

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปกครองตนเองโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นใช้อำนาจในการบริหารจัดการเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จากการที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เน้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจการปกครอง จึงปรับปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะและรูปแบบของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยกำหนดให้แยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันโดยสิ้นเชิง คือการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเดิมนั้นผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากมติของที่ประชุมสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารขาดความเข้มแข็งและไม่มีอิสระในการบริหาร เพราะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น 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 เสียส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลจะมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรียังมีฐานะเป็นหัวหน้าของเสียส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล 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 ได้แก่เทศบาลเมืองปากช่อง 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 จากการสำรวจพบว่าการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2554 มีการพิจารณากันเป็นรายข้อ และมีการลงมติไม่เห็นชอบด้วยแต่เป็นเสียงข้างน้อยญัตติของฝ่ายบริหารจึงผ่านการพิจารณาอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ในวาระที่สาม จากการศึกษาพบว่าเทศบาลแห่งนี้มีความขัดแย้งกันเรื่องตำแหน่งประธานสภาเทศบาล

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

ส่วนการติดตามผลสำเร็จของนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงไว้ต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ ทุกเทศบาลมีเพียงแต่รับทราบในคำแถลงประเมินผลงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีการอภิปรายใดๆ

ผลสำรวจไม่พบที่มีการซักถามเลยในทุกเทศบาลคือเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการ บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือพิจารณาเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานในเทศบาล

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

บทบาทหนึ่งถึงแม้ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็คือการเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในสภาเทศบาลโดยสมาชิกสภา แต่ก็มีผลทางจิตวิทยาถึงฝ่ายบริหารว่าสมาชิกสภาเทศบาลก็มีอำนาจเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย เป็นการถ่วงดุลอำนาจอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้ จากการสำรวจไม่พบการแสดงบทบาทนี้เลย เนื่องจากการเสนอความคิดเห็นในการประชุมรอบแล้วผู้บริหารได้นำข้อเสนอนั้นบรรจุเป็นร่างเทศบัญญัติของตนเองและเสนอขอความเห็นจากสภาเทศบาล

บทบาทที่สภาเทศบาลสามารถมีโอกาสนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการทำงานของฝ่ายบริหารคือ การให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนห้าปี และแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ซึ่งฝ่ายบริหารต้องใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ จากการสำรวจพบว่า ไม่มีการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากฝ่ายสภาเทศบาล เป็นแต่เพียงการรับทราบและให้มติเห็นชอบ

2) วิธีตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล มีวิธีที่ใช้คือ

(1) การประชุมนอกรอบ พบว่า ก่อนที่มีการประชุมสภาเทศบาลมีการประชุมนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อทำความเข้าใจกัน โดยมีเทศบาล 3 แห่งที่ใช้วิธีนี้ได้แก่ เทศบาลเมืองปากช่อง เทศบาลตำบลสีมามงคล และเทศบาลตำบลหมูสี การประชุมนอกรอบร่วมกับฝ่ายบริหารก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในรายละเอียดก่อนมีการประชุมสภาเทศบาลจริง การประชุมนอกรอบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลได้แสดงความคิดเห็นบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลได้ค่อนข้างมีอิสระ แต่มีข้อเสียตรงที่ไม่มีการบันทึกการประชุม 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 เป็นอำเภอที่เป็นชายขอบของภาคอีสานทางด้านทิศตะวันตกของภาคที่มีพื้นที่ติดกับจังหวัดสระบุรี และจังหวัดนครนายก มีถนนมิตรภาพผ่านเป็นเส้นทางหลักของอำเภอ และเป็นเส้นทางหลักในการเดินทางจากกรุงเทพฯสู่ภาคอีสาน มีสภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีเนื่องเป็นเมืองท่องเที่ยว ประชากรประกอบอาชีพทางการเกษตร การค้า และธุรกิจบริการเป็นหลัก อำเภอปากช่องแบ่งการปกครองเป็น 12 ตำบล มีการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ การปกครองรูปแบบเทศบาล จำนวน 5 แห่ง และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล 9 แห่ง ในวิจัยครั้งนี้ได้เลือกวิจัยเฉพาะในส่วนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง จากการวิเคราะห์สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

2.1 การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

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

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

การแสดงผลบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหาร ที่ทำการวิจัยในเขตอำเภอปากช่องนี้ พบว่า เป็นการแสดงผลบทบาทในลักษณะที่จะมุ่งให้เกิดความกระตือรือร้นของฝ่ายบริหารในการทำงานให้เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นหรือประชาชน มากกว่าการตรวจสอบในทางสุจริต โปร่งใสในการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นการพยายามของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองให้นายกเทศมนตรีว่าเป็นคนดีมีฝีมือและผลงานในการบริหาร เป็นการส่งเสริมให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของตนได้รับความนิยมในสายตาประชาชน การแสดงผลบทบาทเช่นนี้กลับเป็นผลเสียกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภา เนื่องจากเมื่อฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมาก จึงเป็นเหตุให้อำนาจของสมาชิกและสภาเทศบาลในการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารน้อยลง และทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเกรงว่าถ้ามีการซักถามหรือตั้งข้อสงสัยในทางสุจริตในตัวนายกเทศมนตรี 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 ได้มีการเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วยเครื่องมือที่สำคัญ 4 ประการ

- 1) อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาเทศบาล
- 2) นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องแถลงนโยบายในการบริหารงานเทศบาลให้แก่สภาเทศบาลฟังก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่และยังต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาลฟังทุกปี
- 3) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี
- 4) อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวโดยสรุป อำนาจที่ฝ่ายสภาเทศบาลที่จะต้องรองรับฝ่ายบริหารมีมากขึ้น มีเครื่องมือหรือช่องทางในการตรวจสอบมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่เครื่องมือเหล่านี้จะใช้ได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละเทศบาล”

2.2.2 วิธีตรวจสอบนอกที่ประชุมสภาเทศบาล นอกที่ประชุมสภาเทศบาล พบว่าเนื่องจากทั้งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่และฝ่ายบริหารมีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน จากมีการประชุมนอกรอบ มีการตกลง เสนอแนะ หรือชักจูงเป็นการส่วนตัวกับฝ่ายบริหารนอกที่ประชุมสภาเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับ ประสิทธิ์ ดันติจิตติพิสุทธ์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น: กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า

“ความแตกต่างของกลุ่มการเมืองที่สังกัด เป็นฝ่ายบริหารหรือไม่เป็นฝ่ายบริหาร เนื่องจาก ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยยกมือเพื่ออภิปราย การยื่นญัตติหรือกระทู้ถาม ในการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อสอบถามหรือชักจูง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือผู้บริหาร อันเป็นการตรวจสอบควบคุมตามหน้าที่ที่มีเพื่อถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มอื่น จึงยอมทำหน้าที่ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายหรือมีการบันทึกไว้อย่างเป็นทางการมากกว่า เช่น การยกมือขออภิปราย ยื่นญัตติ หรือกระทู้ถามมากกว่า (ภายหลังสิ้นสุดการประชุมจะมีการถอดเทปบันทึกเสียงจัดทำเป็นรายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีการยกมือรับรองในที่ประชุมนัดถัดไปหรือคราวหน้า) แตกต่างจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถกระทำกระบวนการดังกล่าวอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเป็นด้วยสาเหตุที่ฝ่ายบริหารที่ตนสังกัดได้จัดให้มีการประชุมภายนอกอย่างไม่เป็นทางการก่อน มีการพูดคุย ชักจูง อย่างไม่เป็นทางการมาก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นการแสดงศักยภาพในที่อื่นนอกที่ประชุมสภาฯ และไม่ได้กระทำหน้าที่ต่อที่ประชุมหรือผู้เข้าร่วมประชุมที่ประกอบด้วย ปลัดหรือรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการหรือ

หัวหน้ากองงานต่างๆ ประชาชนหรือผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลต่างๆที่เข้าฟัง อันมีลักษณะคล้าย การตรวจสอบถ่วงดุลทางอ้อม เมื่อไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยอย่างปกติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึง ทำให้ผลการวิจัยนี้พบว่าการสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มฝ่ายบริหารกับกลุ่มอื่นๆมีความ แตกต่างกัน ในลักษณะค่าเฉลี่ยของการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดคนละกลุ่ม กับฝ่ายบริหารมีมากกว่า”

2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

2.3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากตัวสมาชิกสภาเทศบาลเอง

1) การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล จาก การสัมภาษณ์ พบว่า สาเหตุที่ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีบทบาทในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารน้อย เนื่องจากยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองน้อย ซึ่งสอดคล้องกับ ชาญไชย มุตตาหาราช (2550: 53) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาในการ บริหารงานเทศบาลกรณีศึกษา เทศบาลตำบลคองหงส์ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลนคร หาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า “ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลในการ บริหารงานในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ กำกับ ควบคุม ควบคุมฝ่ายบริหารในระดับค่อนข้างต่ำ” ชาคิริชัย 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 จึงเป็นภาวติดตาว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นเช่นนั้นด้วย เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลนั้นเมื่อ ลงสมัครรับเลือกตั้งกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ก็มีความคิดว่าตนเองนั้นเป็นฝ่ายบริหารไปด้วย จึง พยายามช่วยทำงานสนับสนุนและปกป้องฝ่ายบริหาร จนละเลยการทำหน้าที่การตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มอบให้

2) ขาดภาวะผู้นำและความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล

สาเหตุของปัญหา คือ การขาดความมีอิสระในการแสดงบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากแรงจูงใจในการเป็นสมาชิกในกลุ่มเดียวกันกับนายกเทศมนตรีและความเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรี จึงเป็นผลให้สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับ อารีญา ตลิ่งจิตร (2550: 91) ที่ศึกษาเรื่อง ความเข้าใจในบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนกรณีศึกษา สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดนครราชสีมา พบว่า “สมาชิกสภาตำบล ในเขตจังหวัดนครราชสีมา ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ”

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

“ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไปแล้วได้เกิดผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรเทศบาลได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี เนื่องจากการแก้ไขเงื่อนไขทางกฎหมายหลายประการที่มีผลโดยตรงที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น ที่มาของนายกเทศมนตรี การสร้างกลไกการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ในกรณีสภาเทศบาลไม่

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

“ปัญหาและสาเหตุการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล

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

2 ปัญหาการใช้อำนาจนิตินบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด มีสาเหตุจากกฎหมายไม่ต้องการให้ฝ่ายสภาเทศบาลใช้อำนาจนิตินบัญญัติเกินขอบเขตให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพส่วนสภาปัญหา พบว่า ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจในบทบาทตนเองน้อย การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางของประธานสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่นิตินบัญญัติของสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี”

2.2.3 ปัญหาและอุปสรรคจากการมีอิทธิพลของผู้บริหารที่ครอบงำสภาเทศบาล

และระบบอุปถัมภ์ภายในกลุ่มการเมือง ปัญหาจากอิทธิพลของผู้บริหารที่ครอบงำสภาเทศบาลสืบเนื่องจากการที่กฎหมายที่เพิ่มอำนาจและความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริหาร รวมทั้งความเข้มแข็งด้วยสถานะส่วนบุคคลของนายกเทศมนตรีเอง ประกอบกับความอ่อนแอที่เกิดกับสมาชิกสภาเทศบาลเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง การขาดภาวะผู้นำและความเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาล พร้อมกับการเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรี ทำให้มีปัญหาการครอบงำอำนาจสภาเทศบาล และการรับการ “อุปถัมภ์” จากฝ่ายบริหาร มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเล็งเห็นว่าหากทำสิ่งใดเป็นที่ไม่พอใจนายกเทศมนตรีโดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจ จะไม่ได้เข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำให้มีความเสียเปรียบในการหาเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงยอมที่จะทำในสิ่งที่ไม่ขัดใจกับ

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

“การแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ในส่วนนี้ ปัญหาเกิดจาก นายกเทศมนตรีไม่ยึดถือแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของ มงเตสกีเออ (Montesquieu) กล่าวคือ ใช้อำนาจในขอบเขตหน้าที่ของตนคืออำนาจบริหาร ไม่ก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาล 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 ชาคิตชัย จอมแจ้ง (2550 : บทคัดย่อ) ที่กล่าวถึงเรื่อง “อุปถัมภ์” ซึ่งอุปสรรคของการการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลว่า “สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น” อีกส่วนหนึ่งที่สนับสนุนความคิดเห็นที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลต้องพึงพิงหรือต้องยอมรับการอุปถัมภ์จากผู้บริหาร คืองานวิจัยของ ธนากร พุ่งกิตติกุล (2548: 52) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ : กรณีศึกษาแขวงนครพิงค์ เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า “ประชาชนไม่ทราบว่สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ชุดปัจจุบันเป็นใครเป็นส่วนใหญ่ เพราะว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจในตัวนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีภาพลักษณ์และบทบาทที่ชัดเจน” และจากการศึกษาของ ดวงมล เกียรติคุณวงศ์ (2251 : 95-97) เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชน ศึกษากรณี เทศบาลตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า

“ด้านกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่สังกัด กลุ่มตัวอย่างมีการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่น โดยรวมอยู่ใน ระดับมีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งมาก โดยมีการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นจากความเก่าแก่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมีผลต่อการตัดสินใจเลือกมาก” และ “หากมองในภาพรวมแล้ว การตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชนด้านกลุ่มการเมืองที่สังกัดมีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งมากที่สุด เพราะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่สังกัด มีอำนาจส่งผลให้สมาชิกกลุ่มได้รับการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะสมาชิกกลุ่มสามารถร่วมคิด ร่วมทำให้เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม นอกจากนั้นกลุ่มยังเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่สำคัญประชาชนมองว่า การบริหารงานของเทศบาลตำบลบ่อพลอยควรทำงานในรูปแบบทีมงาน เพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น”

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 แต่เมื่อพิจารณาความเหมาะสมตามสภาพสังคมในปัจจุบันผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษา เพราะผู้มีความรู้ในระดับมัธยมต้นนี้อยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาความรู้เพิ่มได้อีกโดยง่าย สำหรับผู้ที่มีความรู้ต่ำกว่านี้ หากมีความประสงค์ที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่นก็จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อยกระดับการศึกษาของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากเนื่องจากมีแหล่งการศึกษาอยู่ทั่วไปตามภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะสถาบันการศึกษานอกโรงเรียน หรือ กศน. และนอกจากนี้ยังมีผลกระทบกับสิทธิของประชาชนที่สนใจที่จะสมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลน้อยกว่าการกำหนดให้มีระดับวุฒิการศึกษาที่สูงกว่านี้ เพราะปัจจุบันมีผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้นจำนวนมาก

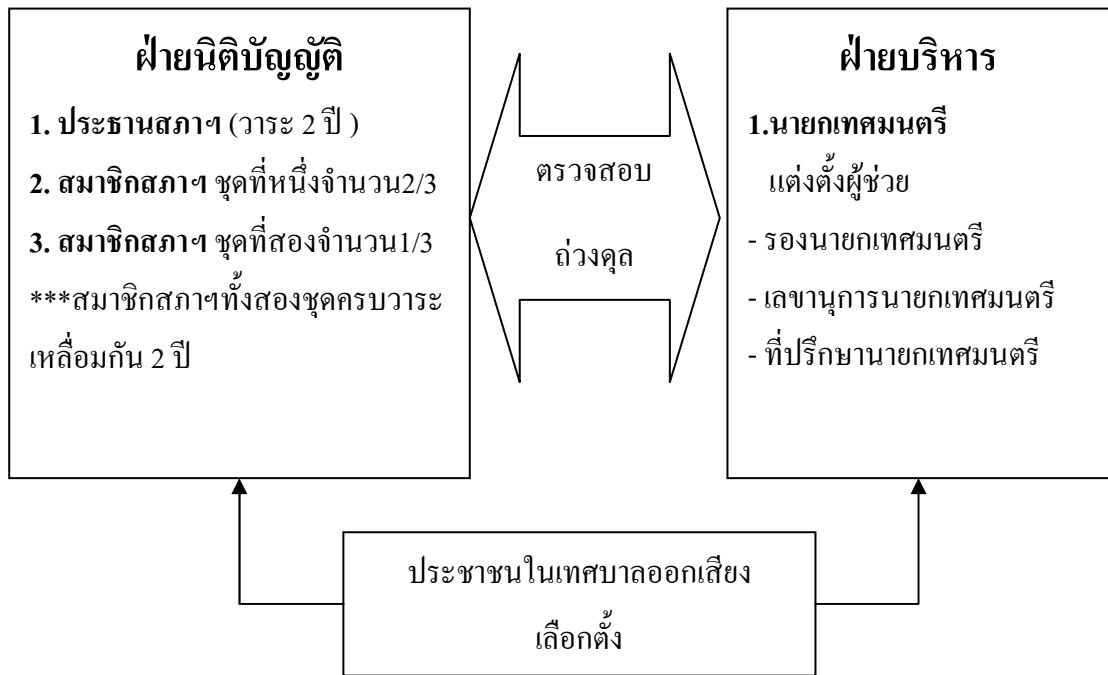
3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลลดการพึ่งพิงหัวหน้ากลุ่มการเมือง

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 เมื่อเป็นลักษณะนี้จะไม่มีช่วงใดที่สภาเทศบาลว่างไม่มีสมาชิกอยู่เลย จึงเป็นเหตุให้ในเวลาเลือกตั้งนายกเทศมนตรีประชาชนสามารถได้นำจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ในสภาเทศบาล มาเป็นตัวเปรียบเทียบในการพิจารณาเลือกนายกเทศมนตรี เพราะในระบบการเลือกตั้งเดิมที่มีการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งหมด ในวันที่มีการออกเสียงเลือกตั้งประชาชนไม่รู้เลยว่าจะได้ใครมาเป็นนายกเทศมนตรี และจะมีใครมาเป็นสมาชิกสภาบ้าง หากมีการใช้วิธีนี้ก็จะรู้ว่าสมาชิกที่มีอยู่เป็นใครบ้างแล้ว จะเป็นข้อมูลในการตัดสินใจที่ถูกต้องกว่า ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

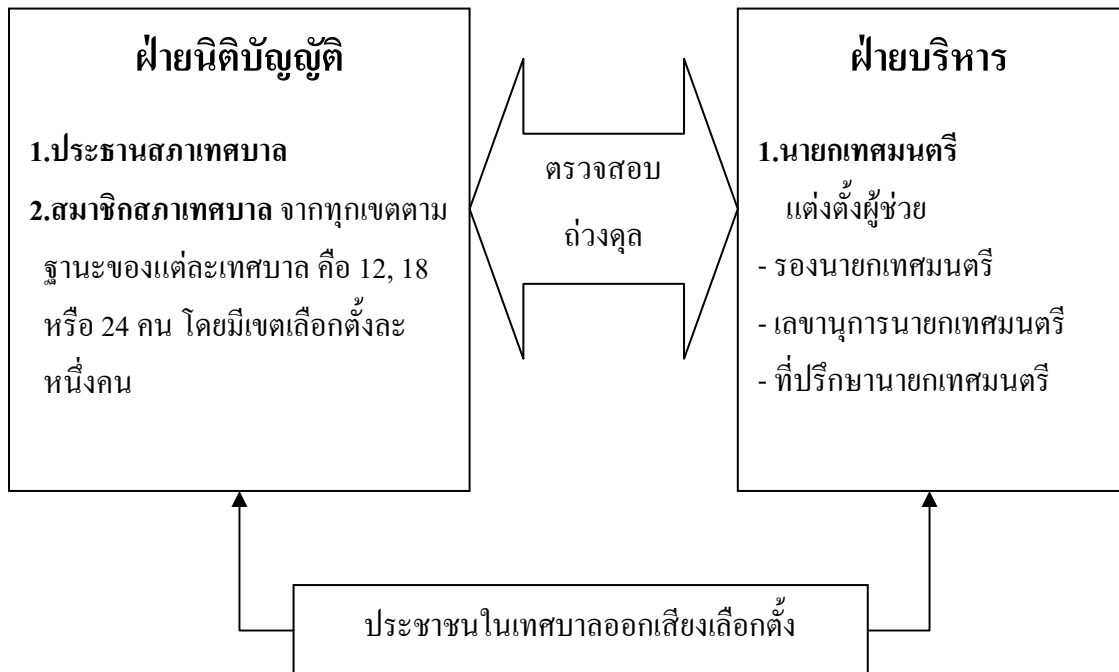
2) ตำแหน่งประธานสภาเทศบาลมีวาระ 2 ปี เมื่อมีสมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ต้องมีการเลือกประธานสภาเทศบาลใหม่ เพื่อทำความเข้าใจจึงอธิบายด้วยแผนภาพดังนี้



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 จากการที่กฎหมายได้ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน จึงทำให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพและเอกภาพได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาล ดังนั้นการรวมเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อจะสร้างเสถียรภาพให้กับนายกเทศมนตรีจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลควรเป็นอิสระต่อกัน โดยทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายโดยตามที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง แต่ด้วยข้อกำหนดในการสมัครรับเลือกตั้งยังให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มการเมืองอยู่ คือ การให้สิทธิผู้สมัครในนามกลุ่มการเมืองจับสลากหมายเลขประจำตัวในการสมัครรับเลือกตั้งครั้งเดียว แล้วมีผลให้สมาชิกในกลุ่มการเมืองมีหมายเลขเรียงกันไปตามลำดับทั้ง 6 คน ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สนใจคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นรายๆ ไป แต่จะลงคะแนนเรียงกันไปหตามหมายเลขเรียงกัน 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 ภาคประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบซึ่งสามารถกระทำดังนี้

3.5.1 เข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล ในการประชุมสภาเทศบาลนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ดังนั้นประชาชนสามารถร่วมเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาลได้ ซึ่งจะมีผลทางจิตวิทยาที่จะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพให้ปรากฏแก่สายตาประชาชนที่ร่วมฟังการประชุม และยังเป็นข้อมูลในการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

3.5.2 เข้าร่วมเวทีประชาคม ประชาชนในเขตเทศบาลควรเข้าร่วมประชุมประชาคมเพื่อได้เสนอความต้องการหรือเสนอแนะวิธีการทำงานเพื่อฝ่ายบริหารของเทศบาลได้รับรู้ความรู้สึกและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นการแสดงออกถึงพลังการตรวจสอบของภาคประชาชน เป็นการถ่วงดุลอำนาจรูปแบบหนึ่งที่ภาคประชาชนทำได้

3.6 ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

3.6.1 ควรศึกษาในเรื่องอิทธิพลของนายกเทศมนตรีที่เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองในสภาเทศบาลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

3.6.2 ควรศึกษาเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการประชุมรอบก่อนการประชุมสภาเทศบาลกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

3.6.3 ควรศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับกลุ่มการเมือง