

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีงบประมาณจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐ และมีบุคลากรเป็นของตนเอง แบ่งโครงสร้างการบริหารโดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชน เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นส่วนที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติทั่วไปและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และสองฝ่ายบริหาร คือนายกเทศมนตรีซึ่งประชาชนเลือกตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน งบประมาณ และดำเนินการกิจการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนโดยมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของนายกเทศมนตรี

บทบาทหน้าที่ของเทศบาลเป็นทั้งบทบาทขององค์กรและบทบาทของบุคลากรส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และพนักงานเทศบาลหรือผู้ปฏิบัติงานในเทศบาล ซึ่งจะต้องเข้าใจในบทบาทที่จะต้องปฏิบัติหลายครั้งที่มีมักจะพบในข้อเท็จจริงปัจจุบันว่า ผู้มีบทบาทหรือมีบทบาทที่ถูกกำหนดไว้แล้ว มักไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บทบาทของตนเอง ทำให้การขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร เป็นไปอย่างล่าช้า เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายบริหารและบุคลากรในเทศบาลยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ การที่เทศบาลจะขับเคลื่อนไปได้และเกิดผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายในองค์กรทุกองค์กรจะต้องรู้ บทบาทของตนเอง และรู้ว่าบทบาทขององค์กรคืออะไร ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาของเทศบาลเพื่อให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของฝ่ายบริหารทั้งนี้เพื่อเป้าหมายคือการแก้ไขปัญหาของประชาชนต่อไป (สุริยะ หินเมืองเก่า 2553: 24)

## 1. สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย (1) เพื่อศึกษาบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีของสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีของสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม และ (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการมีบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีในการทำหน้าที่ของสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแบบเชิงลึกและข้อมูลจากเอกสาร รายงานการประชุม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีในจังหวัดนครปฐม จำนวน 15 คน

สรุปผลการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี : กรณีศึกษาสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม

### 1.1 ด้านบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีของสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม

#### 1.1.1 ด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติของเทศบาล

สรุปผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการด้านนิติบัญญัติดี รู้และเข้าใจว่ากระบวนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลนั้นมีขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ ขั้นขึ้นวาระรับหลักการ สองขั้นแปรญัตติ และสามขั้นลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ และกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีประสบการณ์บทบาทการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไปและร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มาแล้ว ทั้ง 3 วาระ คือ ขั้นขึ้นวาระรับหลักการ สองขั้นแปรญัตติ และสามขั้นลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ในขั้นวาระลงมตินั้นมีบทบาทเข้าร่วมอย่างมากไม่แยกขาดการประชุมในวาระนี้เลย

#### 1.1.2 ด้านประสบการณ์การมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการเสนอร่างหรือสนับสนุนให้ประชาชนเสนอร่างเทศบัญญัติ

สรุปผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดไม่เคยมีบทบาทหรือประสบการณ์เสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไปโดยฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลและไม่เคยมีบทบาทหรือประสบการณ์สนับสนุนให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ มีเพียงการสนับสนุนให้

ประชาชนเสนอกิจกรรมโครงการเข้าแผนพัฒนา ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับการเสนอเทศบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายการเข้าชื่อเสนอเทศบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน และกลุ่มตัวอย่างจำนวนบางส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสมัยแรกจึงยังไม่มีประสบการณ์และความรู้ลึกซึ้งเกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติเพียงพอที่จะดำเนินการ ยังพบอีกว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดระบุว่าการที่สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่เคยมีบทบาทหรือประสบการณ์เสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไปเพราะส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหน้าที่หนึ่งของนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้เสนอให้ฝ่ายสภาเทศบาลพิจารณา

### 1.1.3 บทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไป

สรุปผลการวิจัยพบว่า จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 60.00 ได้มีบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั้งสามวาระ คือขึ้นวาระรับหลักการจะมีการพิจารณาถึงรายละเอียดของร่างเทศบัญญัติว่ามีความเหมาะสมเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ต้องตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ หากมีจะมีความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยเพียงใด ขึ้นวาระแปรญัตติพบว่าไม่เคยได้มีการเสนอหรือสงวนคำแปรญัตติ เนื่องจากขึ้นนี้กลุ่มตัวอย่างระบุว่าร่างเทศบัญญัติได้มีการประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล เพื่ออธิบายชี้แจงหรือหาข้อตกลงเบื้องต้นในเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาลก่อนประชุมสภาเทศบาลแล้ว จึงไม่มีการแปรญัตติ และขึ้นวาระที่สามการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดระบุว่าได้เข้าประชุมลงมติทุกครั้งและไม่ปรากฏว่าลงมติไม่ให้ความเห็นชอบหรืองดออกเสียง ส่วนจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 40.00 ที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งสมัยแรกระบุว่าไม่เคยมีบทบาทลงมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติทั่วไป

### 1.1.4 บทบาทด้านการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

สรุปผลการวิจัยพบว่า ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ไม่มีบทบาทในการอภิปรายเห็นด้วยหรือโต้แย้งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในขึ้นวาระรับหลักการ ไม่เคยลงมติไม่รับหลักการ และในขึ้นแปรญัตติก็ไม่ปรากฏว่าเคยเสนอหรือมีการสงวนคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่วนการลงมติเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบก็ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาที่เป็นสตรีคนใดลงมติไม่เห็นชอบ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์คำตอบที่ได้ตรงกัน และเหตุผลที่ไม่มีกรอภิปรายไม่เห็นด้วยหรือสนับสนุน หรือการเสนอคำแปร

ญัตติ หรือลงมติไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัตินั้น ก็เนื่องจากการเชิญประชุมหารือกันนอกรอบระหว่างฝ่ายสมาชิกและฝ่ายบริหารก่อนการพิจารณาของสภาทุกครั้ง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ปฏิบัติกันมานานจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ เพราะเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันและเป็นกลุ่มที่สนับสนุนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการประชุมตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ(นอกรอบ)หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการวิ่งเต้นหรือล็อบบี้ (lobbying) ได้กลายเป็นวัฒนธรรมแบบสมยอม(collusion) ของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนายกเทศมนตรีได้ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารองค์กรตามอำนาจหน้าที่ และการทำหน้าที่ตามบทบาทและความรับผิดชอบต่อประชาชน การประชุมอย่างไม่เป็นทางการ(นอกรอบ) จะส่งผลให้การประชุมสภาเทศบาลเป็นไปอย่างราบรื่นเป็นระเบียบเรียบร้อยเพราะทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันแล้ว

#### 1.1.5 บทบาททางนิติบัญญัติในการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี

สรุปผลการวิจัยพบว่าในความเป็นสตรีมีความสำคัญ ต่อบทบาทหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาล ความเป็นสตรีเป็นประโยชน์ต่อบทบาทหน้าที่ของเทศบาลและภาคประชาชน เพราะแสดงถึงความเท่าเทียมกันของชายและหญิงการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความภาคภูมิใจ มีส่วนร่วมให้ชาวบ้านได้รับความสะดวกสบายถนนหนทางไฟฟ้า น้ำประปา คุณภาพชีวิตดีขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมน้อยลง การศึกษาดีขึ้นเด็กได้เรียนหนังสือเตรียมความพร้อม และการเข้าประชุมสภาเทศบาลทุกครั้งเพราะว่าเห็นว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องปฏิบัติเมื่อได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมาทำหน้าที่การเข้าประชุม จึงเป็นหน้าที่สำคัญมากของสมาชิกสภาและส่วนใหญ่ยอมรับว่าบทบาทสตรีในสภาเทศบาลนั้นมีความได้เปรียบเพศชายตรงที่ความอ่อนโยน ความละเอียดรอบคอบ มีมุมมองที่ผู้ชายอาจมองไม่เห็น ความประนีประนอมสามารถเจรจาความได้ดีใจเย็นกว่าชาย

#### 1.1.6 บทบาทด้านการตรวจสอบติดตามหรือควบคุมฝ่ายบริหารในการบังคับใช้เทศบัญญัติที่สภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบ

สรุปผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรี เคยได้ติดตามด้วยการยื่นกระทู้ถามในที่ประชุม การสอบถามเป็นการส่วนตัวกับนายกเทศมนตรี และยังพบว่าสมาชิกเทศบาลแม้ว่าจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนฝ่ายบริหารแต่ก็ไม่ได้มีการเห็นด้วยกับนายกเทศมนตรีทุกเรื่องยังมีการท้วงติงในประเด็นที่อาจเกิดความขัดแย้งหรือประชาชนเสียประโยชน์ โดยใช้บทบาทความเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และส่วนหนึ่งใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้บริหาร ซึ่งพบว่าแทบไม่มีเลยที่สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีที่จะมีความขัดแย้งหรือเห็นแย้งไปจากข้อตกลงที่ได้มีการตกลงกัน เนื่องจากสภาพการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นวงแคบ ใครทำอะไรหรือคิดอะไรสามารถรับรู้ถึงกันได้หมดอย่างรวดเร็ว

### 1.1.7 ด้านบทบาทการเคยเป็นคณะกรรมการสภาเทศบาล

สรุปผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการของสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการต่างๆ ของเทศบาล เช่น คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการแปรรูปที่ดิน เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การทำหน้าที่ส่วนใหญ่พบว่าไม่มีการเสนอแปรรูปที่ดินหรือมีข้อคิดเห็นเปลี่ยนแปลงร่างเทศบัญญัติในชั้นคณะกรรมการแปรรูปที่ดินแต่อย่างใด

### 1.2 ด้านปัญหาและอุปสรรคด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี

สรุปผลการวิจัยพบว่าปัญหาของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีที่เกี่ยวกับบทบาทด้านนิติบัญญัตินี้

#### 1.2.1 ปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งสมัยแรกหรือไม่เกินสองสมัย

ยังไม่มี ความเข้าใจ ความรู้และประสบการณ์ความเชี่ยวชาญด้านนิติบัญญัติจะต้องเพิ่มพูนความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับการร่างการเสนอร่างเทศบัญญัติและการพิจารณาอย่างรอบด้านให้มากขึ้น

#### 1.2.2 ปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลตำบลผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมากกว่าสองสมัย

พบว่า ยังไม่มีบทบาทในการเสนอร่างเทศบัญญัติเนื่องจากยังไม่เข้าใจในการร่างเทศบัญญัติทั่วไปหรือการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ

#### 1.2.3 ปัญหาการสื่อสารของสมาชิกสภาเทศบาลในบทบาทหน้าที่การเผยแพร่

ความรู้ในกระบวนการทางนิติบัญญัติของเทศบาลซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลยังไม่พบว่ามี การเสนอร่างเทศบัญญัติโดยภาคประชาชน

#### 1.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของเทศบาล

ที่เกิดจากการดำเนินการของบุคลากรฝ่ายประจำที่บางครั้งก็เตรียมเอกสารต่าง ๆ ไม่พร้อม ข้อมูลสำคัญไม่มีให้สภาเทศบาลพิจารณาทำให้การพิจารณาดำเนินการต่อไปไม่ได้ สาเหตุปัญหาทางนิติบัญญัติของเทศบาลคือ การทำงานทางเอกสารของเจ้าหน้าที่ การใช้บุคลากรไม่เหมาะสม ข้อมูลการเสนอร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ ไม่มีการปรึกษาหารือก่อนดำเนินการส่งเอกสารไม่ทันเวลา

#### 1.2.5 ปัญหาสมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่

ของฝ่ายนิติบัญญัติ ว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการตราเทศบัญญัติ และเป็นหน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ

### 1.2.6 ปัญหาที่สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่สนับสนุน

**นายกเทศมนตรี** ดังนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารของนายกเทศมนตรีจึงทำได้ยากขาดประสิทธิภาพ เพราะว่าจะมีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ(นอกรอบ) ทุกครั้งที่มีเรื่องสำคัญจะเข้าวาระของสภาเทศบาลไม่ว่าจะเกี่ยวกับร่างเทศบัญญัติทั่วไปหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้นจึงพบว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการควบคุมโดยฝ่ายนายกเทศมนตรีจึงเป็นปัญหา เนื่องจากจะไม่มีส่วนในการพิจารณาเทศบัญญัติและการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายนายกเทศมนตรีทำให้กระบวนการทางนิติบัญญัติของเทศบาลกลายเป็นองค์กรแห่งการวิ่งเต้นหรือการลobbies (lobbying) ซึ่งได้กลายเป็นวัฒนธรรมแบบสมยอม(collusion) ขององค์กรมานานแล้ว

**1.3 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการมีบทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีในการทำหน้าที่ของสภาเทศบาลตำบล ผลการวิจัยพบว่า**

1.3.1 การที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรีไม่มีบทบาทในการยกร่างเทศบัญญัติเนื่องจากความรู้ความเข้าใจ ดังนั้นควรให้มีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการหลักเกณฑ์การยกร่างตราเทศบัญญัติเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีความรู้และบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3.2 เนื่องจากการตราเทศบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของสภาเทศบาลดังนั้นต้องมีการประเมินความรู้ของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับกระบวนการตราเทศบัญญัติเพื่อให้มีพื้นฐานในการแสดงบทบาทด้านนิติบัญญัติได้อย่างสมบูรณ์แบบยั่งยืนเพราะจะสร้างความตื่นตัวให้สมาชิกได้แสวงหาความรู้เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

1.3.3 กระบวนการตราเทศบัญญัติไม่ว่าจะเป็นขั้นรับหลักการไม่มีการอภิปรายขั้นแปรญัตติไม่มีการเสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติเลย เนื่องจากระเบียบกำหนดให้สมาชิกสภาที่ประสงค์จะเสนอหรือสงวนคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อยถึงสองคนซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่ไม่มีการเสนอแปรญัตติเพราะถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นไม่ได้สังกัดกลุ่มจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน

1.3.4 สร้างความตื่นตัวในการส่งเสริมให้สตรีในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมและบทบาททางการเมืองมากขึ้น เช่น กำหนดสัดส่วนหญิงกับชายให้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลรวมกลุ่มเพื่อปกป้องสิทธิของชุมชน การเรียกร้องต่าง ๆ เพื่อความเท่าเทียมกัน

## 2. อภิปรายผล

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี : กรณีศึกษาสภาเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม จากการวิจัยสามารถอภิปรายผลดังนี้

**2.1 ด้านความรู้และประสบการณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี** มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการด้านนิติบัญญัติของเทศบาล ส่วนใหญ่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการด้านนิติบัญญัติ รู้และเข้าใจว่ากระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของเทศบาลนั้นมี สามขั้นตอน คือขั้นวาระรับหลักการ ขั้นแปรญัตติ และขั้นการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งส่วนใหญ่มีประสบการณ์ผ่านการพิจารณาขั้นวาระต่าง ๆ มาแล้ว โดยเฉพาะขั้นวาระการลงมตินั้นผู้ให้สัมภาษณ์มีบทบาทอย่างมาก ขั้นวาระรับหลักการนั้นส่วนใหญ่ตอบว่าไม่เคยได้มีการอภิปรายและการแปรญัตติก็ไม่ปรากฏว่าเคยมีประสบการณ์เสนอคำแปรญัตติ โดยเทศบัญญัติทั่วไปสภาเทศบาลสามารถพิจารณา 3 วาระในครั้งเดียวได้ โดยขั้นแปรญัตติถือว่ามิใช่กระบวนการแปรญัตติทั้งสภาเทศบาล ส่วนการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณาเป็น 3 วาระในครั้งเดียวไม่ได้ ต้องมีขั้นแปรญัตติทั้งเวลาขั้นแปรญัตติ ไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนพิจารณาวาระต่อไป ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่าบทบาททางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี ด้านความรู้และประสบการณ์ เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่มีความรู้และประสบการณ์ดีเนื่องจากได้รับการเลือกตั้งมาหลายสมัย มีเพียง 6 คน ที่ได้รับการเลือกตั้งสมัยแรก แต่ก็ได้ศึกษาจากสมาชิกรุ่นพี่คอยให้คำแนะนำ และได้มีการศึกษาเอกสารข้อกฎหมายหรือปรึกษาอาจารย์ ซึ่งให้เห็นว่า การเข้ามามีบทบาทเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้นต้องมีความรู้ความพร้อมที่จะเรียนรู้เพื่อทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากเข้าใจว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีเพียงการเข้าประชุมสภาเท่านั้นแต่มีหน้าที่ในการดูแลความสุขทุกข์ของประชาชน รวมถึงการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: 92) ที่พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้ความเข้าใจต่อการตราเทศบัญญัติว่ามี 3 วาระ ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการรับหลักการ ขั้นตอนการแปรญัตติและขั้นตอนการสุดท้ายคือขั้นตอนการลงมติและสมาชิกเห็นความสำคัญของเทศบัญญัติว่ามีความสำคัญต่อประชาชนเนื่องจากเทศบัญญัติต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อประชาชนไม่มากนักน้อย เทศบัญญัติส่วนใหญ่สมาชิกเทศบาลนำมาจากความต้องการและปัญหาของประชาชน การตราเทศบัญญัติจะมีการนำมาพิจารณาก่อนก่อนนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

**2.2 บทบาทในการเสนอร่างเทศบัญญัติ** ผลการวิจัยพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีทั้งหมดไม่เคยได้มีการเสนอร่างเทศบัญญัติโดยฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาลนั้นยังคงต้องมีการเพิ่มพูนความรู้ให้มากยิ่งขึ้นเพราะว่าผลการวิจัยยังพบว่าความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีนั้นเข้าใจว่าการเสนอร่างเทศบัญญัติ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนฝ่ายสภาเทศบาลมีหน้าที่ในการพิจารณา 3 วาระ ซึ่งข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายสภาเทศบาลเองยังไม่มี ความเข้าใจและรอบรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล และรู้แต่ไม่ได้มีบทบาทนั้นได้อย่างครบถ้วน ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ สมบัติ ตระกูลสุนทรชัย (2554: 121) พบว่าบทบาทหนึ่งที่ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารคือการเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในสภาเทศบาลโดยสมาชิกสภา แต่ก็มีผลทางจิตวิทยาถึงฝ่ายบริหารว่าสมาชิกสภาเทศบาลก็มีอำนาจเท่าเทียมกับฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย เป็นการถ่วงดุลอำนาจอย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้ จากการตรวจสอบไม่พบการแสดงบทบาทนี้เลย เนื่องจากการเสนอความคิดเห็นในการประชุมรอบแล้วผู้บริหารได้นำข้อเสนอ นั้นบรรจุในร่างเทศบัญญัติของตนเองและเสนอขอความเห็นชอบจากสภา สอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญธรรม ถาวรทัศนกิจ (2552 :143) พบว่า ในด้านบทบาทการออกเทศบัญญัตินั้น ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะสามารถเสนอเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง แต่จากการศึกษาสมาชิกสภาเทศบาลยังคงไม่มีบทบาทในด้านนี้เท่าใด เทศบัญญัติทั้งหมดเท่าที่มีออกมาส่วนใหญ่เป็นร่างที่เสนอโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น บทบาทหลักๆ ของสภาเทศบาลจึงเป็นเพียงการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำเป็นประจำทุกปี ซึ่ง อร์ทัย ก๊กผล และธนินฐา สุชะวัฒนะ (2551: 71-73) พบว่าสภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับ อย่างไรก็ตามก่อนการเสนอ สมาชิกสภาต้องมีการศึกษาว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่ และเนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่พบว่ามีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น และ 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและประชาชน ปัจจุบันช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาทำได้ 3 ทาง คือ 1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) เสนอโดยฝ่ายบริหาร และ 3) เสนอโดยประชาชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การ

พิจารณาของสภาท้องถิ่นได้ และยังคงคล้องกับงานวิจัยของ สุภา นุทธยภัย (2549: 84-85) พบว่าด้านการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับบทบาททางการเมืองท้องถิ่น คือ การเข้าชื่อเสนอปัญหาของท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติ ส่วนใหญ่เคยเสนอปัญหาแต่ไม่เคยเข้าชื่อออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่ผู้ที่มิบทบาทมักเป็นผู้ที่มีตำแหน่ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาท้องถิ่น

### 2.3 บทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

สรุปจากการศึกษาบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 60.00 ได้มีบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั้งสามวาระ คือขึ้นวาระรับหลักการจะมีการพิจารณาถึงรายละเอียดของร่างเทศบัญญัติว่ามีความเหมาะสมเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ต้องตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ หากมีจะมีความจำเป็นเร่งด่วนมากน้อยเพียงใด ขึ้นวาระแปรญัตติพบว่าไม่เคยได้มีการเสนอหรือสงวนคำแปรญัตติ เนื่องจากขึ้นนี้กลุ่มตัวอย่างระบุว่าร่างเทศบัญญัติได้มีการประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล เพื่ออธิบายชี้แจงหรือหาข้อตกลงเบื้องต้นในเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภาเทศบาลก่อนประชุมสภาเทศบาลแล้ว จึงไม่มีการแปรญัตติ และขึ้นวาระที่สามการลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดระบุว่าได้เข้าประชุมลงมติทุกครั้งและไม่ปรากฏว่าลงมติไม่ให้ความเห็นชอบหรืองดออกเสียง ส่วนจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 40.00 ที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งสมัยแรกระบุว่าไม่เคยมีบทบาทลงมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติทั่วไป ซึ่งการประชุมรอบนี้สอดคล้องกับการวิจัยของ สมบัติ ตระกูลสุนทรชัย (2554: 104-105) ที่พบว่าก่อนประชุมพิจารณาวันต่าง ๆ ของสภาเทศบาลตำบลสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารจะมีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (นอกกรอบ) ก่อนทุกครั้งและเมื่อได้มีการประชุมรอบแล้วก็จะไม่มีการแสดงบทบาทในที่ประชุมในการอภิปราย ลงมติไม่รับหลักการ เสนอคำแปรญัตติและลงมติไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัตินั้นเลยเนื่องจากมีความเกรงใจกันและยังเป็นกลุ่มการเมืองกลุ่มเดียวกันด้วย

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พบว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อยมาก เนื่องจากได้มีการพูดคุยกันนอกกรอบการประชุมสภา ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้เปรียบได้กับการตกลงกันแล้ว ส่วนการแปรญัตตินั้นไม่เคยมี และการลงมตินั้นได้ทำหน้าที่ครบถ้วน ส่วนบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จากการสัมภาษณ์และเอกสารการประชุม

พบว่า ไม่เคยมีการอภิปรายโดยสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นหญิง จะมีเพียงการสอบถามประเด็นที่ไม่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น ไม่มีการเสนอแปรญัตติ ส่วนการลงมตินั้นพบว่าทั้งหมดเข้าร่วมการประชุมเพื่อลงมติทุกครั้งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในวาระการลงมติดีมากเพราะส่วนหนึ่งเห็นว่าการลงมติเป็นวาระสำคัญที่ต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นการสนับสนุนฝ่ายบริหารที่ต้องการยอมรับในลักษณะต่างตอบแทน แต่อีกในหนึ่งคือการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง สอดคล้องกับที่ สมบัติ ตรีภูมิตนตรี (2554: 90) วิจัยพบว่า การพิจารณา ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนที่เทศบัญญัติจะประกาศใช้บังคับได้ ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อน ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลสำคัญอย่างมาก ดังที่ อรรถ กักพล และธนินฐา สุขะวัฒนะ (2551: 74-75) พบว่าการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ และตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างนโยบาย แผนงาน และ โครงการ รวมทั้งควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่า และเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น หากเป็นโครงการต่อเนื่องควรดูแลดำเนินการที่ผ่านมา นอกจากนั้นควรมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับการวิจัยของชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: 92-93) ที่พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความรู้และเข้าใจถึงความสำคัญของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายจะต้องถูกนำไปใช้ในการพัฒนาเทศบาลในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่นๆ ทั้งนี้ สมาชิกจะคำนึงถึงงบประมาณนั้นจะต้องใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและส่วนรวมเป็นหลักและก่อนนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในสภาเทศบาลจะมีการพิจารณา ร่วมกันนอกรอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อมิให้เสียเวลาในกระบวนการของสภา และยังสอดคล้องกับการวิจัยของกุลธิดา สิงห์สี (2555: 5-7) ที่พบว่า การใช้อำนาจทางการเมืองกับการใช้อำนาจทางการบริหาร สำหรับการใช้อำนาจทางการเมืองพบว่าผู้บริหารสตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทมีอำนาจในการตัดสินใจเป็นหลักและมีบทบาทในการเจรจาต่อรองกับสมาชิกมากที่สุด โดยเฉพาะบทบาทในการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหรือทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ผู้นำสตรีให้การสนับสนุนขึ้นมา ดังนั้นกลุ่มเหล่านี้จึงไม่ได้มีบทบาทที่แยกออกเป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างชัดเจนแต่เป็นกลุ่มที่ฝ่ายบริหารสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานทางการเมืองและเพื่อรักษาเสถียรภาพในการทำงานของตน เพราะในการทำงานนั้นฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือมติสนับสนุนในการทำงาน และการตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ผ่านนโยบาย โครงการรวมทั้งการลงพื้นที่และการให้

ความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนต่าง ๆ เมื่อผู้นำได้เข้ามาสู่อำนาจแล้ววิธีการที่สำคัญวิธีหนึ่งคือการใช้นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มผู้สนับสนุนต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้โดยพยายามกำหนดนโยบายผลักดันโครงการและงบประมาณที่ตรงกับความต้องการของคนในชุมชน เมื่อประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการดังกล่าว ก็จะเกิดความพึงพอใจ รวมทั้งการสร้างผลงานและผลักดันโครงการของตนเองให้โดดเด่นเป็นจุดขาย แบบอย่างของหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งการให้งบประมาณในการสนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ที่เป็นฐานคะแนนเสียงเป็นของตนเป็นประจำ เช่น กลุ่มแม่บ้านสตรี อสม. กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเด็กเยาวชน นอกจากนั้นยังพบว่าสตรีที่ได้รับเลือกตั้งในหลายๆ สมัยนั้นส่วนใหญ่จะใช้เวลาอยู่กับชุมชนและทุ่มเทการทำงานให้กับชุมชนเป็นหลัก โดยการให้ความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมและงานสำคัญประเพณีต่างๆ ในชุมชนโดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับด้านสงเคราะห์เช่นการแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งานสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์ ผู้พิการ ขากจน รวมทั้งการเข้าไปดูงานและแก้ปัญหาให้กับชุมชนด้วยตัวเอง เช่นกรณีน้ำท่วม ไฟไหม้ที่ผู้นำมักจะลงมาสั่งการและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง

**2.4 การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร** พบว่ามีการดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามในที่ประชุมหรือการสอบถามในที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการ(นอกรอบ) ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550: 92-93) ที่พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของฝ่ายบริหารเป็นประจำทั้งในสภาเทศบาลและนอกสภาเทศบาลทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มาจากทีมผู้สมัครทีมเดียวกันจึงมีความใกล้ชิดกันทำให้การตรวจสอบการทำงานทั้งในและนอกสภาเทศบาล การมาจากทีมเดียวกันไม่ได้หมายความว่าทำตามกันตามความต้องการของฝ่ายบริหารแต่อย่างใดจะต้องพิจารณาในเนื้อหาสาระของเรื่องนั้น ๆ ด้วย บางครั้งเมื่อสมาชิกต้องการที่จะสอบถามเรื่องโครงการบางโครงการของฝ่ายบริหารกลับได้รับการปฏิเสธที่จะตอบคำถามนั้น ๆ หรือการนำระบบอุปถัมภ์มาใช้กับกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลก็เป็นผลเสียมากกว่า คือการตรวจสอบอะไรก็ไม่สามารถทำอะไรได้เต็มที่เนื่องจากมีความเกรงใจฝ่ายบริหารเป็น ผู้มีพระคุณที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และการเปิดอภิปรายทั่วไปก็ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ในสภาไม่สนับสนุนก็ไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้ และยังสอดคล้องกับ สมบัติ ตระกูลสุนทรชัย (2554: บทคัดย่อ) ผลการวิจัยพบว่า (1) ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอปากช่องมีบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารค่อนข้างน้อย (2) วิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาโดยการอภิปรายและการตั้งกระทู้ถามและนอกที่ประชุมสภาโดยการ

ประชุมกรอบระหว่างสมาชิกสภา กับฝ่ายบริหารและการตรวจสอบกิจการที่ฝ่ายบริหาร  
ดำเนินการอยู่ นอกจากนั้น ยุทธพร อิศรชัย (2550: 5-6) พบว่ากระแสการปฏิรูปในทศวรรษ 2540  
นี้ เป็นทศวรรษสำคัญของรัฐไทยกับการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นของไทย พร้อมๆ กับเป็น  
ความท้าทายต่อฝ่ายสภาท้องถิ่นว่าจะมีบทบาทได้อย่างไร ภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง  
ยิ่งขึ้นเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทบาทในการออกกฎหมายของสภาท้องถิ่น และการตรวจสอบ  
การทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสภาท้องถิ่นด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยใน  
ปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพที่  
เป็นอยู่ในแบบเดิม ๆ อย่างมากในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งเหตุปัจจัย รูปลักษณ์ ทิศทางแห่งการ  
เปลี่ยนแปลงและการปรับตัวนี้ ปรากฏออกมาในสามลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เกิดมาจาก  
แรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการ  
ปกครองเป็นประชาธิปไตย (democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ประการ  
ที่สอง ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในโลกสมัย  
ปัจจุบันจะต้องปรับตัวไป ได้แก่ อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism)  
กระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทของรัฐ ลดขนาด กำลังคนของภาครัฐ  
รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการประเภทต่าง ๆ เป็นสำคัญ และประการ  
สุดท้าย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง  
(urbanization) ของชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่  
(new social movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การ  
เปลี่ยนแปลง ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น

## 2.5 ด้านปัญหาและอุปสรรคด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีระบุว่า ในความเป็นสตรีไม่ใช่  
ปัญหาสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และกระบวนการทางนิติบัญญัติเพราะความเป็นหญิงมีประโยชน์  
มากกว่าเป็นปัญหาเพราะความรอบคอบละเอียดอ่อนของผู้หญิงทำให้ผู้ชายหลายคนนึกคิดได้ใน  
บางประเด็นที่ขาดหายไป ความเป็นสตรีไม่ได้เป็นปัญหาในการทำหน้าที่ บางคนอาจมองว่าผู้หญิง  
อ่อนแอทำงานบางอย่างไม่เท่าผู้ชาย ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ สุทธิณี จันทรทรัพย์ (2549:  
128) พบว่าด้านการมีส่วนร่วมของสตรีนั้นทางคณะผู้บริหารเองไม่ได้ตั้งข้อรังเกียจหรือกีดกันสตรี  
แต่อย่างใดนอกจากนี้เห็นว่าสตรีมีข้อดีหลายประการที่บุรุษไม่มี เช่น มีความอดทนเสียสละมีความ  
เป็นเพศแม่สูง เป็นผู้มีความรู้ลึกละเอียดอ่อนอ่อนโยนมีความเข้าใจเด็กสตรีคนชรามากกว่าบุรุษ  
สำหรับอุปสรรคสำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีนั้นพบว่าความเป็นจริงว่าวัฒนธรรม  
ทางการเมืองและค่านิยมดั้งเดิมที่ฝังรากลึกเกี่ยวกับบทบาทสตรีที่ทำให้สตรีขาดการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองเท่าที่ควร และยังสอดคล้องกับการวิจัยของ พยุง รสใจ (2550: บทคัดย่อ) พบว่า ผู้นำสตรีได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินบทบาททางการเมืองระดับท้องถิ่น หลายประการ สรุปได้คือการขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพิจารณาจัดสรรงบประมาณดำเนินงานไม่เพียงพอหรือล่าช้า ขาดบุคลากรให้คำแนะนำปรึกษาถึงแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้องเป็นต้น การยึดติดกับค่านิยมหรือความเหลื่อมล้ำทางเพศแบบดั้งเดิม กล่าวคือ คนทั่วไป มักมองว่าสตรีเพศมีความอ่อนแอกว่าเพศชาย จึงเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมในตำแหน่งของผู้นำชุมชนหรือความเหมาะสมในบทบาทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และ แนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะใน ทุก ๆ ด้านที่ได้ผลดีที่สุดคือ ผู้นำสตรีต้องใช้ความรู้ความสามารถของตนเองให้มากที่สุด ในการคิดทำแก้ไขปัญหา อย่างมีสติหากปัญหาที่แก้ไขมีมาก เกิดความรู้ ความสามารถที่ตนเองจะแก้ไขได้ จึงควรรับผิดชอบประสานงานขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนั้นชุมพร แสงมณี (2540: บทคัดย่อ) ศึกษาพบว่า ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวจักรสำคัญที่จะขับเคลื่อนความเจริญก้าวหน้าไปสู่องค์กร ในฐานะเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง ก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นไม่ต่างไปจากกัน และที่ผ่านมามีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรีก็สามารถแสดงผลงานในด้านการบริหารให้เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชายและสังคมทั่วไปแล้วว่า สามารถร่วมบริหารงานในองค์กรได้ดีไม่ด้อยไปกว่าชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาทสตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเพศหญิงยังให้ความสนใจในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากกว่า ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ปัจจุบันความสามารถในด้านการบริหารงานของเพศหญิงและเพศชายไม่มีข้อแตกต่างกัน ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นชายก็ยอมรับผลการทำงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสตรีเช่นกัน

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1.1 ควรกำหนดกฎหมายให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นสตรีมีจำนวนอัตราส่วนตามสัดส่วนจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสตรีหนึ่งคนต่อประชากร 500-1,000 คน เพื่อให้สตรีได้มีพื้นที่ในการเข้าสู่อการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ง่ายและ

ทัดเทียมกันในเชิงปริมาณ การเพิ่มโอกาสการเข้าสู่สมาชิกสภาท้องถิ่นของสตรีเนื่องจากสตรีหลายคนอาจไม่มีโอกาสเข้าสู่บทบาททางการเมือง เช่น ให้กำหนดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นระหว่างหญิงต่อชาย เป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละประเภท แล้วปรับขยับขึ้นตามลำดับ

3.1.2 ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไปหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในขั้นการแปรญัตติที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดประสงค์จะเสนอคำแปรญัตติที่กำหนดให้การเสนอคำแปรญัตตินั้นต้องมีการรับรองโดยสมาชิกสภาเทศบาลอย่างน้อย จำนวน 2 คน ซึ่งข้อเท็จจริงในเทศบาลแต่ละแห่งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก เพราะว่าถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมิได้สังกัดกลุ่มการเมืองหรือเป็นกลุ่มที่สนับสนุนนายกเทศมนตรีแล้วจะไม่มีสมาชิกสภาผู้ใดลงชื่อรับรองญัตติคำแปรญัตตินั้น ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดให้ในขั้นการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติให้สมาชิกสภาคนเดียวสามารถเสนอคำแปรญัตตินั้น โดยไม่ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรอง

3.1.3 กำหนดให้มีการตั้งหน่วยตรวจสอบขั้นการแปรญัตติที่ไม่ใช่คณะกรรมการแปรญัตติของสภาเทศบาลเป็นองค์กรภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการแปรญัตติอีกชั้นหนึ่งว่ากรณีเหตุผลที่ไม่มีการแก้ไขหรือแปรญัตติ โดยคณะกรรมการนั้นควรมาจากประชาชนในสาขาอาชีพที่หลากหลายโดยการเลือกของประชาชนที่ไม่มีทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมีส่วนเกี่ยวข้อง และควรกำหนดอัตราส่วนที่เป็นสตรีในสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น อย่างน้อย 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด เพื่อตรวจสอบว่าสมควรที่จะมีการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติหรือไม่อย่างไรและให้มีอำนาจในการตั้งข้อสังเกตเพื่อให้สภาพิจารณาในขั้นแปรญัตติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ

## 3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

3.2.1 ควรมีมาตรการส่งเสริมความรู้ให้สมาชิกได้มีบทบาทมีความรู้เกี่ยวกับยกร่างเทศบัญญัติโดยเฉพาะการร่างและนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงควรเสนอสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกสภาเทศบาลควรให้ความสำคัญในการยกร่างและเสนอร่างเทศบัญญัติ ที่เป็นสาระสำคัญต่อการพัฒนาเทศบาลเข้าสู่การพิจารณาโดยการดำเนินการนั้นสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีควรให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2.2 จากผลการวิจัยพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีไม่เคยได้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภาเทศบาลเลย ฉะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าบทบาทนี้สำคัญอย่างยิ่งยวดที่สมาชิกสภาเทศบาลจำเป็นต้องมีประสบการณ์ในการอภิปรายญัตติต่าง ๆ ที่เข้าวาระการประชุม จึงควรมีการเพิ่มพูน

ความรู้แก่สมาชิกสภาเทศบาลในการมีทักษะการอภิปรายแสดงความคิดเห็นวิเคราะห์วิจารณ์เรื่องต่าง ๆ ในสภาเทศบาลได้เพื่อให้การดำเนินงานที่ทางนิติบัญญัติครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3.2.3 ควรมีการบวนการพัฒนาส่งเสริมให้ความรู้ในการแสวงหาความรู้เพื่อการเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่น โดยฝ่ายนิติบัญญัติเอง การแสดงออกโดยการมีเวทีให้สตรีได้แสดงออกถึงศักยภาพความเป็นผู้นำแสดงถึงบทบาทความเป็นมืออาชีพในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนกล้าออกมาเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นสิ่งดีแล้ว แต่ยังขาดความกล้าที่จะแสดงออกถึงบทบาทหน้าที่ในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เห็นถึงศักยภาพความเป็นสตรีในเวทีการเมืองท้องถิ่นให้มากขึ้น

### 3.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

3.3.1 ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสตรีเกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาลในพื้นที่สภาพใกล้เคียงเพื่อเปรียบเทียบกัน

3.3.2 การวิจัยครั้งนี้กลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เป็นสตรี เฉพาะในจังหวัดนครปฐมเท่านั้น ดังนั้นจึงควรได้มีการศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นชายด้วยเพื่อเปรียบเทียบผลการวิจัยว่ามีข้อแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไร

3.3.3 ควรมีการศึกษาในประเด็นปัญหาด้านบทบาททางการเมืองท้องถิ่น ความเท่าเทียมในสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นชายและหญิง เพื่อเปรียบเทียบผลการวิจัยในสถานการณ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้