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร
- () กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าที่กำหนดไว้เดิม โดยควรมีความรู้ขั้นต่ำระดับ.....
- () ให้มีอบรมและมีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลบ่อยๆ

5.2 ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งสมัยปัจจุบันนี้ สมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลของท่าน ได้มีการเข้ารับการอบรม หรือศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับ บทบาทหน้าที่ กฎหมาย หรือความรู้อื่นๆเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของตนเองบ้างหรือไม่

- () มีการหาความรู้เพิ่มกันทุกคน
- () มีการหาความรู้เพิ่มเติมเป็นบางคน
- () ไม่มีมีการหาความรู้เพิ่มเติมเลย

(อธิบาย).....

.....

5.3 ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งสมัยปัจจุบันนี้ เทศบาลของท่านได้จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการศึกษาอบรม หรือสัมมนา แก่สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่บ้างหรือไม่

() มี () ไม่มี

(อธิบาย).....

.....

5.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

.....

.....

.....

6. แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับคุณภาพในการประชุมสภาเทศบาลในช่วงสมัยปัจจุบัน

6.1 การประชุมสภาเทศบาลประธานที่ประชุมมีการนำเรื่องที่เป็นสาระความรู้ หรือประโยชน์มาแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบบ้างหรือไม่

() มีมาแจ้งให้ทราบเสมอๆ

() มีบ้างแต่น้อย

() ไม่มีเลย

(อธิบาย).....

.....

6.2 ประธานสภาเทศบาลได้ดำเนินการประชุมให้มีความเรียบร้อยเรียบร้อยเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมหรือไม่

() ทำตามระเบียบข้อบังคับ

() ไม่ทำตามระเบียบข้อบังคับ

อธิบาย.....

.....

6.3 สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้และเข้าใจ ในกฎระเบียบ ข้อบังคับการประชุมดีอย่างน้อยเพียงใด

- () มีความรู้ความเข้าใจดีทุกคน
 () มีความรู้ความเข้าใจดีเป็นบางคน
 () ไม่มีความรู้ความเข้าใจเลยทุกคน

(อธิบาย).....

.....

6.4 สมาชิกสภาเทศบาลได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรต่างๆที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนดบ้างหรือไม่

- () ได้รับการอบรมทุกคน
 () ได้รับการอบรมเป็นบางคน
 () ไม่ได้เข้ารับการอบรมเลยทุกคน

(อธิบาย).....

.....

6.5 ในการประชุมสภาเทศบาลมีสมาชิกตั้งกระทู้ถาม มีข้อเสนอแนะ หรือนำปัญหาของประชาชน มาหรือ ต่อสภาเพื่อฝ่ายบริหารได้ตอบกระทู้ หรือ ได้นำข้อเสนอแนะหรือปัญหาไปแก้ไข บ้างหรือไม่

- () มีอยู่เสมอๆ
 () มีบ้างแต่น้อย
 () ไม่มีเลย

(อธิบาย).....

.....

6.6 วิธีการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาเทศบาลใช้ถามฝ่ายบริหารในที่ประชุมเป็นรูปแบบใด

- () มีการยื่นกระทู้ถามเป็นหนังสือล่วงหน้าก่อนการประชุมต่อประธานสภาเทศบาล
 () ใช้วิธีการถามด้วยวาจาจากกลางที่ประชุม
 () มีการใช้ทั้งสองวิธี

(อธิบาย).....

.....

6.7 ฝ่ายบริหารได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องที่สภาได้ตั้งกระทู้ถามบ้างหรือไม่

- () ตอบทุกคำถาม
 () ตอบเป็นบางคำถาม
 () ไม่ตอบเลย

(อธิบาย).....

6.8 เคยมีการถกเถียงกันขั้นรุนแรงในระหว่างประชุมสภาเทศบาลหรือไม่

- () มีอยู่เป็นประจำเสมอๆ
 () มีบ้างแต่น้อย
 () ไม่มีเลย

(อธิบาย).....

6.9 เคยมีเหตุการณ์ความวุ่นวายในในระหว่างการประชุมสภาเทศบาลบ้างหรือไม่

- () เคยมี () ไม่เคยมี

(อธิบาย).....

6.10 ประธานที่สภาใช้วิธีการใดจัดการเมื่อเหตุการณ์ความวุ่นวายขึ้นในระหว่างประชุมสภาเทศบาล
 (หากไม่เคยมีให้ข้ามไปทำข้อต่อไป)

- () สั่งปิดการประชุมทันที
 () สั่งพักการประชุม
 () สั่งให้ผู้ก่อความวุ่นวายออกจากที่ประชุม

(อธิบาย).....

6.11 เคยมี สมาชิกสภาไม่เข้าร่วมประชุมจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปิดประชุมสภาเทศบาลได้บ้างหรือไม่

() เคยมี () ไม่เคยมี

(อธิบาย).....

.....

6.12 เคยมี การปิดประชุมเพราะสาเหตุจากสมาชิกสภาเทศบาลเดินออกจากที่ประชุมสภาเทศบาลเป็นเหตุให้มีองค์ประชุมไม่ครบบ้างหรือไม่

() เคยมี () ไม่เคยมี

(อธิบาย).....

.....

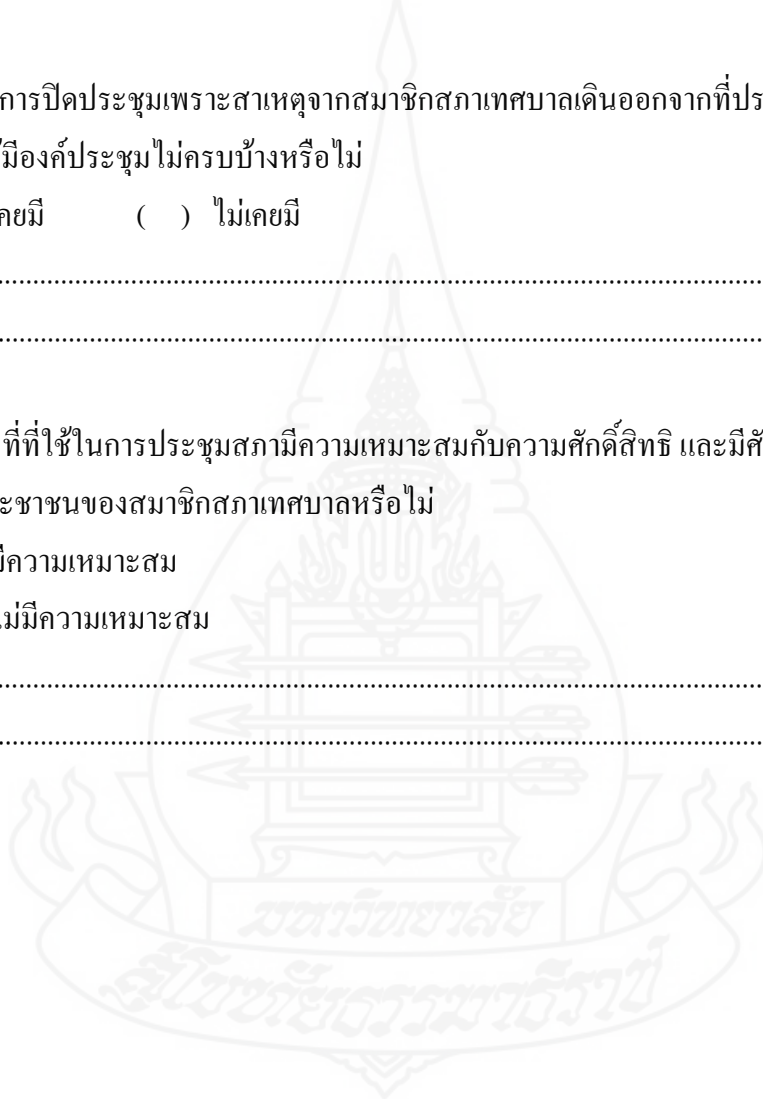
6.13 สถานที่ที่ใช้ในการประชุมสภามีความเหมาะสมกับความศักดิ์สิทธิ์ และมีศักดิ์ศรี ในการเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่

() มีความเหมาะสม

() ไม่มีความเหมาะสม

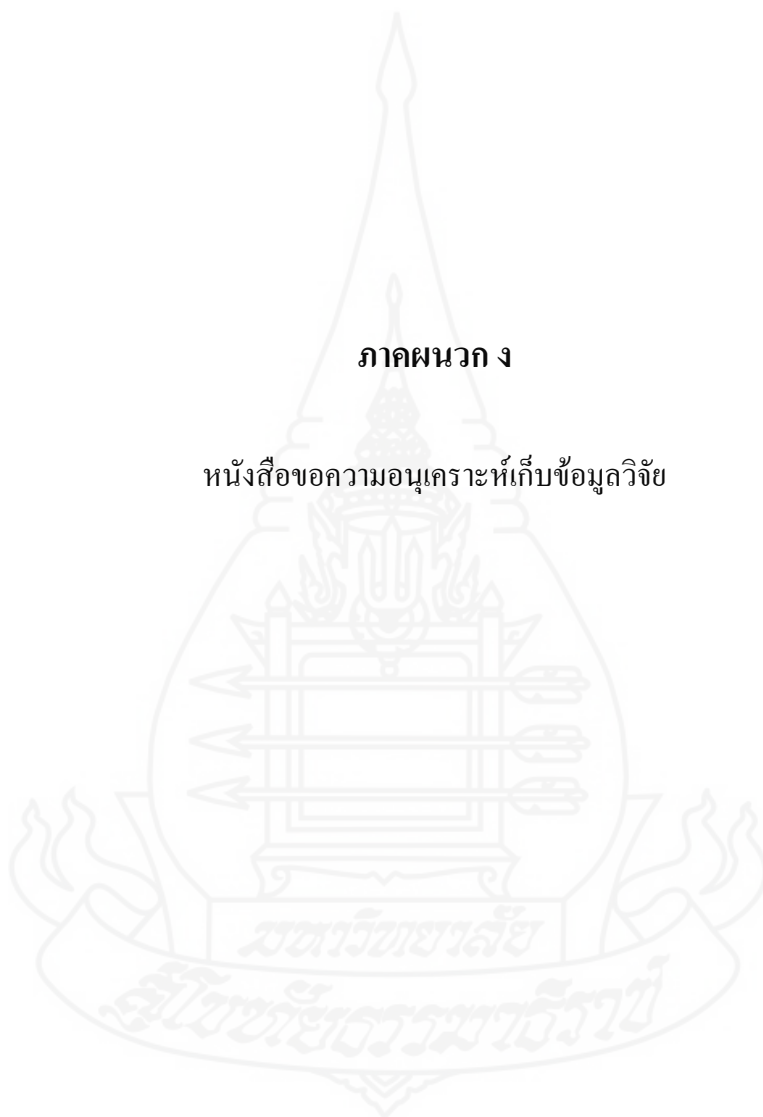
(อธิบาย).....

.....



ภาคผนวก ง

หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลวิจัย





ที่ ศธ 0522.22(บ)/ว 1499

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอลความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน นายเทศมนตรี เทศบาลเมืองปากช่อง

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องขอทราบข้อมูลเพื่อทำการวิจัยจากหน่วยงานของท่าน สาขาฯ จึงเรียนมาเพื่อขอลความอนุเคราะห์ ในการอนุญาตให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์ ตาม วัน เวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังว่าจะได้รับความกรุณาจากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575



ที่ ศธ 0522.22(บ)/ว 1499

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอลาอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

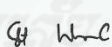
เรียน นายเทศมนตรี เทศบาลตำบลกลางดง

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องขอทราบข้อมูลเพื่อทำการวิจัยจากหน่วยงานของท่าน สาขา จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ ในการอนุญาตให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย ดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์ ตาม วัน เวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังว่าจะได้รับความกรุณาจากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อ โปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ


(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575



ที่ ศธ 0522.22(บ)/ว 1499

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน นายเทศมนตรี เทศบาลตำบลสีมามงคล

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องขอทราบข้อมูลเพื่อทำการวิจัยจากหน่วยงานของท่าน สาขาฯ จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ ในการอนุญาตให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์ ตาม วัน เวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังว่าจะได้รับความกรุณาจากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรค พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575



ที่ ศธ 0522.22(11)/ว 1499

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอลความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหมูสี

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตรีภูมิตนตรีชัย นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องขอทราบข้อมูลเพื่อทำการวิจัยจากหน่วยงานของท่าน สาขาฯ จึงเรียนมาเพื่อขอลความอนุเคราะห์ ในการอนุญาตให้นักศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย ดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์ ตาม วัน เวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังว่าจะได้รับความกรุณา จากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อ โปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

Cy Wre

(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรค พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575



ที่ ศธ 0522.22(บ)/ว 1499

สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

3 ธันวาคม 2553

เรื่อง ขอลความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลวังไทร

เนื่องด้วย นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ศึกษากรณีเทศบาลในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

ในการนี้นักศึกษาจำเป็นต้องขอทราบข้อมูลเพื่อทำการวิจัยจากหน่วยงานของท่าน สาขาฯ จึงเรียนมาเพื่อขอลความอนุเคราะห์ ในการอนุญาตให้นักศึกษาคำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย ดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์ ตาม วัน เวลาที่เห็นสมควร ทั้งนี้ สาขาวิชารัฐศาสตร์ หวังว่าจะได้รับความกรุณาจากท่านและขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ฐปนรรต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

สาขาวิชารัฐศาสตร์
โทรศัพท์ 0-2504-8356-9
โทรสาร 0-2503-3575

ภาคผนวก จ

รายนามผู้ช่วยวิจัย



รายนามผู้ช่วยผู้วิจัย

1. น.ส.ศกามาศ เพ็ชรโต
2. นางสุภลักษณ์ พัฒนศักดิ์
3. นายพีระ โหมดเครือ
4. น.ส.อิสริย์ภรณ์ วงศ์ขันตี
5. นายผดุงศักดิ์ ปาทา



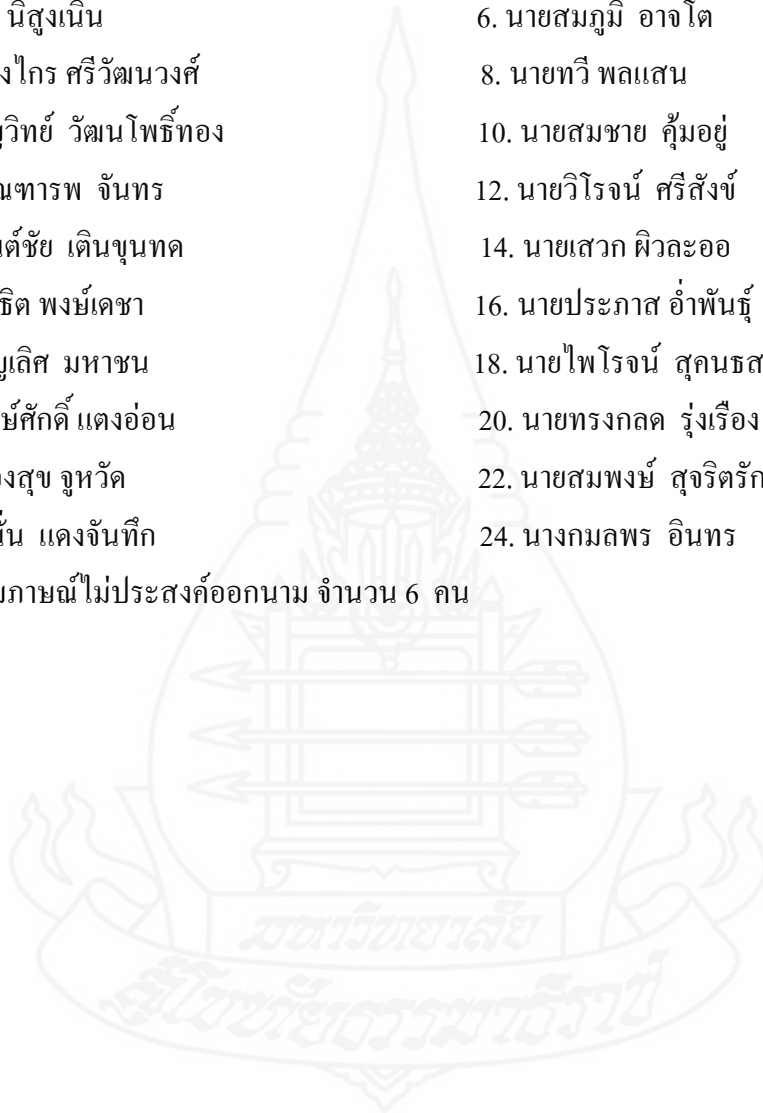
ภาคผนวก ฉ

รายนามผู้ให้สัมภาษณ์



รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. นายอรุณศักดิ์ รัตนะคุณชัย | 2. นางกมลลา วงศ์ศุภบุตร |
| 3. นายกังวาน บรรณาณูมิ | 4. นายจักรพงษ์ ภูสวัสดิ์ |
| 5. นายพูน นิสุงเนิน | 6. นายสมภูมิ อาจโต |
| 7. นายเกรียงไกร ศรีวัฒนวงศ์ | 8. นายทวี พลแสน |
| 9. นายชาญวิทย์ วัฒนโพธิ์ทอง | 10. นายสมชาย คุ้มอยู่ |
| 11. น.ส.มณฑารพ จันทร์ | 12. นายวิโรจน์ ศรีสังข์ |
| 13. นายมนต์ชัย เต็มขุนทด | 14. นายเสวก ผิวละเอียด |
| 15. นายสาธิต พงษ์เดชา | 16. นายประภาส อ่ำพันธุ์ |
| 17. นายบุญเลิศ มหาชน | 18. นายไพโรจน์ สุคนธสาคร |
| 19. นายพงษ์ศักดิ์ แดงอ่อน | 20. นายทรงกลด รุ่งเรือง |
| 21. นายทองสุข จุฬาค | 22. นายสมพงษ์ สุจริตรักษาธรรม |
| 23. นายสนั่น แดงจันทิก | 24. นางกมลพร อินทร |
| 25. ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ประสงค์ออกนาม จำนวน 6 คน | |



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายสมบัติ ตระกูลสุนทรชัย
วัน เดือน ปีเกิด	4 มิถุนายน 2507
สถานที่เกิด	อำเภอฝักไถ่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ประวัติการศึกษา	รบ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ.2548
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเทศบาลตำบลกลางดง ตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา
ตำแหน่ง	สมาชิกสภาเทศบาลตำบลกลางดง

