

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี : กรณีศึกษาสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากเอกสารตำราวิชาการ และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
2. หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทสตรีในทางการเมือง
4. กระบวนการทางนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจไม่สามารถแยกจากกันได้เพราะต้องเป็นอย่างควบคู่กัน ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้หลายท่าน แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน จะต่างกันคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เรื่องที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอัน

มิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (Wit, 1967: 14-21 อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 11)

วิชชุกร นาคชน ได้กล่าวถึงความหมายของการปกครองท้องถิ่นโดยสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศโดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับการกิจการแก้ไขปัญหาดังของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมีองค์กรทางการบริหารของท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้ดำเนินการมิใช่การบริหารจัดการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค (วิชชุกร นาคชน 2550: 2)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองท้องถิ่นของคนในท้องถิ่น การจัดการดังกล่าวกระทำโดยการเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง(เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555: 11)

จากคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ พอที่จะสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและดูแลโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้แจ้งจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งในเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ดังนี้

ลิจิต ชีรเวทิน (2535: 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2538: 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจ ว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจให้การจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้ได้ชัดก็คือการทหาร และการต่างประเทศ

สรุปแล้วการกระจายอำนาจ คือการโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง มี 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควรและ การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง โอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วเป็นกิจการซึ่งการ

จัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่นการสื่อสาร วิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น พอจะจำแนกออกได้เป็นข้อๆ ที่สำคัญได้ ดังนี้ คือ

- 1) เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบปกครองตนเอง
- 2) เพื่อประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพ ภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกันด้วย เพื่อให้การปกครองของรัฐสามารถจัดบริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน
- 3) เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองให้แก่ประชาชน ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น
- 4) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมายและนับวันจะเพิ่มพูนมากขึ้น ตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

จากความหมายของวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น พออนุมานสรุปได้ว่า จุดประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ นั้น มุ่งที่จะให้ประชาชนในชุมชนอันเป็นท้องถิ่นมีจิตสำนึกรับผิดชอบ ที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้า การตัดสินใจการดำเนินการใด ๆ เป็นไปโดยคนท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น มีอิสระที่จะกำหนดวิถีทางและการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นตามศักยภาพที่มี และอยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายและหรือรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งหากกระทำได้อย่างสมบูรณ์ก็จะเป็นรากฐานให้ระบบการเมืองการปกครองในระดับชาติมีความมั่นคงและเข้มแข็งไปด้วยแต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม หากแต่ว่าจิตสำนึกของนักการเมืองทุกระดับในสังคมประเทศไทย ยังคงเห็นแก่ตัว ไม่ใช่เป็นบุคคลจิตสาธารณะอย่างแท้จริงและในขณะเดียวกันข้าราชการประจำซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการสูงสุดอย่างปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วน

ตำบล ก็ขาดจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการเพื่อประชาชน ก็ยากที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 18)

1.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (เฉลิมชัย ปัญญาดี 2553: 80-81)

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคมได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากรเป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) *งบประมาณของตนเอง* มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) *การควบคุมดูแลของรัฐ* เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

1.5 หน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้อธิบายถึงหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษาการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้ (โกวิท พวงงาม 2552: 33-34)

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชยกรรมท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการ

คงอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีความจำเป็นต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1) การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2) การพิจารณาถึงกำลังคนกำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

3) หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้นกระทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

1) บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2) บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อมๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

โดยสรุปการปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา(hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการปกครองตนเอง (autonomy)

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนใน ส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่น (local self government) มีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม จะมองเห็นได้ชัดว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่รวมชีวิตเศรษฐกิจ และสังคมของชาติ เป็นชุมชนศูนย์กลางของสังคม หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างแท้จริงจะเป็นวิถีทางที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของสังคม การเมือง ตลอดจนด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันมาก

1.6 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุริยะ หินเมืองเก่า ได้กล่าวถึง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าเป็นไปตามยุคสมัยที่รัฐบาลต้องการจะให้เป็นในรูปแบบของการบริหารราชการท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบพิเศษอย่างกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับตำบล ระดับตำบลกิ่งเมืองหรือเป็นเมือง ระดับเมืองหรือจังหวัดมีบทบาท มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง (political participation) หรือที่เรียกว่าปกครองตนเอง (local self government) ตามระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบขององค์กรที่

ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การดำเนินงานการดำเนินการใด ๆ ในท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความหมายใด ๆ ตามที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศให้คำนิยามไว้ก็ตาม ความหมายสำคัญก็คือการที่ท้องถิ่นมีอำนาจของตัวเองในการบริหาร พัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าอำนาจทางการบริหารนั้นจะยังไม่มีเด็ดขาดทุกเรื่องก็ตาม แต่ก็ทำให้คนในท้องถิ่นได้รู้จักการบริหารชุมชน ในสังคมไทยปัจจุบันนอกจากการเป็นท้องถิ่นแบบชุมชนในชนบทแล้ว ก็ยังมีท้องถิ่นแบบชุมชนกึ่งเมืองและชุมชนท้องถิ่นเมือง ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ย่อมมีความหลากหลายในสังคมท้องถิ่นไทย แต่ทุกสังคมท้องถิ่นย่อมมีความสำคัญเท่ากันในการพัฒนาประเทศไทย ไม่มีท้องถิ่นชนิดใด แบบใดมีความสำคัญมากกว่ากัน (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 21-24)

นอกจากความหมาย หลักการและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็คือแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปทั้งบทบาทของตัวองค์กร บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นและบทบาทของฝ่ายประจำ ที่มีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจในเชิงบทบาท มากที่สุด “บทบาท” ที่แตกต่างกันตามสถานะของบุคคล “บทบาท” หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติตามที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่าเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เราก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงนั้น อาจมีสาเหตุมาจากบุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (lack of understanding) บุคคลไม่เห็นด้วย (not to conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด และบุคคลไม่มีความสามารถ (inability) ที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแสดงพฤติกรรมและการปฏิบัติงานตามสิทธิและหน้าที่ให้สอดคล้องกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย โดยประกอบไปด้วยกิจกรรม ตำแหน่งหน้าที่ที่จะผูกมัดให้คนกระทำ บทบาทที่สำคัญ 4 ประการคือ (1) บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescriptions) คือหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทจะต้องทำอะไรบ้าง (2) บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) คือหน้าที่ที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาท (3) บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectations) คือหน้าที่ที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทควรจะกระทำอย่างไร

(4) นอกจากนั้นบทบาทยังหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ติดตามมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับตำแหน่งอื่น ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งที่ติดตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะ ตำแหน่งนั้นเรียกว่า “บทบาท” การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงบทบาทนั้น เป็นการมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างพฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวกับตำแหน่งนั้น

บทบาทที่กำหนด (prescribed role or prescription) เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้ บทบาทที่คาดหวัง (role expectation) เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับความคิดส่วนบุคคลหรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทนั้นๆ รวมทั้งความคาดหวังของตนเองว่าจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร และบทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เข้าของสถานภาพแสดงจริง หรืออาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังและหรือเป็นบทบาทที่ถูกกำหนด หรืออาจไม่เป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด และบทบาทที่ถูกคาดหวังไว้ก็ได้

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทั้งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของบุคลากรท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการเป็นลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างหรือการจ้างตามโครงการต่าง ๆ จะต้องเข้าใจในบทบาทที่จะต้องปฏิบัติ เรามักจะพบในข้อเท็จจริงปัจจุบันว่าท้องถิ่นไทยในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีบทบาทหรือมีบทบาทที่ถูกกำหนดไว้แล้วมักไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บทบาทของตนเอง เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไปมี “บทบาท” ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตำแหน่งราชการอื่น ๆ ในขณะเดียวกันปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไปปฏิบัติ “บทบาท” นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเทศบาลก็มีบ้างสำหรับเทศบาลตำบลเล็ก ๆ หรือบุคลากรในเทศบาลยังไม่เข้าใจใน “บทบาท” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขับเคลื่อนไปได้และเกิดผลสัมฤทธิ์ในองค์กร ทุกคนจะต้องรู้ “บทบาท” ของตนเอง และรู้ว่า “บทบาท” ขององค์กรคืออะไร (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 24)

2. หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุริยะ หินเมืองเก่า ได้กล่าวถึง “หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง บรรดาผลต่อเนื่องที่สามารถสังเกตได้จากการที่ระบบได้มีการปรับแก้และหน้าที่ของระบบที่สำคัญ แบ่งออกเป็น 4 เป้าหมาย ดังนี้

2.2.1 หน้าที่ที่มุ่งประสงค์ (Manifest Function) หมายถึง ผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงสร้าง เช่น ในการจัดองค์การตามลำดับขั้นก็เพื่อที่จะให้เกิดผลในการยอมรับการบังคับบัญชา ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

2.2.2 หน้าที่ซ่อน แต่เป็นผลสืบเนื่อง (Latent Function) หมายถึง ผลต่างที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากเป้าหมายที่กำหนดและไม่อาจตระหนัก

2.2.3 หน้าที่ที่ไม่ส่งเสริมบูรณภาพ (Dysfunctional) หมายถึง ผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นจากการที่ระบบไม่สามารถผสมผสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ระบบสังคมกับระบบวัฒนธรรม และหน้าที่ที่มาของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อโครงสร้าง เช่น สภาพของการที่องค์การที่มีวัฒนธรรมของการยึดระบบอาวุโส แต่ได้มีการบรรจุเอาผู้น้อยอาวุโสไปเป็นหัวหน้างานก็ย่อมจะทำให้เกิดการดิ่งเครียดและการไม่ยอมรับ อันเป็นผลที่ไม่พึงประสงค์ต่อประสิทธิภาพของการทำงาน

2.2.4 หน้าที่ทดแทน (Alternative Function) หมายถึง ผลต่อเนื่องที่อาจจะนำมาทดแทนหน้าที่ที่เจาะจงหรือประสงค์

ดังนั้นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมฉบับปัจจุบัน) ทั้งในส่วน of เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง 30 หน้าที่และกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจำกัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและการสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง 28 หน้าที่และกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจำกัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การขนส่งและการวิศวกรรม จราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้ระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการ นั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วน ราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการแก่เอกชน ส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส จัดทำกิจการอื่นตามที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัด

อำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง การ กำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพื้นฐานแล้วผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ก็คือผู้บริหารท้องถิ่นที่เรียกชื่อนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดนโยบายสาธารณะตาม ความต้องการของประชาชนมากที่สุดก็คือ ท้องถิ่นอย่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ เมืองพัทยา ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นหน่วยงานราชการท้องถิ่นที่ไม่มีพื้นที่ของ ตนเอง การดำเนินการนโยบายสาธารณะที่สนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นมีน้อยมาก การบริหารจัดการด้านการพัฒนามุ่งเน้นผลประโยชน์ทับซ้อนและเม็ดเงินที่เป็นค่าคอมมิชชั่น (commission) จากการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าและเป็นงบประมาณที่ดำเนินการเพื่อหาเสียงให้กับ นักการเมืองระดับชาติและสนองตอบความต้องการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระดับจังหวัดที่ ประสานผลประโยชน์กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ ความสำคัญของนโยบาย สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ความสำคัญนี้ปรากฏให้เห็นแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่ง ในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการ บริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึง เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับ

สภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อ เหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจาย จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น คือหน้าที่ เป็นการกระจายหน้าที่ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ดำเนินการเอง อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการ ตามหน้าที่ ที่ ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความ รับผิดชอบต่อการกิจ หน้าที่ ที่รัฐกับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบ ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อม ที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 25-27)

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครอง ของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้ (มนตรี ปริดา 2548: 20-22)

2.2.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหาร ท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยจะนำมาซึ่ง ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาส เลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือก ผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความ ชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองใน ระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (local self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการ ปกครองตนเองมิใช่เป็นการบริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหาร

ท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางและขยายเพิ่มขึ้น รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากรประชาชน ความต้องการและปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ปัญหาก็ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

2.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรค

สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและชนบท การพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น เป็นประการสำคัญ (วิชุกร นาคชน 2550: 8)

หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นความหมายของการปกครองท้องถิ่นซึ่งบริหารราชการท้องถิ่นในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ว่า (โกวิท พวงงาม 2552: 30)

1) การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีอยู่ 5 คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตามรูปแบบดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันทั้งเรื่องของสภาพพื้นที่ สภาพภูมิศาสตร์ ขนาด จำนวนประชากร งบประมาณ ขนบธรรมเนียม ประเพณี กายภาพต่าง ๆ รวมถึงโครงสร้างการบริหารที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการกิจกรรมต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4) เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหาร เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วก็จะมียุทธศาสตร์ซึ่งเป็นข้าราชการประจำและพนักงานจ้างเป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือปฏิบัติตามกฎข้อบัญญัติที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นได้บัญญัติไว้

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอีกด้วย การที่คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและพัฒนาท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดความรักและหวงแหนในท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง

หลักการของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้เลียนแบบหลักการปกครองจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ เป็นหลักใหญ่ เป็นการผสมผสานหลักการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การบริหารราชการท้องถิ่นไทยควรมีรูปแบบเฉพาะที่เหมาะสมกับสังคมไทย ไม่ใช่ตามแบบอย่างต่างประเทศที่มีสภาพทางกายภาพ การเมืองการปกครองไม่เหมือนกับประเทศไทย ท้องถิ่นไทยต้องเป็นท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์โดยเฉพาะ ในปัจจุบันการพัฒนาท้องถิ่นไทยยังคงยึดหลักการพัฒนาท้องถิ่นที่เจริญด้านวัตถุเป็นหลักกล่าวคือท้องถิ่นใดมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ๆ ก็จะได้รับการพัฒนามากเนื่องจากมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและการอนุญาตต่าง ๆ เป็นเงินจำนวนมาก และเม็ดเงินเหล่านั้นก็ถูกใช้พัฒนาเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมกับท้องถิ่นอื่น ๆ และเป็นการพัฒนาประเทศแบบความคึกคักแคบ

เห็นแก่ตัว ไม่เป็นการพัฒนาประเทศแบบองค์รวม รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ให้เกิดความทัดเทียมในการพัฒนาท้องถิ่น (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 15-16)

สรุปว่าหลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามาบริหารราชการภายใต้นโยบายสาธารณะของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายหรือการส่งผ่านการรับฟังความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเรียกกันในยุคสมัยนี้ว่ากระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษสองรูปแบบคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา การบริหารราชการที่ประชาชนมีบทบาท มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง (political participation) หรือที่เรียกว่าปกครองตนเอง (local self government) ตามระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบขององค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การดำเนินงานการดำเนินกิจการใด ๆ ในท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม 2552: 31-33)

2.3.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง

2.3.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.3.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่ได้รับอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

2.4 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.4.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่า

2.4.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

2.4.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการในเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยเพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

2.5 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.5.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

2.5.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

2.5.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วย การปกครองท้องถิ่นไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

2.6 หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่างๆ ในท้องถิ่นของตน ในแง่หนึ่ง การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่งๆ มีชุมชนก็มีปัญหาต่างๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ (โกวิท พวงงาม 2552: 38)

1. การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. การทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ
3. การส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. การเป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ไขปัญหาในระดับชาติ

5. การเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขสังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

ยุทธพร อิศรชัย ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองของไทยว่า “ความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ตามกระแสการปฏิรูปในทศวรรษ 2540 นี้ คือทศวรรษสำคัญของรัฐไทยกับการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นของไทย พร้อมๆ กับเป็นความท้าทายต่อฝ่ายสภาท้องถิ่นว่าจะมีบทบาทได้อย่างไร ภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทบาทในการออกกฎหมายของสภาท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภาท้องถิ่นด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิมๆ อย่างมากในหลายๆ ด้าน ซึ่งเหตุปัจจัย รูปการณ์ ทิศทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวนี้ ปรากฏออกมาในสามลักษณะ กล่าวคือ

ประการหนึ่ง เกิดมาจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตย และกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ซึ่งพลังผลักดันดังกล่าวมีผลทำให้การปกครองในแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเลยต้องปรับตัวไปเป็นกึ่งประชาธิปไตย (semi-democracy) และทำให้ประเทศที่ปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตยต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น รวมทั้งยังมีผลทำให้ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) รวมทั้งต้องปรับแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เช่น ปรับใช้ระบบการถอดถอนผู้แทน ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ ฯลฯ นำมาใช้ในห้วงสมัยปัจจุบัน เป็นต้น

ประการที่สอง ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกสมัยปัจจุบันจะต้องปรับตัวไป ได้แก่ อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ในที่นี้อาจกล่าวสรุปได้ว่า กระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทของรัฐ ลดขนาดกำลังคนของภาครัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการประเภทต่างๆ เป็นสำคัญ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทน ผลกระทบจากปัจจัยข้างต้นที่ปรากฏชัดเจนและเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ ก็คือ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ของโลกในเวลานี้มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลง

และเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในลักษณะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากพอสมควรว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (consent) ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือว่าเป็นการปกครองในแบบที่มีการสั่งการ หรือตรากฎหมายการบริหารจากองค์กรการเมืองระดับชาติ โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับความคิดและการยอมรับจากประชาชนในระดับท้องถิ่นมากนัก

ประการสุดท้าย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (urbanization) ของชุมชนต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (new social movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เช่น มีการสร้างเมืองใหม่ มีการขยายเขตเมืองเดิมออกไป ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะและน้ำเสีย การให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การวัฒนธรรมและสันติภาพ และการวางผังเมือง เป็นต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบเดิมๆ อาจจะจัดบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวได้บ้าง หรือไม่ได้เลย ก็จะไม่เป็นประเด็นที่กระทบต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นมากนัก ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองเกิดขึ้นในชุมชนและในสถานที่ต่างๆ กลุ่มคนและสังคมใหม่ๆ ในเขตเมืองก็จะมีวิวัฒนาการขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ตัวอย่างเช่น กลุ่มสังคมในวิชาชีพต่างๆ ผู้ประกอบการอิสระ ผู้ทำงานภาคบริการ องค์กรธุรกิจ เช่น ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า ตลอดจนถึงกลุ่มคนชั้นกลาง เป็นต้น และผู้คนเหล่านี้จะช้าหรือเร็วก็ย่อมจะมีความตระหนักและตื่นตัวในสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของตนเอง ตัวอย่างเช่น การเดินทางไปทำงานเป็นอย่างไร เรื่องขยะและของเสียของตนเองและชุมชนมีการกำจัดอย่างไร ชุมชนมีส่วนสาธารณะและการสันติภาพหรือไม่ ฯลฯ สรุปความแล้ว การเกิดขึ้นของกลุ่มสังคมใหม่ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยจะเกิดเป็นปัจจัยนำเข้า (input) เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวและปรับบทบาทในอีกทางหนึ่ง (ยุทธพร อิศรัชย์ 2550: 5-6)

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทสตรีในทางการเมือง

3.1 แนวคิด และทฤษฎีสตรีนิยม (Feminist)

ศศิธร จันทโรทัย ได้กล่าวถึงแนวคิดสตรีนิยม ว่า คือ ความพยายามวิพากษ์วิจารณ์ และปรับปรุงสถานภาพที่เสียเปรียบของผู้หญิงที่สัมพันธ์กับผู้ชายภายใต้สถานการณ์ทางวัฒนธรรม เฉพาะหนึ่ง ๆ เนื่องจากเชื่อว่าผู้หญิงถูกปฏิบัติอย่างเลวร้าย และได้รับความทุกข์ทรมานจากระบบ สังคมที่ไม่เป็นธรรม เพียงเพราะเกิดเป็นเพศหญิง จึงต้องกระทำการบางอย่างเพื่อแก้ไขสิ่งที่ป็นอยู่ ของผู้หญิง แปรเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคม วิเคราะห์ถึงความเป็นรอง และหาหนทาง เปลี่ยนแปลงสภาพนี้โดยจัดระดับความสูงต่ำทางเพศเสียใหม่เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางสังคม ใน นามของผู้ที่มีมนุษยธรรมเดียวกัน และเคารพในความแตกต่างของกันและกัน โดยมีแนวคิดแยกเป็น สายที่สำคัญดังนี้ (ศศิธร จันทโรทัย 2547:มปน.)

3.1.1 แนวคิดสตรีนิยมแนวคิดเสรีนิยม ได้อธิบายไว้ว่า ความไม่เท่าเทียมกันเป็น ผลมาจากการเรียนรู้ในเรื่องบทบาทความเป็นเพศ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากความเชื่อและการปฏิบัติตาม ประเพณีนิยมที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ทำให้สตรีถูกสังคมปฏิเสธโอกาสในด้านต่างๆ สรุปแล้ว แนวคิดนี้เชื่อว่าผู้หญิงและผู้ชายไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเรียกร้องให้ผู้หญิงมีความเท่าเทียม กับผู้ชายในทุกๆด้าน ผู้หญิงควรทำทุกอย่างได้เช่นเดียวกับผู้ชาย

3.1.2 แนวคิดสตรีนิยมแบบสุดขั้ว (Radical Feminism) ได้อธิบายว่า ความไม่เท่า เทียมกับทางเพศเกิดจากอุดมการณ์ชายเป็นใหญ่ ระบบชายเป็นใหญ่ หมายถึง ระบบของโครงสร้าง สังคมและแนวการปฏิบัติที่ผู้ชายมีความเหนือกว่า กคจีและเอารัดเอาเปรียบผู้หญิงไม่ว่าเป็นด้าน เศรษฐกิจ การเมือง หรือวัฒนธรรม

3.1.3 แนวคิดสตรีนิยมสายมาร์กซิสต์-สังคมนิยม (Marxist – Socialist) ได้อธิบาย ว่า ความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของระบบชายเป็นใหญ่และระบบทุน นิยมในสังคม หรือกล่าวได้ว่า เมื่อทั้งระบบความเป็นเพศและระบบเศรษฐกิจมาสัมพันธ์กันในยุค สมัยหนึ่งๆ ได้ทำให้เกิดโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ชายที่อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบส่วน ผู้หญิงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เช่น ระบบชายเป็นใหญ่ได้สร้างความเชื่อว่า คุณค่าของผู้หญิงอยู่ที่ ความสวยและความสาว (คุณค่าของผู้ชายอยู่ที่ความสามารถ การประสบความสำเร็จในหน้าที่การ งาน) ความเชื่อนี้เมื่อปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจแบบตลาดที่ต้องการขายสินค้าให้ได้มาก ดังนั้นเมื่อ ผ่านทางการโฆษณาผู้หญิงจึงตกเป็นเหยื่อทางการค้าของธุรกิจเครื่องสำอางหลากหลายชนิดอย่างเต็มใจ เพื่อต้องการสวยและรักษาความสาวไว้

3.1.4 กลุ่มจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic) แนวคิดนี้ให้ความสนใจต่อ

กระบวนการอัตลักษณ์ที่ด้อยกว่าที่ถูกสร้างขึ้น หมายความว่า ความรู้สึกที่ว่าด้อยกว่าผู้ชายที่ผู้หญิงมีอยู่ในตัวนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยกลุ่มนี้ได้ให้ความสนใจศึกษาถึงพัฒนาการชีวิตช่วงต้นๆ ของเด็ก เพราะเชื่อว่าระยะนี้เป็นช่วงที่สำคัญในการก่อรูปอัตลักษณ์ของความเป็นเพศ เช่น พิจารณาว่าสิ่งที่เด็กเห็น ได้ยินหรือภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร มีส่วนในการสร้างอัตลักษณ์ทางเพศอย่างไร

3.2 แนวคิดสตรีนิยมในประเทศไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยในปี พ.ศ.2475 สตรีได้รับสิทธิทางการเมืองเท่ากับบุรุษโดยมิต้องเรียกชื่อและเมื่อมีสิทธิ หน้าที่ก็ตามมา สตรีจึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของตนเองต่อประเทศชาติ สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสตรี คือ ภาวะเศรษฐกิจ การศึกษา และอารยธรรมตะวันตก บทบาทของสตรีนิยม หรือการเคลื่อนไหวทางด้านสิทธิสตรี สังคมไทยมีแนวโน้มในลักษณะที่จะได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมไทย ดังนี้ (วันทนี วาสิตะสิน 2546: 163-165 อ้างถึงใน กนกนุช นากสุวรรณ 2547: 32)

- 1) การตื่นตัวในการรณรงค์เรื่องปัญหาของผู้หญิงและเด็ก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) นโยบายของรัฐบาลในเรื่องผู้หญิงและเด็ก มีแนวโน้มที่ชัดเจนให้ความสำคัญและจริงจังที่จะแก้ปัญหา
- 3) การปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวกับปัญหาของผู้หญิงและเด็กมีจำนวนมาก ได้นำเสนอปัญหาการคุกคามทางเพศ ทำให้คนในสังคมได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่เสมอภาคทางเพศที่เกิดขึ้นในสังคม
- 4) การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ของสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ทำให้คนในสังคมมีความเข้าใจปัญหาของผู้หญิงเพิ่มขึ้น
- 5) การตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชน ทำให้ผู้หญิงมีความรู้สึกว่าคุณผู้หญิงก็เป็นเพศที่จะต้องได้รับความคุ้มครองด้านความเสมอภาคเช่นเดียวกับผู้ชาย
- 6) ผู้หญิงได้รับโอกาสทางสังคมมากขึ้น เช่น ผู้หญิงมีโอกาสทางการศึกษาทางอาชีพ การงาน ทำให้ผู้หญิงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปเปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาผู้ชายในการเลี้ยงดู หรือพึ่งพาทางเศรษฐกิจ
- 7) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมทำให้ผู้หญิงมีบทบาทค่อนข้างมากในการทำงานเลี้ยงครอบครัว

3.3 บทบาทสตรีไทยในทางการเมือง

ในทัศนะของ พยุง รสใจ ได้อธิบาย การเปลี่ยนแปลงของบทบาทสตรีตามสังคมสมัยใหม่ (modernization) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นมากมายในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของบุคคล โครงสร้างหน้าที่ทางสังคม ระบบการเมือง รวมทั้งพฤติกรรมของสมาชิกสังคมกลุ่มต่างๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้กระตุ้นให้สมาชิกของสังคมไม่ว่าจะชายหรือหญิง ได้มีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม บทบาทและพัฒนาเศรษฐกิจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามไปด้วย กลุ่มสตรีจึงกลายเป็นสมาชิกสังคมกลุ่มหนึ่งที่พยายามปรับเปลี่ยน และพัฒนาบทบาทของตนท่ามกลางปัญหาและอุปสรรคมากมาย เพราะได้เรียนรู้และตระหนักดีถึงความชอบธรรมในทางการเมืองการปกครองที่จำต้องจัดให้มีการแบ่งสรรอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้กับกลุ่มสังคมต่างๆ อย่างมีความเสมอภาคกันเพิ่มมากขึ้น แนวคิดสตรีนิยมจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อต่อสู้ ช่วงชิง ปฏิเสธและท้าทายต่อมิติทางอุดมการณ์และวัตถุของระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชายเป็นใหญ่แนวคิดและทฤษฎีสตรีนิยม จึงไม่อาจแยกขาดจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ ขบวนการสตรีนิยม จึงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนรูปแบบหนึ่งเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเพศความเสมอภาคนี้จะเป็นไปได้ก็โดยนำเอาผู้หญิงกลับเข้ามาในกระแสหลักของทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคิดสตรีนิยมแล้ว ความเสมอภาคทางเพศไม่ได้เกิดขึ้นโดยตัดขาดจากความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากสตรีนิยมเชื่อว่า ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศนั้นเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกับความไม่เท่าเทียมกันในด้านอื่นๆ เช่น ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้น ความไม่เท่าเทียมระหว่างเชื้อชาติ รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างสีผิว การที่สตรีนิยมเอาเสียงที่ขาดหายไปของผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสในสังคมกลับเข้ามาสู่สังคมอีกครั้งหนึ่งย่อมทำให้ มิติทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ มีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น (พยุง รสใจ 2550: 43)

พรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทรรัตน์ปริดา กล่าวถึงบทบาทสตรีว่า ในอดีตสตรีไทยมักถูกกำหนดบทบาทให้รับผิดชอบภารกิจภายในครอบครัว โดยเฉพาะการดูแลบุคคลในครอบครัว การเลี้ยงดูบุตรและทำงานบ้าน แต่จากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจสังคม ทำให้สตรีไทยจำเป็นต้องหันมาปรับเปลี่ยนศักยภาพ บทบาท และเริ่มพัฒนาตนเอง จนสามารถก้าวขึ้นสู่ความเป็นผู้นำสตรีในระดับประเทศได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ปรากฏภาพของผู้นำสตรีอยู่เป็นจำนวนมาก สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับในความรู้ ความสามารถของสตรีในยุคปัจจุบัน

“ปัจจุบันประชาชนให้การยอมรับบทบาททางการเมืองของสตรีมากขึ้น
เปรียบเทียบกับเมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่ดิฉันเริ่มทำงานการเมืองเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัดชัยภูมิการหาเสียงแนะนำตัวจะต้องตอบคำถามพี่น้องประชาชนถึงความรู้ความสามารถของสตรีที่จะเข้าไปทำงานการเมือง แต่ในปี พ.ศ.2551 ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดชัยภูมิการหาเสียงแนะนำตัวจะได้รับการยอมรับจากพี่น้องประชาชนในภาพของสตรีที่ทำงานด้านการเมือง การทำงานในพื้นที่การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีได้รับการเลือกตั้งจากทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนถึง 80 คน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน วุฒิสภาก็มีสมาชิกวุฒิสภาสตรี 25 คน จากเดิม 24 คน มีสตรีที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศและเป็นตัวแทนประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามากขึ้น ส่วนการพัฒนาส่งเสริมบทบาทของสตรีนั้น ควรส่งเสริมและให้โอกาสสตรีได้แสดงศักยภาพให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมแม้ว่าสตรีไทยจะมีความรู้ความสามารถ รู้จักแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดี แต่ขณะเดียวกันวัฒนธรรมประเพณีที่สตรีไทยถูกหล่อหลอมมานั้น บางครั้งทำให้ไม่กล้าแสดงออก ขาดความมั่นใจ อย่างไรก็ตามสตรีไทยยุคใหม่มีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้นการพัฒนาสตรีควรเริ่มปลูกฝังความเป็นผู้นำให้ตั้งแต่วัยเยาว์ทั้งในครอบครัวและโรงเรียน การให้ความสำคัญทั้งเด็กชายและเด็กหญิง การให้นักเรียนได้รับรู้ถึงสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย ไม่ว่าการคัดเลือกหัวหน้าห้องหรือหัวหน้ากลุ่มทำงานต่าง ๆ อาจเป็นนักเรียนหญิงหรือนักเรียนชายก็ได้” (พรทิพย์ โล่ห์วีระ จันทรรัตน์ปริดา 2554: 8-9)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ทาง ได้แก่ ทางที่หนึ่ง เป็นการมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ และทางที่สองเป็นการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ โดยในส่วนของ การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของผู้หญิงได้ออกเป็นอีก 3 กลุ่มย่อย ได้แก่

- 1) *กลุ่มอิสระ* เป็นกลุ่มที่มีความสนใจทางการเมืองและประสงค์ที่จะทำงานการเมืองด้วยความจริงใจ มุ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังเช่นในกรณีของ คุณสุพัตรา มาศดิตถ์ ดร. พุสดี ตามไท อาจารย์รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท คุณลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รวมทั้งคุณรสนา โตสิระกุล เป็นต้น
- 2) *กลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ที่แข็งแกร่ง* เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองหรือ ฐานคะแนน และการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงได้
- 3) *กลุ่มที่ทำหน้าที่เป็นเพียง “ตัวแทน” ในทางการเมือง* ในปัจจุบันจะพบว่ามียกกลุ่มผู้หญิงที่ทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” หรือ nominee แทนบุคคลอื่น ซึ่งอาจจะป็นสามี พ่อ แม่ พี่ น้อง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่ในทางการเมืองได้ จึงต้องมีตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ หรือเพื่อรักษาพื้นที่ทางการเมืองแทนตน

การขับเคลื่อนให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการขับเคลื่อนที่จะทำให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมี 2 แนวทางได้แก่ แนวทางที่หนึ่งเป็นทางตรง (การใช้สิทธิทางการเมืองและการมีพื้นที่ทางการเมือง) และแนวทางที่สอง ได้แก่ ทางอ้อม (การเมืองภาคประชาชน) วิธีการขับเคลื่อนพื้นที่ทางการเมืองของผู้หญิงรูปแบบเดิม

1. หากผู้หญิงมีความสนใจทางการเมืองเพิ่ม หรือ อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งก็จะมากขึ้นด้วย ดังนั้นในเบื้องต้นต้องทำให้ผู้หญิงมีความสนใจการเมืองมากยิ่งขึ้น

2. เพื่อให้เกิดการยอมรับและเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับ “ผู้หญิง” ต้องทำให้ประเด็นเรื่อง “ผู้หญิง” เข้าสู่ความสนใจของสาธารณะและกลายเป็นกระแสของสังคม

3. รณรงค์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนบทบาทของผู้หญิงในทางการเมืองร่วมกัน อาทิ กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมพัฒนาสตรีไทย ฯลฯ

3.4 มิติใหม่ในการขับเคลื่อนพื้นที่ทางการเมืองของสตรี

สุจิตต์ ไตรพิทักษ์ ได้กล่าว ถึงบทบาทของสตรีทางการเมืองดังนี้

1. การรณรงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและประโยชน์ที่จะได้รับ เป็นการชี้ให้สาธารณะชนเห็นว่าในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือ การเลือกตั้ง หากผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วสังคมได้อะไร ครอบครัวได้อะไร ชุมชนได้อะไร และถ้าผู้หญิงเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอะไรให้กับชุมชน สังคมท้องถิ่น และครอบครัวอย่างไร

2. การชักชวนผู้หญิงที่มีคุณสมบัติเหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นการชักชวนให้ผู้หญิงที่มีคุณสมบัติเหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน

3. การพัฒนาศักยภาพ เป็นการให้องค์ความรู้ หรือ ชุดความรู้เกี่ยวกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทนในทางการเมือง และเป็นการให้ชุดความรู้ในเชิงเทคนิคซึ่งเป็นประโยชน์ในการหาเสียง

4. การสร้างเครือข่ายในการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์เป็นการหาแนวร่วมในฐานะฐานคะแนน และแนวร่วมทางการเมืองกับกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรีและอื่นๆ เพื่อให้ร่วมกันรณรงค์ (สุจิตต์ ไตรพิทักษ์ 2551: 31-32)

มาลี พุกภัยพิงสาวลี กล่าวถึงบทบาททางการเมืองของสตรีไทย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โครงสร้างทางกฎหมายในส่วนที่เป็นรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สูงที่สุด และข้อตกลงร่วมที่แม้ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายแต่ต้องที่ปฏิบัติซึ่งมีผลต่อความผูกพันในระดับนานาชาติอย่างอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยทั้งสองส่วนนี้มีสาระที่รับรองความเสมอภาคระหว่างหญิง ชายอย่างชัดเจนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสัดส่วนของผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตของสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้เองยังเห็นว่ายังไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง สังเกตได้จากการที่พรรคการเมืองหลายพรรคละเลยต่อการค้นหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิง ฉะนั้นในส่วนนี้เองจึงควรมีการผลักดันเพื่อให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังต่อไป

ในประเด็นเรื่องสัดส่วน หรือ โควตาสำหรับผู้หญิงการเมืองระดับชาตินั้นแม้ว่าจะถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน แต่ในส่วนของกฎหมายลำดับรองหรือ กฎหมายลูกนั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้ ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติประเด็นเรื่องสัดส่วนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) พ.ศ. 2550 และนอกจากมีการกำหนดสัดส่วน หรือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) แล้วควรจะมีการกำหนดสัดส่วน หรือ จำนวนของผู้หญิงในส่วนของการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง เรื่องการใช้จ่ายเงินในการเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะซึ่งถือเป็น“มะเร็งร้าย” ที่คอยกัดกร่อนสังคมไทย และด้วยสภาพการณ์เช่นนี้เป็นการปิดโอกาสทั้งผู้ชายที่มีความเก่ง มีคุณภาพและผู้หญิงในขณะเดียวกัน ดังนั้น จึงควรช่วยกันปิดกั้นไม่ให้มีการใช้จ่ายเงินในกระบวนการเลือกตั้ง

ประเด็นที่สาม ใช้การรณรงค์เป็นวิธีการทำความเข้าใจเรื่องบทบาทและความสัมพันธ์หญิง ชายให้สังคมยอมรับ และรณรงค์ให้ผู้หญิงที่มีความพร้อม (ระดับหนึ่ง) ก้าวเข้าสู่เวทีสาธารณะ โดยต้องสร้างเงื่อนไขและสิ่งแวดล้อมทางสังคมให้เอื้อต่อบรรยากาศดังกล่าวด้วย

ประเด็นที่สี่ การปรับเปลี่ยนเจตคติของบุคคลแวดล้อมผู้หญิง เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อบทบาทของผู้หญิงและการก้าวเข้าสู่การเมืองซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะและการยอมรับต่อไป

ประเด็นที่ห้า ในการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องบทบาทของผู้หญิงในทางการเมืองต้องการการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างหลายภาคส่วน เริ่มจากการคิดแผนปฏิบัติการร่วมกันในเรื่องของการประเมิน ติดตามผล เป็นต้น (มาลี พฤษักพงสาวลี 2551: 35-36)

เปรมฤดี ชมพูนท กล่าวถึงบทบาทสตรีทางการเมือง ว่า “ประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างเครือข่าย การสร้างการยอมรับของครอบครัว การพัฒนาตัวเอง การได้รับ

ความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก ในปัจจุบัน การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเลือกตั้งทางตรง ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นก็ย่อมจะต้องมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องทำมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ การรับผิดชอบต่อปัญหาบริหารคน บริหารเงิน และบริหารองค์กรฉะนั้น การที่จะให้ประชาชนตัดสินใจที่จะเลือกผู้บริหารท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องยาก“เงิน” อาจจะมีส่วนบ้างในการตัดสินใจเลือกแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะประชาชนก็ยังคงตัดสินใจเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นคนเก่ง คนที่เป็นที่ไว้วางใจ เป็นที่ยอมรับของคนในพื้นที่ และที่สำคัญก็ต้องเป็นคนดีด้วย สำหรับนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นการที่จะทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกนั้น จะต้องมี “ผลงาน” และหากไม่มีผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นที่ประจักษ์ประชาชนก็จะเลือกเข้ามาเพียงสมัยเดียวเท่านั้นนอกจากนี้ ครอบครัวก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และการจะได้เป็นนักการเมืองส่วนหนึ่งนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายทางการเมืองทั้งนี้ในการเข้าสู่การเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้ ต้องมีคุณสมบัติเหล่านี้

1. ต้องมีผลงานเด่นชัด และโดดเด่น
2. ต้องมีพฤติกรรมส่วนตัวที่ดี (มีการบริหารภาพลักษณ์)
3. ต้องมีความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่

การพัฒนาศักยภาพของนักการเมืองท้องถิ่นหญิงประเด็นหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาศักยภาพของนักการเมืองโดยเฉพาะนักการเมืองหญิงนั้น ได้แก่ การที่แสดงให้เห็นว่าบุคคล หรือ นักการเมืองที่จะอยู่ตรงจุดนี้ได้ต้องมีภาพลักษณ์อย่างไร ขณะเดียวกันในการณรงค์ให้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นหญิงก็เช่นเดียวกันก็ต้องชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงแบบใด หรือมีคุณสมบัติอย่างไรที่ควรที่จะเลือก และเมื่อผู้หญิงก้าวเข้ามาสู่การเป็นนักการเมืองแล้วสิ่งสำคัญหนึ่งได้แก่ความรู้ความสามารถที่จะต้องพัฒนาอยู่ตลอดเวลา เพราะการทำงานให้กับประชาชนต้องแสดงให้เห็นว่ามีความรู้ความสามารถและ การตัดสินใจให้กับประชาชนและทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน (เปรมฤดี ชามพูนท 2551: 37-39)

สายใจ เลิศวิริยะประภา กล่าวถึงบทบาทสตรีว่า “สังคมชนบทที่ผ่านมา พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ชาย และผู้หญิง ได้แก่การที่ผู้ชายไม่ให้การยอมรับในเรื่องบทบาทของผู้หญิง และมักจะมองว่าผู้หญิงทำอะไรไม่เป็น ตัดสินใจไม่ได้ ดังนั้น จึงทำให้คิดว่าทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้หญิงได้มีโอกาสเข้ามาบริหารจัดการบ้านเมือง และมีความมุ่งหวังว่าจะมุ่งทำงานพัฒนาท้องถิ่น ลดความขัดแย้งในชุมชน โดยเมื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งแรกได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากผู้นำชุมชนในท้องถิ่น จนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรก

เป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นในการทำงานบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน (สายใจ เลิศวิริยะประภา 2551: 44-45) ได้แก่

1. การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
2. การสร้างความศรัทธา ความเชื่อมั่นของประชาชนในท้องถิ่นต่อตัวผู้นำ
3. การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ตั้งแต่ร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมบริหารจัดการในทุกกระบวนการ ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาท้องถิ่น
4. การเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนเข้ามารับทราบถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างให้เห็นถึงบทบาทของผู้หญิงในการพัฒนา

4. กระบวนการทางนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

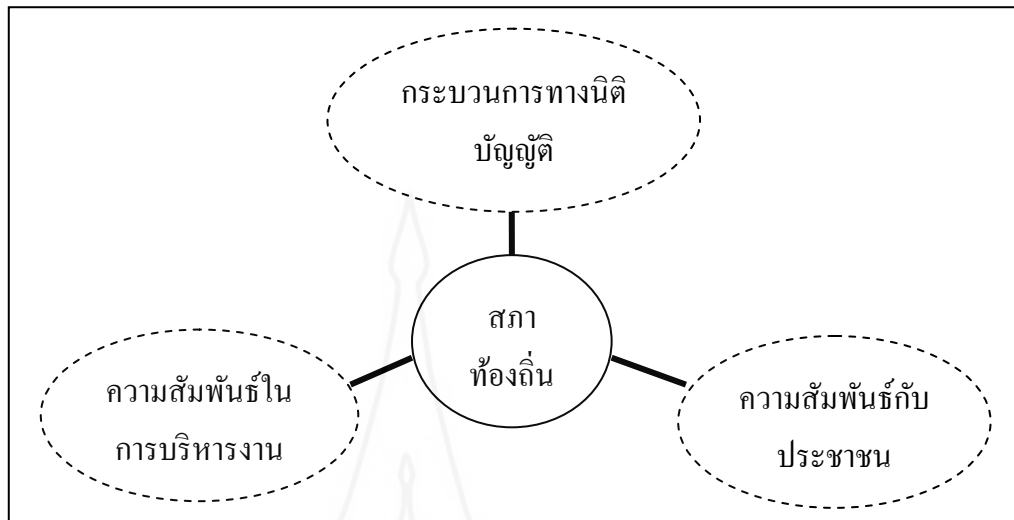
รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในมาตรา 285 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น 1 โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือ ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ 2 และด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในแวดวงการปกครองท้องถิ่น โดยสภาภิบาลได้หายไปจากรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างของสภาภิบาลบริหารในรูปคณะกรรมการ ไม่มีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายสภาท้องถิ่นออกจากกัน จึงได้มีการประกาศยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมืองพัทยา ก็เช่นกันด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องเปลี่ยนจากรูปแบบสภาท้องถิ่น ผู้จัดการเมือง มาสู่รูปแบบสภาท้องถิ่น – ฝ่ายบริหาร โดยสภาเมืองพัทยา และ นายกเมืองพัทยาถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่น – ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นแบบผู้บริหารอ่อนแอเนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายผู้บริหาร เกิดการต่อรองกันทางการเมือง เพื่อตำแหน่ง “ผู้บริหาร” เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในการบริหาร เรียกได้ว่า เป็นช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพอย่างมาก ดังนั้น จึงเกิดการทบทวนหลักการของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบที่เรียกว่า

“ผู้บริหารอ่อนแอ” มาสู่ยุค “ผู้บริหารเข้มแข็ง” พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (อรรถัย กักพลและธนินฐา สุชะวันนะ 2551: 66-71)

เหล่านี้เองทำให้บทบาทและการทำงานหน้าที่ของฝ่ายสภา และคณะผู้บริหารแบ่งแยกกันออกอย่างชัดเจน จากแต่เดิมใช้หลักการบริหารระบบ Parliamentary System ที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนยังแยกออกจากกันไม่ชัดเจน มีทั้งความทับซ้อนในแง่ตัวบุคคล และความเกี่ยวพันในแง่การทำงาน มาสู่ระบบ Presidential System ด้วยเชื่อว่าโครงสร้างเช่นนี้จะส่งผลทำให้สภาท้องถิ่นสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด

เมื่อพิจารณาโครงสร้างดังกล่าวโดยรวมตามแผนภาพข้างต้นแล้ว จะพบว่าโครงสร้างเช่นนี้ จะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ภายใต้กลไกการคานอำนาจระหว่างสภาฯกับนายกฯ โดยแต่ละฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกันเท่าใดนัก กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่สามารถจะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะที่นายกฯ ไม่อาจจะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง กอปรด้วยปัจจัยเกื้อหนุนอื่นๆ อีกหลายประการ อย่างเช่น การที่กฎหมายระบุกลวิธีในการแก้ไขปัญหากรณีสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเอาไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ปัญหาการเล่นเกมส์การเมืองในทางสภา ทั้งการต่อรองผลประโยชน์ การไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่นอย่างไร้เหตุผล การดันทุรังไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยจะมีเสถียรภาพทางการเมืองยิ่งขึ้น ก้าวข้ามผ่านความอ่อนแอในเชิงสถาบันอย่างในอดีตที่ผ่านมา (ยุทธพร อิศรัชย์ 2550: 4)

4.2 บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่น



ภาพที่ 2.1 แสดงบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ที่มา : ורתัย กักพลและและธนิษฐา สุชะวัฒน์ (2551: 72)

4.2.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทบาทแรกของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับประเทศ จุดเด่นประการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นตน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราขึ้น หรือ เรียกโดยทั่วไปว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทจะเรียกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้แตกต่างกัน ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และ ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังนี้ คือ

1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับ อย่างไรก็ตาม

ก่อนการเสนอ สมาชิกสภาต้องมีการศึกษาว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่ และ เนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น

2) สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและประชาชน ปัจจุบันช่องทางการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาทำได้ 3 ทาง คือ 1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) เสนอโดยฝ่ายบริหาร และ 3) เสนอโดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารงาน และนอกจากนั้นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมักเป็นข้อบัญญัติที่ออกตามกฎหมายหลัก เช่นข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็เหมือนกันหมดทุกแห่ง จนนักวิชาการบางท่าน เรียกข้อบัญญัติเหล่านี้ว่า “ข้อบัญญัติสามัญประจำบ้าน” ซึ่งหมายความว่าทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีข้อบัญญัติเหล่านี้ข้อเสนอในการดำเนินบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น มีดังนี้

1) เนื่องจากไม่ค่อยพบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นยกร่างและนำเสนอร่างข้อบัญญัติ จึงเสนอให้สมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการยกร่างและเสนอร่างข้อบัญญัติที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาโดยการดำเนินการนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการยกร่างข้อบัญญัติด้วย เช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในระหว่างการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกจากนั้นสภาท้องถิ่นอาจขอคำแนะนำในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นจากนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่

2) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่นควรพิจารณาและกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สภาท้องถิ่นอาจแต่งตั้งภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าเป็นอนุกรรมการพิจารณาด้วย หรืออาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม รวมทั้งเป็นการสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชน มิเช่นนั้นประชาชนจะทราบข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อตนเอง เมื่อผ่านออกมาเป็นข้อบัญญัติซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว

3) ด้วยกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ สภาท้องถิ่นควรจัดให้มีหน่วยงานหรือบุคคลที่ให้คำปรึกษาหารือ หรือ คำแนะนำในการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาแก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

4) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ และตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่า และเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น หากเป็นโครงการต่อเนื่องควรดูแลดำเนินการที่ผ่านมานอกจากนั้นควรมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี

บทบาทลำดับต่อมาของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหาร หัวใจสำคัญของบทบาทนี้ คือ ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้าน เหมือนในการเมืองระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่การเปลี่ยนหัว ฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทของสภาท้องถิ่นคือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียงและแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนหัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ หากนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาออก ก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นอย่าเน้นทำบทบาทฝ่ายค้านหรือค้านทุกเรื่อง เรื่องใดที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ควรดำเนินการ สมาชิกสภาควรสนับสนุนสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารรวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะ ดังนี้ คือ

4.2.2 การควบคุมการบริหารงาน

กฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่าน

4 กลไก คือ

1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบายดังกล่าวจะไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี การที่

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

2) การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามเป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือ นโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติการขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือ ป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือ ไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติ

5) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญแม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และแต่ละส่วนก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหารได้ดังนี้ ในบางเรื่อง หรือ บางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารควรจะให้ความสำคัญ หรือ ให้ความสนใจก็สามารถที่จะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือ เสนอทางออกเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

6) การสนับสนุน หรือ ให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่าง ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือ ในเรื่องของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน

ดังนั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือ กิจกรรมที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อย่างไรก็ตามหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่กระทบกับชุมชน จำเป็นอย่างยิ่งที่สภาท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ซึ่งการจัดรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.2.3 บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

บทบาทสุดท้ายของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดย

1) การสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในฐานะที่สภาท้องถิ่น เป็นองค์กรศูนย์รวมของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทหนึ่งของสภาท้องถิ่น คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นฉะนั้น การรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชนจึงควรเป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็น “ผู้แทน” ของตนเองในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย

2) จุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีส่วนร่วม เป็นหัวใจที่สำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น ในเบื้องต้นเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสารสภาท้องถิ่น ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็นหมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสารแผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เจ้าขององค์กร” และการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานจะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่นอันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหาร

จัดการในกรณีเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่น ก็จะเป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไข ปัญหา หรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

4.3 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พุทธศักราช 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 45 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ประชุมสภาท้องถิ่นต้องพิจารณา คือ

1) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมสภาจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวได้ โดยผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนผู้ที่อยู่ในที่ประชุมจะเป็นผู้เสนอก็ได้ เมื่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวแล้ว การพิจารณาวาระที่ 2 ให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นเป็นกรรมการแปรญัตติเต็มสภา โดยให้ประธานที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการแปรญัตติ

2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระ โดยจะพิจารณารวดเดียวไม่ได้ และในวาระ 2 ต้องกำหนดเวลาเสนอคำแปรญัตติไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง นับแต่สภามีมติรับหลักการ

3) วาระการพิจารณา (1) วาระที่ 1 เรื่อง รับหรือไม่รับหลักการ และห้ามให้มีการลงมติก่อนที่จะสมาชิกสภาได้อภิปรายเรื่องนั้นพอสมควรแล้ว หรือสภาจะให้คณะกรรมการสภาพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ (2) วาระที่ 2 ควรตั้งคณะกรรมการแปรญัตติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

กรณีถ้าสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ประธานสภานำปรึกษาเพื่อเลือกสมาชิกเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาข้อยุติ แจ่มติ และรายชื่อกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันที่สภาไม่รับหลักการ และแจ่มมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในวันถัดจากวันมีมติเพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

4.3.1 ร่างข้อบัญญัติที่ตกไป คือ ร่างข้อบัญญัติที่สภาไม่รับหลักการ และร่างข้อบัญญัติที่สภาลงมติไม่ให้ตราเป็นข้อบัญญัติ ส่วนผลเมื่อร่างข้อบัญญัติตกไป คือ

- 1) ถือว่าร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น
- 2) ห้ามเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันในสมัยประชุมนั้นอีก เว้นแต่ประธานสภาอนุญาตเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

4.3.2 การถอนญัตติ คำแปรญัตติ แก้ไขข้อความ หรือขอถอนชื่อการขอถอนญัตติ หรือคำแปรญัตติ จะกระทำเมื่อ

- 1) ต้องการแก้ไขข้อความในญัตติร่างข้อบัญญัติที่เปลี่ยนหลักการ
- 2) ขอถอนชื่อจากการเป็นผู้รับรองหรือผู้ร่วมเสนอญัตติ และจะกระทำเมื่อใดก็ได้ เว้นแต่ ได้จัดเข้าระเบียบวาระแล้วจะทำได้ต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุมสภา หรือที่ประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ (คำแปรญัตติขึ้นคณะกรรมการฯ) กรณีถือว่าถอนญัตติ คือ 1) ถึงวาระพิจารณาแล้ว ผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปราย หรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภา ให้ถือว่าได้ถอนญัตติ / คำแปรญัตตินั้น และ 2) กรณีผู้บริหารเสนอญัตติ/แปรญัตติ อาจมอบหมายให้รองนายกฯ เลขานุการฯ เป็นผู้อภิปรายชี้แจงหรือแถลงแทนก็ได้ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ

4.3.3 การอภิปราย คือการที่สมาชิกสภาเทศบาลได้กล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภา มีหลักการ คือ

- 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำใดต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นให้ยกมือขึ้นขึ้นพิธีระ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นอนุญาตแล้วจึงกล่าวได้ โดยให้ยืนกล่าว ณ ที่ของตนหรือ ณ ที่ซึ่งจัดไว้ก็ได้ และต้องกล่าวกับประธานสภาท้องถิ่น ให้ใช้เวลาตามสมควร หากใช้เวลาเกินสมควรและมีผู้อื่นจะอภิปรายต่อไป ประธานอาจสั่งให้หยุดได้ เมื่ออภิปรายมา 10 นาทีแล้ว (ตามระเบียบข้อ 67)

2) การอภิปรายเฉพาะเรื่องที่กำลังปรึกษาห้ามกล่าวข้อความซ้ำหรือนอกประเด็น

- 3) ห้ามใช้คำหยาบคายใส่ร้ายป้ายสีผู้ใด
- 4) ห้ามกล่าวถึงชื่อบุคคลใดๆ เว้นแต่หากจำเป็น
- 5) ห้ามนำเอกสารมาอ่านในที่ประชุมฟัง เว้นแต่จำเป็น
- 6) ห้ามนำวัตถุใดๆ เข้ามาแสดง เว้นแต่ประธานอนุญาต

การอนุญาตให้อภิปราย และลำดับการอภิปราย คือ

- 1) ให้ผู้เสนอญัตติ หรือผู้แปรญัตติอภิปรายก่อน กรณี มีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายครั้งละ 1 คน
- 2) ผู้คัดค้าน (ถ้ามี)
- 3) ผู้สนับสนุนผู้เสนอ หรือผู้แปรญัตติ
- 4) ผู้สนับสนุนผู้คัดค้าน ให้อภิปรายสลับกัน ถ้าไม่มีอีกฝ่ายก็ให้ฝ่ายนั้นอภิปรายต่อเนื่องได้

การปิดอภิปราย การปิดอภิปรายจะกระทำได้เมื่อ

1) ไม่มีผู้ใดจะอภิปรายต่อไป

2) ประธานเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้วประธานเสนอให้วินิจฉัยว่าควรปิดอภิปรายหรือไม่ เว้นแต่ อภิปรายกรณีสมาชิกถูกกล่าวหา ตามข้อ 72 ให้อภิปรายจนหมดข้อสงสัย ห้ามรวบรัดอภิปราย

3) เมื่อปิดอภิปรายแล้วให้ประธานเสนอให้ลงมติ

การรักษาระเบียบการประชุม ประธานในที่ประชุมคือประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยถือเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาต้องปฏิบัติ ดังนี้

1) เมื่อประธานเตือน สมาชิกต้องปฏิบัติตามทันที (ตามระเบียบข้อ 66)

2) เมื่อเห็นว่าผู้ทำผิดระเบียบการประชุม สมาชิกสภาอาจยืนหรือยกมือร้องขอต่อประธานให้วินิจฉัย

3) คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดและห้ามอภิปรายในเรื่องนี้อีก (ตามระเบียบข้อ 70)

4) ขณะอภิปราย ถ้าประธานยื่น ให้สมาชิกระงับการอภิปรายแล้วนั่งลงทันทีและสมาชิกต้องฟังประธาน

4.3.4 การลงมติของสภาท้องถิ่น วิธีการออกเสียงลงคะแนน

1) เปิดเผย ให้ใช้วิธียกมือพับศีรษะ เว้นผู้บริหาร / สมาชิกไม่น้อยกว่า 3 คนเสนอให้ใช้วิธีอื่นขึ้น หรือ เรียกชื่อตามลำดับอักษร และที่ประชุมเห็นชอบ

2)ลับ

(1) ในกรณี กม. กำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนลับ

(2) ในกรณี ผู้บริหาร / สมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ที่อยู่ในที่ประชุมเสนอให้ออกเสียงลับและสภาเห็นชอบ

3) วิธีการ เขียนเครื่องหมายบนกระดาษใส่กล่องที่จัดให้ แล้วประธานเรียกชื่อตามลำดับอักษรนำของมาใส่หีบด้วยตนเองต่อหน้าประธาน

การลงมติ ก่อนลงมติ ประธานต้องตรวจสอบว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ถ้าไม่ครบลงมติไม่ได้ หลักการคือ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” ประธานที่ประชุมออกเสียงในฐานะสมาชิกโดยไม่ต้องลงจากที่นั่งประธานก็ได้ ให้ลงมติในญัตติสุดท้ายก่อน และให้ถือเอาคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นเกณฑ์ และกรณีประธานถามและไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นถือว่าเห็นชอบ กรณีสมาชิกเข้ามาเมื่อเริ่มลงคะแนนแล้ว กรณีเปิดเผย ให้มีสิทธิออกเสียงร่วมกับฝ่ายที่ยังนับคะแนนไม่เสร็จได้ และกรณีลับ ให้มีสิทธิออกเสียงได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนน

การนับคะแนนและประกาศลงคะแนน เมื่อนับเสร็จแล้วประธานต้องประกาศคะแนนทันที ให้ประกาศด้วยว่าได้คะแนนข้างมากครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น กรณีคะแนนเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มอีกหนึ่งเสียงชี้ขาด และอาจบอกเหตุผลด้วยหรือไม่ก็ได้

4.4 ข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 3 นิยามคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอัยการอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ข้อบัญญัติท้องถิ่น ถือเป็นกฎหมายท้องถิ่นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นที่พึงกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นการออกโดยอัยการอำนาจของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราขึ้นและใช้บังคับภายในเขตอำนาจของตน ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา นอกจากอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 9 มาตรา 10 ให้ออกข้อบังคับท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร หรืออำนาจที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 เป็นต้น ทั้งนี้ การตราข้อบัญญัติต้องตราขึ้นตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ต้องตราโดยสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เป็นคำทั่วไป ที่ใช้เรียกกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายของรัฐไว้ให้ ซึ่งถ้าเป็นคำที่ใช้เฉพาะจะเรียกแตกต่างกันไปตามกฎหมายซึ่งจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบัญญัติไว้ ดังนี้(อรทัย ก๊กผลและธนัญญา สุชะวันนะ 2551: 129-130)

เทศบาล ใช้ชื่อว่า “เทศบัญญัติ”

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติจังหวัด”

องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติตำบล”

กรุงเทพมหานคร ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” และ

เมืองพัทยา ใช้ชื่อว่า “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”

สำหรับข้อบัญญัติท้องถิ่นมี 3 ประเภท คือ

1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป
2. ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทชั่วคราว และ

3. ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง

โดยทั่วไปกฎหมายมักจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เกี่ยวกับรายละเอียดในทางปฏิบัติมากขึ้น และเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ผ่านขั้นตอนการประกาศใช้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบุคคลใดก็ตามในเขตท้องถิ่นนั้น ที่ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีความผิดและอาจได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎกติกาของท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตาม และหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับใช้ บทบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนั้นก็จะไม่มีผลบังคับ ตามหลักกฎหมายที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ” ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายมีบทบัญญัติให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้กฎหมายแม่บทได้มีผลบังคับสมดังเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นตามสภาพปัญหาที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

เทศบัญญัติเป็นกฎหมายซึ่งเทศบาลต่าง ๆ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ตราออกใช้บังคับภายในเขตเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ข้อสังเกต เดิมมีข้อบังคับสุขาภิบาลเป็นกฎหมายที่สุขาภิบาลออกใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาในพุทธศักราช 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็น เทศบาล พุทธศักราช 2542 อันมีผลเป็นการยกฐานะของบรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล (อรรถกัณฑ์และธนินฐา สุขะวัฒนะ 2551: 132)

ดังนั้นเทศบัญญัติ คือ กฎหมายที่เทศบาลออกเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ผู้พิจารณา ได้แก่สภาเทศบาล ผู้อนุมัติ ได้แก่ ผู้ว่า

ราชการจังหวัด ผู้ตรา ได้แก่ นายกเทศมนตรีในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งมิได้ ให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจออกเทศบัญญัติเพื่อพิจารณาอนุมัติในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปถ้าสภาเทศบาลอนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็เทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวก็เป็นอันตกไปแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไประหว่างใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น การประกาศใช้ ณ ที่ทำการสำนักงานเทศบาล

5. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดการปกครองท้องถิ่นไทยได้มีพัฒนาการมาโดยตลอด การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พุทธศักราช 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยออกเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ปัจจุบันเทศบาลได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2552 ประวัติการจัดตั้งเทศบาล ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 กำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลทั่วทั้งประเทศ แต่ปรากฏว่าการดำเนินการมีปัญหาอุปสรรคทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายและตรากฎหมายใหม่หลายครั้งเพื่อปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างและวิธีการบริหารงานให้เหมาะสม

5.1 ประวัติการจัดตั้งเทศบาล

เทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ในการประกาศพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งเทศบาล คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจะยกฐานะตำบลต่างๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด และต้องการที่จะให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพียงอย่างเดียว รวมทั้งได้ประกาศยุบเลิกการสุขาภิบาลด้วยเทศบาลทั้ง 3 ชั้น จัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คล้ายกับโครงสร้างของรัฐบาลระดับชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาตำบล ในเทศบาลตำบล สภาเมือง ในเทศบาลเมือง และสภานคร ในเทศบาลนคร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะมนตรีตำบล ในเทศบาลตำบล คณะมนตรีเมือง ในเทศบาลเมือง และคณะมนตรีนคร ในเทศบาลนคร มีจำนวน 3-5 คน ประกอบด้วยนายกมนตรีฯ และมนตรีฯ ซึ่งค่าหลวงประจำ

จังหวัดแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 พุทธศักราช 2486 และ พุทธศักราช 2496 การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปอย่างยากลำบาก เทศบาลที่จัดตั้งแล้วแต่ละแห่งก็ประสบปัญหาอุปสรรค รัฐบาลต้องประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ถึง 3 ครั้ง ใน พุทธศักราช 2481 พุทธศักราช 2486 และ พุทธศักราช 2496 เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการบริหารงานของเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลไว้อย่างตายตัว คือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก 9 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และสภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 36 คน ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 กำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เป็น 12 คน 24 คน และ 48 คน ในเขตสภาเทศบาลตำบล เมือง และนคร ตามลำดับพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบล 12 คน สภาเทศบาลเมือง 18 คน และสภาเทศบาลนคร 24 คน และกำหนดว่านายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในวาระแรก ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท ประเภทแรก มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนจำนวนครึ่งหนึ่ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมาใน พุทธศักราช 2499 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ส่วนคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจำนวน 2-4 คน มาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ตราขึ้นในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการและเป็นนายกรัฐมนตรี และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2552 ในการแก้ไขแต่ละครั้งก็มีเหตุผลที่แตกต่างกันไป

1) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2498 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานี้ บางมาตรายังไม่เหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การต่างๆ เท่านั้น และบางกรณีก็ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันการชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

2) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2499 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากสมควรที่จะยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง เพื่อให้มีแต่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งแต่ประเภทเดียว กับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ต้องให้มีการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติ และวิทยฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการสำหรับท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล เพราะท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วนั้นได้มีการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นต่อเนื่องกันมาโดยมีกรรมการเลือกตั้งจากราษฎรเข้าสมทบเป็น

กรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้มีสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการอีก นอกจากนี้การเปลี่ยนชื่อเทศบาลยังไม่มีบทบัญญัติระบุไว้ชัดแจ้งว่าจะกระทำได้อย่างไรเพื่อให้ไม่ให้เกิดปัญหาจึงสมควรจะได้มีบทบัญญัติไว้เสียให้ชัดว่า การเปลี่ยนชื่อเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2498 บางมาตรา

3) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2505 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ

4) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2510 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ยังมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจของคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีในการปฏิบัติงานประจำทั้งการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติและอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติก็ไม่อยู่ในระดับที่สมควร จึงเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ดังนี้

(1) ให้คณะเทศมตริมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี หรือพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีจะมอบอำนาจให้เทศมนตรีหรือพนักงานเทศบาลทำกิจการใด ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำตามปกติ ซึ่งกฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีได้

(2) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อให้มีอำนาจสั่งเรียกพยานมาเพื่อบันทึกถ้อยคำประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบคดีได้ ถ้าไม่มาให้ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) แก้ไขอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติให้สูงขึ้นจากหนึ่งร้อยบาท เป็นหนึ่งพันบาท

5) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2511 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเทศบาลยังไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ ฉะนั้น เพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลบางมาตราเสียใหม่

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า เทศบาลเป็นหน่วยบริหารราชการของท้องถิ่น ควรจะได้ปฏิบัติงานตาม

อำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งขจัดปัญหาความเดือดร้อนบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาลบางมาตรา ให้รัดกุมและชัดเจนยิ่งขึ้น

6) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พุทธศักราช 2517 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ได้กำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้เทศบาลต้องจัดทำภายในเขตเทศบาล แต่กิจการบางอย่างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ยากจน คือกิจการโรงรับจำนำและกิจการสถานสินเชื่อเทศบาลยังมิได้มีหน้าที่ที่ต้องจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ และโดยที่พิจารณาเห็นว่ากิจการโรงรับจำนำและกิจการสถานสินเชื่อเทศบาลเป็นแหล่งที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ยากจนในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับการเงินเพื่อยังชีพของครอบครัว สมควรกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือกิจการสถานสินเชื่อเทศบาลภายในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครทุกแห่งเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ยากจนต่อไป

7) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2519 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 บางมาตรายังไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการบริหารงานท้องถิ่น สมควรแก้ไขให้เหมาะสม

8) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พุทธศักราช 2523 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ กิจการงานของเทศบาลเมืองได้เพิ่มภาระและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น เนื่องจากการคมนาคม การเศรษฐกิจ การศึกษา การผังเมืองการสาธารณสุขโลก และการบริการแก่สาธารณะ แต่จำนวนเทศมนตรีของเทศบาล ยังมีจำนวน 2 คน เท่ากับเทศบาลตำบลที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ความรับผิดชอบในภาระต่าง ๆ ปัจจุบันเท่ากับเทศบาลนครซึ่งมีเทศมนตรีถึง 4 คน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงสมควรแก้ไขเพิ่มจำนวนเทศมนตรีตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลและความรับผิดชอบในภาระต่าง ๆ ที่นับวันยิ่งสลับซับซ้อนขึ้น

9) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 10 พุทธศักราช 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักการในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในส่วนของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ข้อห้ามและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

การพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี การยุบสภาเทศบาล รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

10) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2543 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ สมควรปรับปรุงการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลให้เหมาะสมและสอดคล้องกันด้วย

11) การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2546 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 กำหนดรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรีเพื่อให้การบริหารเทศบาลเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นประกอบกับมีบทบัญญัติบางมาตรายังไม่เหมาะสมกับการบริหารงานของเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

12) และการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2553 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของประชาชนโดยเสรี

5.2 การจัดตั้งเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2552 ได้บัญญัติการจัดตั้งเทศบาลไว้ ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 8 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตาม

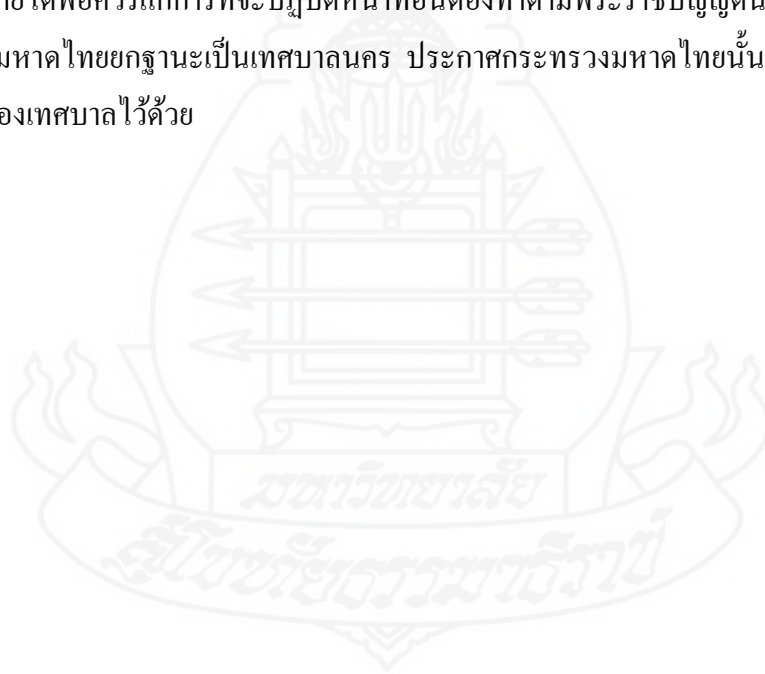
กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล

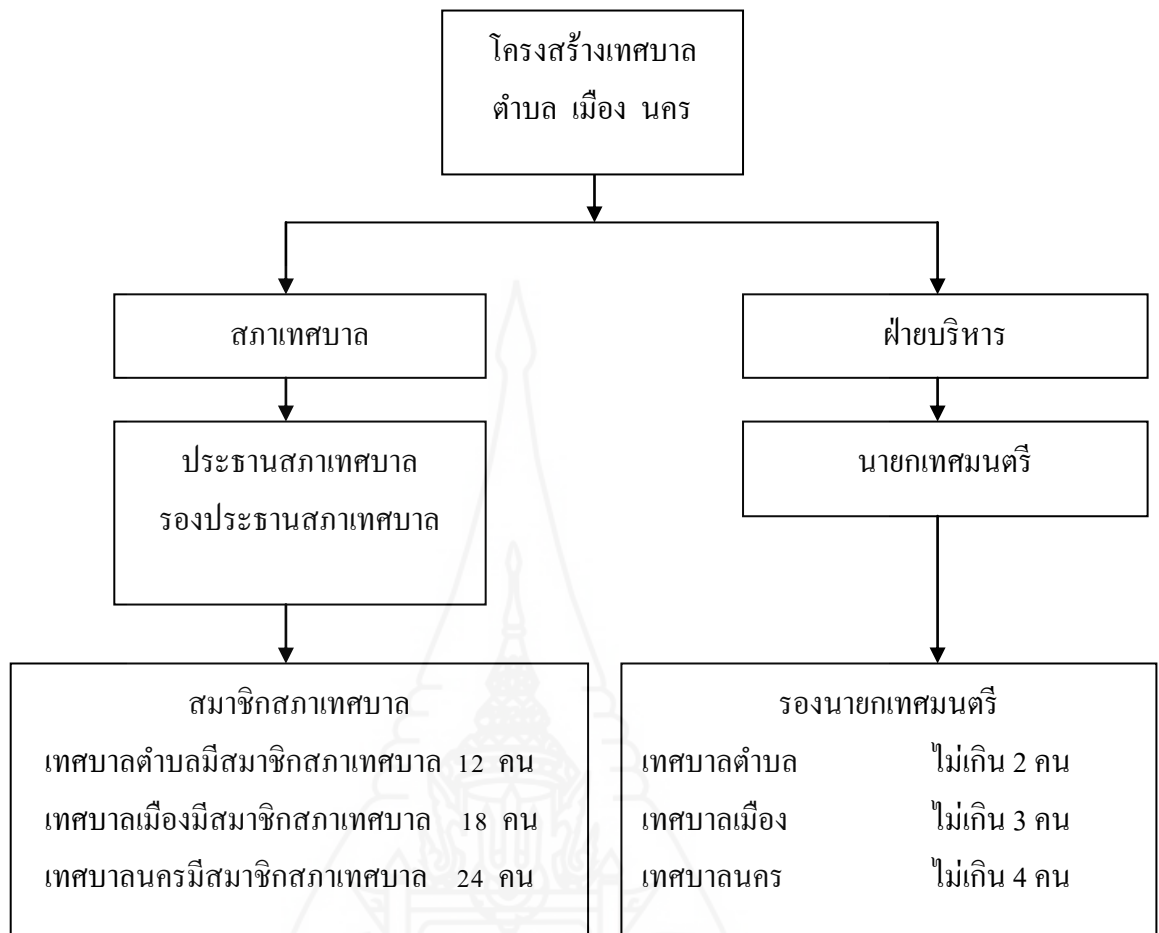
ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรีให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเป็นการชั่วคราว

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลไว้ด้วย





ภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา : สนิท จรอนันต์ (2549) ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร
อ้างถึงใน ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: 62)

5.3 ระดับของเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนั้นกฎหมายได้กำหนดระดับของเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2552) กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในรูปของการปฏิบัติงานในการเข้ารับตำแหน่งโดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นก็คือการปฏิบัติ

ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็คือนโยบายของประชาชนนั่นเอง

มาตรา 17 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

มาตรา 18 สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้นและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ

ก่อนปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีกฎหมายก็ให้ความสำคัญกับบทบาท หน้าที่ในเชิงการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลว่าจะดำเนินการนโยบายในการพัฒนาเทศบาลในด้านใดบ้างทั้งที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนและนโยบายที่กำหนดไว้ในภายหลังเพื่อพัฒนาเทศบาล และเมื่อได้แถลงนโยบายแล้วก็นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องถูกตรวจสอบจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรีจะต้องแถลงผลงานที่ได้ดำเนินการตามนโยบายและปิดประกาศให้สาธารณชนทราบโดยเปิดเผย

มาตรา 48 ทศ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย

ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2552) ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบในนโยบายที่ตนเองได้แถลงไว้และกำหนดไว้ในรูปของยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลด้วย

มาตรา 48 เตรส นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

นายกเทศมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายของตนเองหรือตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ก็แต่โดยการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้เท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวปรากฏให้เห็นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2552) ดังนี้

5.4 อำนาจหน้าที่เทศบาล

5.4.1 อำนาจหน้าที่เทศบาลตำบล

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมให้การพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจทำกิจกรรมใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

5.4.2 อำนาจหน้าที่เทศบาลเมือง

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

5.4.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

- (3) กิจกรรมอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริหารอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

5.5 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2552 ส่วนที่ 4 เทศบัญญัติได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติในเทศบาลนั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 61 เทศพาณิชย์ของเทศบาล ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจกรรมใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

- (1) นายกเทศมนตรี
- (2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ
- (3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่มีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคนร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี

มาตรา 61 ตรี ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับเงิน หมายความว่า ร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดเก็บ ชกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือร่างระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

(2) การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินการจ้าง และการพัสดุ

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกเทศมนตรี ให้ประชาชนสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาส่งเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้นมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้นจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิม ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

5.6 อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2552 ส่วนที่ 4 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ไว้ดังนี้

มาตรา 62 ตี ในกรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุง หรือยื่นข้อสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคนและบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการและให้กรรมการทั้งสิบสี่คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรี โดยเร็วแล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 62 จัดว่า ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 62 ตี วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีหากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใน

ปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาเทศบาล การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

มาตรา 63 นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุนไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น

มาตรา 64 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งที่มีได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาเทศบาลที่กล่าวนี้ ให้ทำเป็นเทศบัญญัติ





ภาพที่ 2.3 ขั้นตอนในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติมของเทศบาล

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2552 ส่วนที่ 4 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการควบคุมฝ่ายบริหารไว้ดังนี้

มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

1. การขับฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งสามารถทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีเทศบาลตำบลให้ยื่นต่อนายอำเภอว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ผู้ใดฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติตามไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาว่าจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานประชุมเอง ในการประชุมสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุมได้ และจะต้องประชุมลงคะแนนเสียงลับ ที่ประชุมจะลงมติว่าสมควรจะส่งชื่อดังกล่าวนี้ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณยกเลิกหรือสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง

2. การอนุมัติงบประมาณประจำปี สภาเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอมา หากสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการจะมีผลให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นพ้นจากตำแหน่ง

6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีในจังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้ศึกษาบททวนบทวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

กุลธิดา สิงห์สี (2555) ศึกษาเรื่อง นักการเมืองท้องถิ่นสตรี กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จากการศึกษาสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ภูมิหลังและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นสตรี จากผลการศึกษาพบว่านักการเมืองท้องถิ่นสตรีแต่ละคนมีภูมิหลังในการเข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นที่ต่างกัน เช่นการเริ่มจากการเป็นผู้นำในชุมชนมาก่อน การรู้จักกับนักการเมืองในท้องถิ่น หรือการมีญาติพี่น้อง สามี เป็นนักการเมืองท้องถิ่นอยู่ก่อนแล้วเป็นพื้นฐาน ส่วนด้านปัจจัยในการส่งเสริมให้สตรีเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นทั้ง 3 คน พบว่ามีปัจจัยที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนดังนี้ 1) ปัจจัยแรกคือแรงจูงใจส่วนบุคคลของสตรีเองที่ต้องการเข้ามาพัฒนาท้องถิ่น 2) การเป็นบุคคลที่รู้จักและยอมรับของคนในชุมชน 3) อิทธิพลและบารมีของบิดา มารดา สามี ญาติพี่น้อง 4) อิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นและ 5) ปัจจัยด้านบุคลิกภาพและคุณสมบัติส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สถานะครอบครัว ฐานะ การศึกษา อาชีพ

2. รูปแบบของการใช้อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นสตรี รูปแบบของการใช้อำนาจในที่นี้หมายถึงการใช้อำนาจ 2 ด้านคือการใช้อำนาจทางการเมืองกับการใช้อำนาจทางการบริหาร สำหรับการใช้อำนาจทางการเมืองพบว่าผู้บริหารสตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นหลักและมีบทบาทในการเจรจาต่อรองกับสมาชิกมากที่สุด โดยเฉพาะบทบาทในการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหรือทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ผู้นำสตรีให้การสนับสนุนขึ้นมา ดังนั้นกลุ่มเหล่านี้จึงไม่ได้มีบทบาทที่แยกออกเป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างชัดเจนแต่เป็นกลุ่มที่ฝ่ายบริหารสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานทางการเมืองและเพื่อรักษาเสถียรภาพในการทำงานของตนเพราะในการทำงานนั้นฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือมติสนับสนุนในการทำงาน

ด้านการใช้อำนาจในการบริหารนั้นพบว่าผู้บริหารที่เป็นสตรีมีมักจะเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ และประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น การให้เจ้าหน้าที่ร่วมคิดและเสนอร่วมโครงการ การให้ประชาชน

เข้ามาเป็นคณะกรรมการกรรมการฝ่ายต่างๆ เช่นคณะกรรมการรับเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ คณะกรรมการตรวจงานจ้าง รวมทั้งการเข้าร่วมประชุมเสนอแนะความคิดเห็น เป็นต้น ด้านการบริหารงานตามนโยบาย พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นสตรีหรือผู้นำท้องถิ่นสตรีมักให้ความสนใจในการพัฒนาด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเป็นหลักแม้ว่างบประมาณที่ใช้ในการพัฒนามากที่สุดคืองบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่เมื่อพิจารณาจากด้านจำนวนโครงการแล้วพบว่าโครงการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตมีมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนโครงการทั้งหมดซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาการส่งเสริมด้านสุขภาวะอนามัย สนับสนุนกลุ่มอาชีพ กิจกรรมเด็ก สตรี และเยาวชน เป็นต้น

3. การรักษาอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นสตรี จากการศึกษาพบว่าผู้นำสตรีมีรูปแบบในการรักษาอำนาจมีดังนี้

3.1 การสร้างฐานอำนาจโดยการสนับสนุนผู้สมัครในกลุ่มของตนให้ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาสนับสนุนการทำงานจากการศึกษานักการเมืองท้องถิ่นสตรีทั้ง 3 แห่งพบว่าส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามักจะมาจากกลุ่มหรือทีมเดียวกัน ทั้งนี้เกิดจากการส่งผู้สมัครในนามกลุ่มของตนลงสมัครแข่งกับกลุ่มตรงข้ามเพื่อให้คนของตนเองได้ เลือกตั้ง โดยเฉพาะการช่วงชิงพื้นที่ที่มีฐานคะแนนเสียงที่สำคัญ โดยผู้สมัครที่อยู่ในทีมบริหารหรือสมาชิกในกลุ่มนั้นส่วนใหญ่จะเลือกจากผู้ที่เป็นอดีตผู้นำชุมชน ประธานกลุ่มแม่บ้าน ข้าราชการเกษียณอายุหรือบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่เป็นที่ยอมรับเข้าร่วมทีมเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น นอกจากนั้นสมาชิกเหล่านี้ยังเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อไปทำกิจกรรมในชุมชน คอยคุมพื้นที่ คุมประชากร เป็นฐานคะแนนเสียงคอยดูแลงานต่างๆ ให้กับตนด้วย เมื่อสมาชิกกลุ่มของตนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วผู้นำส่วนใหญ่ก็จะสนับสนุนคนของกลุ่มตนให้อยู่ในตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานสภา รองประธานสภา หรือการจัดตั้งให้เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ที่สำคัญในการทำงาน นอกจากนั้นผู้ที่เป็นหัวหน้ากลุ่มหรือผู้นำยังต้องคอยเป็นผู้ประสานผลประโยชน์ให้กับสมาชิกในกลุ่มโดยการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปด้วยความพึงพอใจของสมาชิกในกลุ่ม เพราะถ้าหากเกิดข้อขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ขึ้นแล้วก็จะส่งผลต่อการดำรงอยู่และสนับสนุนของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เกิดการแตกแยกของสมาชิกในกลุ่มขึ้นก็จะทำให้สมาชิกที่ไม่พอใจแยกตัวออกไปตั้งกลุ่มใหม่เพื่อกลับมาแข่งขันกับกลุ่มของตนเองได้

3.2 การขจัดอิทธิพลของฝ่ายตรงข้ามโดยดึงเข้ามาเป็นพรรคพวก เมื่อผู้นำได้เข้ามาสู่อำนาจแล้ววิธีการหนึ่งที่จะรักษาอำนาจไว้และได้รับเลือกกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่งก็คือการขจัดคู่แข่งทางการเมือง เช่น ในการเลือกตั้งเพื่อไม่ให้มีคู่แข่งทางการเมืองผู้นำบางคนก็มักจะใช้วิธีการดึงผู้สมัครที่คาดว่าจะลงรับสมัครเลือกตั้งแข่งกับตนเข้าร่วมทีมเพื่อไม่ให้มีคู่แข่งทางการเมืองหรือ

การดึงบุคคลที่มีอิทธิพลที่สนับสนุนฝ่ายตรงข้ามเข้าร่วมทีมบริหารโดยใช้วิธีการเจรจาต่อรองให้ตำแหน่งเพื่อขจัดฐานเสียงของอีกฝ่ายหนึ่งและในการเลือกตั้งหากมีผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามได้รับเลือกตั้งติดเข้ามาในทีมแม้จะมีจำนวนไม่มากนัก เพื่อไม่ให้กลุ่มเหล่านั้นต่อต้านหรือคัดค้านการทำงานของตนผู้นำจึงมักจะใช้วิธีการสนับสนุนหรือ การดึงคนเหล่านั้นเข้ามาเป็นพรรคพวก โดยการเสนอผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ เสนอดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ หรือมอบหมายให้เข้าร่วมงานในโครงการของฝ่ายตน เพื่อให้คนเหล่านั้นยอมรับกลายเป็นคนในกลุ่มเดียวกับตน

3.3 การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น ในระดับต่าง ๆ การเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นบางครั้งผู้สมัครจำเป็นต้องอาศัยฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับต่างๆ ในการสนับสนุนลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียง หัวคะแนน หรืออิทธิพลบารมีของนักการเมืองในท้องถิ่นในการช่วยหาเสียง โดยเฉพาะการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เช่นในระดับ อบจ. ซึ่งมีฐานเสียงเดียวกับการเลือกตั้งในระดับ ชาติ และในระดับอบจ. เองก็มีการสนับสนุนคนของตนเองขึ้นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับล่างเพื่อเป็นฐานเสียงการเลือกตั้งให้กับคนด้วย ดังนั้นนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการเมืองเชิงอุปถัมภ์ด้วยเหตุผลที่นักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านของการหาเสียงเลือกตั้งแล้วยังยังมีเหตุผลในเรื่องของการวิ่งเต้นงบประมาณที่จะได้รับและสนับสนุนผลักดันให้กับพื้นที่ของตน รวมทั้งการเข้ามามีผลประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกัน

3.4 การสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์กับบุคคลทั้งหน่วยงานในและภายนอกองค์กร การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลภายในองค์กรในที่หมายถึง เจ้าหน้าที่และพนักงานและข้าราชการประจำในองค์กรโดยเฉพาะปลัด และหัวหน้าส่วนต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการนำโครงการหรือนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติรวมทั้งการให้ความเห็นชอบอนุมัติในการจัดทำโครงการต่างๆ และเนื่องจากการทำงานในระดับท้องถิ่นงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นอาจจะมีไม่เพียงพอตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของคนในพื้นที่ ดังนั้นผู้นำจึงจำเป็นต้องออกไปแสวงหาเครือข่ายภายนอกเพื่อเข้ามาสนับสนุนการทำงานไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้าน วัสดุอุปกรณ์ กำลังคนหรืองบประมาณ เพื่อนำมาทำกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามที่ได้หาเสียงหรือสัญญาไว้ รวมทั้งการได้โครงการใหญ่ๆ ลงมาในพื้นที่เพื่อสร้างผลงานให้กับตนเอง นอกจากนี้ การแสวงหางบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกยังเป็นการประหยัดงบประมาณของหน่วยงานซึ่งหน่วยงานสามารถนำเงินไปใช้ในกิจกรรมอื่นเป็นการสร้างผลงานให้แก่ผู้นำและตอบสนองความต้องการของชุมชนได้มากขึ้น เช่นการประสานของงบประมาณจังหวัด หรือจาก

ส่วนกลาง เช่น โครงการที่เกี่ยวกับสตรีและเด็กผู้นำสตรีมักจะของงบประมาณจากกระทรวงพัฒนาสังคม จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จากกรมโยธา เช่น การทำถนน ซ่อมบำรุง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากผู้นำท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้แล้วย่อมสามารถดึงงบประมาณเข้ามาพัฒนาสร้างผลงานและกิจกรรมในท้องถิ่นได้มากขึ้น

3.5 การตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ผ่านนโยบาย/โครงการรวมทั้งการลงพื้นที่และการให้ความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนต่าง ๆ เมื่อผู้นำได้เข้ามาสู่อำนาจแล้ววิธีการที่สำคัญวิธีหนึ่งคือการใช้นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มผู้สนับสนุนต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้โดยพยายามกำหนดนโยบายผลักดันโครงการและงบประมาณที่ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน เมื่อประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการดังกล่าว ก็จะเกิดความพึงพอใจ รวมทั้งการสร้างผลงานและผลักดันโครงการของตนเองให้โดดเด่นเป็นเป็นจุดขาย แบบอย่างของหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งการให้งบประมาณในการสนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ที่เป็นฐานคะแนนเสียงเป็นของตนเป็นประจำ เช่น กลุ่มแม่บ้านสตรี อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเด็กเยาวชน นอกจากนั้นยังพบว่าผู้นำสตรีที่ได้รับเลือกตั้งในหลายๆ สมัยนั้นส่วนใหญ่มักจะใช้เวลาร่วมกับชุมชนและทุ่มเทการทำงานให้กับชุมชนเป็นหลัก โดยการให้ความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมและงานสำคัญประเพณีต่างๆ ในชุมชนโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับด้านสงเคราะห์เช่นการแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งานสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์ ผู้พิการ ขาดงาน รวมทั้งการเข้าไปดูงานและแก้ปัญหาให้กับชุมชนด้วยตัวเอง เช่นกรณีน้ำท่วม ไฟไหม้ที่ผู้นำมักจะลงมาสั่งการและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง

3.6 การสร้างภาพพจน์ที่ดี สุจริตโปร่งใส ปราศจากคอร์รัปชัน รูปแบบที่ผู้นำสตรีมักใช้คือการสร้างภาพลักษณ์และความนิยมให้กับตนเองเช่นการแสดงตนว่าเป็นผู้บริหารงานที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ การติดประกาศเผยแพร่ข่าวสาร การจัดซื้อ-จัดจ้างของหน่วยงาน การจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ผลงานและกิจกรรมของขององค์กรอยู่เสมอๆ การหลีกเลี่ยงความผิดพลาดทางการเมืองเช่น ผู้นำสตรีมักมีความละเอียดรอบคอบในการทำงาน การใช้จ่าย และระเบียบการทำงานต่าง ๆ การทำให้ตนเองไม่ให้อยู่ในเงื่อนไขในการถูกกล่าวหาว่าทุจริต คอร์รัปชัน เก็บรักษาข่าวสารในทางลบของหน่วยงานไม่ให้แพร่กระจายออกไป รวมทั้งการเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมตรวจสอบ รวมทั้งการผลักดันองค์กรในการเข้าร่วมประกวดกิจกรรมจนได้รับรางวัลต่างๆ การันตี เช่นรางวัลด้านความสุจริตโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านสตรีและเด็ก ผู้บริหารท้องถิ่นดีเด่น ซึ่งเป็นการสร้างชื่อเสียงให้กับองค์กรและสร้างชื่อเสียงให้กับผู้นำด้วย รวมทั้งผู้นำ

มักจะสร้างภาพพจน์ที่ดีด้วย เช่น การพูดจาดี การนำเสนอความคิดที่ดีมีเหตุผล พูดเก่งมีวาทีศิลป์ รวมทั้งการแต่งกายที่ประณีตดูดี หรือสวมใส่เสื้อผ้าที่เป็นเอกลักษณ์

4. การเปรียบเทียบรูปแบบการเข้าสู่อำนาจการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจ จากผลการศึกษาพบว่าด้านภูมิหลังและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นสตรีมีภูมิหลังในการเข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นที่ต่างกัน แต่มีประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองสตรีทั้ง 3 คนที่มีลักษณะร่วมกัน คือการมีฐานที่เริ่มมาจากการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำงานในกิจกรรมของชุมชน จนทำให้เป็นที่รู้จักและได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของชุมชนในการทำกิจกรรมต่างๆ จนสามารถผลักดันงบประมาณให้กับคนในชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพต่างๆ จึงทำให้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นฐานเสียงหลักในการสนับสนุนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ส่วนด้านปัจจัยในการส่งเสริมให้สตรีเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นของนักการเมืองสตรีทั้ง 3 คน พบว่ามีปัจจัยที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนที่เหมือนกันดังนี้ คือ 1) แรงจูงใจส่วนบุคคลของสตรีเองที่ต้องการเข้ามาพัฒนาท้องถิ่น 2) การเป็นบุคคลที่รู้จักและยอมรับของคนในชุมชน 3) อิทธิพลและบารมีของบิดา มารดา สามี ญาติพี่น้อง 4) อิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนด้านที่แตกต่างกันคือปัจจัยด้านบุคลิกภาพและคุณสมบัติส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่นด้านรูปแบบของการใช้อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นสตรีพบว่ารูปแบบการใช้อำนาจที่คล้ายคลึงกันคือด้านการใช้อำนาจทางการเมืองพบว่าผู้บริหารสตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นหลักทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่ทั้ง 3 แห่งเป็นกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่นายกให้การสนับสนุนขึ้นมา ส่วนการใช้อำนาจในการบริหารนั้นพบว่าผู้บริหารที่เป็นสตรีมีมักจะ เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมใน การทำงานและพบว่านักการเมืองท้องถิ่นสตรีหรือผู้นำท้องถิ่นสตรีทั้ง 3 คนมักให้ความสนใจในการพัฒนาด้านสังคมและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนมากกว่าด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านการรักษาอำนาจทางการเมืองพบว่าผู้นำสตรีมีรูปแบบในการรักษาอำนาจที่คล้ายคลึงกันคือซึ่งมีประเด็นหลักๆ ได้แก่การสร้างฐานอำนาจโดยการสนับสนุนผู้สมัครในกลุ่มของตนให้ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาสนับสนุนการทำงาน โดยการส่งผู้สมัครลงในนามกลุ่มหรือทีมเดียวกันเช่นกรณีในระดับเทศบาลและในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นแม้ว่าจะไม่ได้มีการรวมกลุ่มลงสมัครในนามทีมเดียวกันอย่างเป็นทางการแต่ประชาชนก็มักจะรู้ว่าผู้สมัครสมาชิกคนไหนเป็นฝ่ายใคร สำหรับผู้นำบางคนที่ต้องการรักษาอำนาจของตนเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้งนั้นก็มักจะใช้วิธีขจัดอิทธิพลของฝ่ายตรงข้ามโดยดึงเข้ามาเป็นพรรคพวกเช่น การใช้วิธีการต่อรองให้ตำแหน่งผู้สมัครในทีมที่คาดว่าจะลงรับสมัครเลือกตั้งแข่งกับตนให้มาอยู่ในตำแหน่งฝ่ายบริหารเพื่อไม่ให้มีคู่แข่งทางการเมือง จึงทำให้มี

ผู้สมัครเพียงคนเดียวเช่นกรณีของนายกเทศบาลหรือการดึงบุคคลที่มีอิทธิพลที่สนับสนุนผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามเข้ามาร่วมทีมบริหารกับตน โดยการใช้วิธีการเจรจาต่อรองให้ตำแหน่งเพื่อจัดฐานเสียงของฝ่ายตรงข้าม เช่นในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วผู้นำเหล่านี้มักจะใช้วิธีการสนับสนุนหรือการดึงพวกที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเข้ามาเป็นพรรคพวกเดียวกับตนโดยการเสนอผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณ เสนอตำแหน่งที่สำคัญๆ หรือมอบหมายให้มาร่วมงานในโครงการของฝ่ายตน พร้อมทั้งการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งพบว่าในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และระบบอุปถัมภ์เช่นการได้รับสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การช่วยเหลือโดยการดึงงบประมาณเข้ามาในพื้นที่หรือการช่วยเหลือด้านส่วนตัว ซึ่งผู้นำท้องถิ่นอาจจะการตอบแทนโดยการเป็นหัวคะแนนซึ่งค่อนข้างชัดเจนในระดับ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีนักการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุนอย่างชัดเจน ส่วนความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นสตรีทั้ง 3 คนนั้น มีความสัมพันธ์ส่วนตัวค่อนข้างดีโดยเฉพาะกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเป็นกลุ่มที่ทำงานสตรีในระดับจังหวัดร่วมกันจึงมีส่วนที่ทำให้ได้รับและสนับสนุนผลักดันงบประมาณให้กับพื้นที่ของตน

ด้านการสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลต่างๆ ทั้งภายในและนอกองค์กรพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นสตรีมีความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการประจำและพนักงานในองค์กรรวมทั้งหน่วยงานภายนอกโดยเฉพาะในกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตค่ายทหารผู้นำจึงต้องมีการสร้างความสัมพันธ์กับนายทหารทั้งนี้เพื่อ การสนับสนุนในด้านฐานคะแนนเสียงรวมทั้งการสนับสนุนในด้านการทำงานต่าง ๆ ด้วย นอกจากนั้นผู้นำสตรีมักจะแสวงหาเครือข่ายและงบประมาณภายนอกเพื่อเข้ามาสนับสนุนการทำงานของตนผ่านโครงการต่างๆ และการให้ความสนใจดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดถึงแม้ว่าการทำงานในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีพื้นที่กว้างในระดับจังหวัดแต่ผู้นำสตรีก็มักจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานนอกพื้นที่มากกว่าโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับมวลชน รวมทั้งการพยายามการสร้างภาพพจน์และความนิยมให้กับตนเองด้วยเช่น การผลักดันองค์กรเข้าสู่การประกวดและได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย นอกจากนั้นผู้นำบางคนยังใช้วิธีการสร้างเอกลักษณ์ให้กับตนเองให้เป็นที่จดจำ น่าประทับใจเช่นการนิยมนการแต่งกายด้วยชุดผ้าไหม

ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครอง

ท้องถิ่นด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน
ทางกิจกรรมต่างๆ แต่มีบทบาทน้อยมากและส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจต่อการทำหน้าที่ใน
สภาเทศบาลโดยให้ความสนใจนโยบายโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด และสมาชิกสภาเทศบาลยัง
ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและปัญหากระบวนการอุปถัมภ์เป็นปัญหา
และอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากสมาชิกสภาเทศบาลจบ
การศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปและได้รับการอบรมด้านการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะอย่าง
ยิ่งการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น

บุญธรรม ถาวรทัศนกิจ (2552:บทคัดย่อ) ศึกษา เรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของ
สภาเทศบาลนครเชียงใหม่ การวิจัยพบว่า (1) ในปัจจุบันสภาเทศบาลนครเชียงใหม่มีบทบาทใน
การสะท้อนความต้องการของประชาชนและการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารแต่ยังไม่
สามารถมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร (2) ปัญหา
อุปสรรคและความล้มเหลวในบทบาททางด้านนิติบัญญัติมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภา
เทศบาล ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติหรือเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูงกันสมาชิกสภาเทศบาล
และนายกเทศมนตรีมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ และ(3) แนวทางในการพัฒนา
บทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลคือ ควรมีการพัฒนาในด้าน
พฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลโดยการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง
ในการให้อำนาจทางกฎหมายแก่ฝ่ายสภาซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่าย
บริหารเพื่อให้ฝ่ายสภาสามารถใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์มากยิ่งขึ้นและ
ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลให้มองเห็นถึงความสำคัญของอำนาจต่างๆ เหล่านี้
และเร่งสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักบทบาทของคนที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาล
รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง

นฤมล รัตนภิบาล (2540: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานครต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น พบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่
ตอบแบบสอบถามในเรื่องความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่การพัฒนาการเมืองการปกครอง
ท้องถิ่นในระดับปานกลาง แต่มีบทบาทในด้านความสัมพันธ์ฐานสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
ค่อนข้างสูง เป็นบทบาทที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้ อาทิ การออก
พบปะเยี่ยมเยียนประชาชน ซึ่งนับว่าการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีส่วน
ช่วยพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้ระดับ
หนึ่ง

วรัรัตน์ แสงไชย (2542: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาททางการเมืองของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านภูมิหลังที่มีผลต่อการแสดง บทบาททางการเมือง คือ ปัจจัยด้านการศึกษา ปัจจัยด้านความมั่นคงของฐานะทางเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการมีประสบการณ์ทางการเมือง และปัจจัยด้านจำนวนสมัยในการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนปัจจัยในด้านพรรคการเมือง พบว่า การมีบทบาทภายในพรรค การเมืองที่ตนเองสังกัด หรือมีความสัมพันธ์ และความคุ้นเคยกับผู้มีอำนาจภายในพรรค จะเอื้อ ประโยชน์ต่อการแสดงบทบาททางการเมือง โดยในส่วนของบทบาททางการเมืองภายในสภานั้น พบว่า บทบาทด้านนิติบัญญัติมีในระดับน้อย – ปานกลาง ส่วนบทบาททางการเมืองภายนอกสภา พบว่ามีในระดับมาก และบทบาททางการเมืองภายนอกสภานี้ส่งผลที่เอื้อประโยชน์ต่อการแสดง บทบาททางการเมืองภายในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ชุมพร แสงมณี (2540: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทสตรีในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า ในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวจักร สำคัญที่จะขับเคลื่อนความเจริญก้าวหน้าไปสู่องค์กร ในฐานะเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่อยู่ ใกล้ชิดกับความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง ก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นไม่ต่างไปจาก กัน และที่ผ่านมามีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรีก็สามารถแสดงผลงานในด้าน การบริหารให้เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชายและสังคมทั่วไปแล้วว่า สามารถร่วมบริหารงานในองค์กรได้ดีไม่ด้อยไปกว่าชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับ บทบาทสตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเพศหญิงยังให้ความสนใจในกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องมากกว่า ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ปัจจุบันความสามารถในการบริหารงานของ เพศหญิงและเพศชายไม่มีข้อแตกต่างกัน ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นชาย ก็ยอมรับผลการทำงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสตรีเช่นกัน อันเป็นไปตาม สมมุติฐานที่ตั้งไว้ทั้ง 2 ข้อ ดังกล่าวแล้ว

สุรัสวดี หุ่นพยนต์และชนาธิป บุญเขต (2546: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง สตรีกับบทบาทในการเข้าร่วมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) : บริบททางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหญิงที่ได้รับเลือกเข้ามาทำงาน ในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานต่างๆไป ไม่ค่อยมีบทบาท ความสำคัญมากนัก ยกเว้นกลุ่มตัวอย่างบางคนที่ได้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการบริหารและการ ตัดสินใจบ้าง ซึ่งพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้รับผิดชอบงานที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารนั้น มักจะ

เป็นบุคคลที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานเพื่อชุมชนมาก่อน เป็นที่รู้จักและยอมรับของชุมชนมาก่อน จึงจะเป็นที่ยอมรับของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้ชาย ขณะเดียวกันความเชื่อมั่นต่อตนเองในทางบวกก็เป็นผลมาจากประสบการณ์การทำงานดั้งเดิมของตน ส่วนในเรื่องการทำงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหญิงเมื่อต้องเข้าไปทำงานร่วมกับผู้ชายในองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีความอึดอัดไม่สบายใจต่อความมีอคติทางเพศ การไม่ยอมรับความสามารถ การถูกดูถูกดูแคลนซึ่งต้องใช้ความพยายามมากในการสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล

ฉัตรมา จุลเพชร (2541: บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่องภูมิหลังและบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะหาข้อสรุปทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่บทบาททางการเมืองและการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีไทย การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้อาศัยวิธีการศึกษาโดยการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พ.ย.2539 ซึ่งเป็นประชากรในการวิจัยจำนวน 14 คน และใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลประมาณ 5 เดือน คือตั้งแต่วันที่ 3 พ.ย.2541-9 เม.ย. 2542 ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีนั้น มีปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง 5 ประการตามลำดับความสำคัญ ดังนี้ 1) คุณสมบัติส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี (อายุ อาชีพการศึกษา สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม) 2) การให้การช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นและประชาชนในเขตเลือกตั้ง (เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และอื่นๆ) 3) นโยบายและชื่อเสียงของพรรคการเมือง (อุดมการณ์พรรค การจัดโครงสร้างพรรค ผลงานด้านต่างๆ ของพรรคและอื่นๆ) 4) อิทธิพลและบารมีของบิดามารดา หรือญาติพี่น้อง และ 5) อิทธิพลและบารมีของหัวหน้าพรรคหรือนายพรรค ปัจจัยสำคัญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่กำหนดลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นภายหลังเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงมีเงื่อนไขและความจำเป็นที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้เลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีส่วนใหญ่จะอาศัยบทบาทนอกสภามากกว่าบทบาทในสภา โดยมีจุดประสงค์ที่จะสร้างความพอใจให้กับประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ทั้งนี้ ด้วยความคาดหวังว่าเมื่อประชาชนได้รับความพอใจต่อการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของตน ก็จะนำไปสู่การให้การสนับสนุนให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในส่วนของการแสดงบทบาททางการเมืองต่อประเด็น การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีนั้น ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีส่วนใหญ่อาศัยบทบาททางสังคมเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิสตรี