

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของปัญหา

หากพิจารณารูปแบบในการจัดการปกครอง อาจกล่าวได้ว่ามีรูปแบบที่สำคัญ 3 รูปแบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ซึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยที่ผ่านมา มักมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจ และการแบ่งอำนาจเป็นหลัก จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระแสความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางในสังคมการเมืองไทย

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างไร และทำไมจึงสมควรจะต้องสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวบรัดแล้ว อาจสรุปได้ด้วยเหตุผล 2 ประการ ดังนี้¹

1.1 การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเอง

1.1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ทางองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่น และตัดสินใจสอดคล้องกับปัญหามากยิ่งขึ้น เพราะรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ หรือในอีกนัยหนึ่งคือ “ปัญหาของท้องถิ่น ทางแก้ย่อมอยู่ที่ท้องถิ่น” (Local Problem, Local Solution)

1.1.2 ทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองของท้องถิ่น ของตนเองมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จะทำให้ประชาชนมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง รู้จักรับผิดชอบ และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

1.1.3 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลแห่งชาติมีภารกิจหนักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของ

¹โกวิท พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 53.

ประเทศ ถ้าได้จัดการเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปบ้างก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

1.2 การปกครองท้องถิ่น คือ การให้การศึกษาทางการเมือง

อาจกล่าวได้ว่า การขายเสียงของประชาชนไทยไม่ได้เป็นเพราะความจนอย่างเดียว และก็ไม่ได้เป็นเพราะความปรารถนาของประชาชนที่จะใช้บารมีอำนาจของนักการเมือง เพื่อดึงเอาทรัพยากรและ โครงการของรัฐมาลงยังพื้นที่ของตนเท่านั้น หากยังเป็นเพราะประชาชนขาดจิตสำนึกเรื่องความเป็นพลเมือง และการเป็นพลเมืองนั้นสามารถฝึกฝนกันได้โดยการมุ่งเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมโดยตรง ผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ เสมือนเป็นโรงเรียนประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมการเมืองระดับท้องถิ่นให้ก้าวสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างสำนึกพลเมืองให้กับประชาชน

กระนั้นก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมิได้มีความหมายเพียงการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น โดยประชาชนมีโอกาสดแสดงความคิดเห็น การเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ แล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่ดำเนินการในท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น จะมีผลให้การดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น

หากองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ อย่าง รวดเร็ว อย่างเหมาะสม และอย่างร่วมกัน อาจทำให้ประชาชนลดความรู้สึกของการเป็นผู้ฟัง ผู้แสวงหาความช่วยเหลือของรัฐบาล นักการเมือง หรือ ผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจ มีทรัพย์สิน ข้าราชการ นโยบายโครงการในงบประมาณของหลวงให้น้อยลงได้ และสามารถที่จะปฏิเสธการพึ่งพิงอุปถัมภ์ และพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม เพราะการเมืองระดับชาติอยู่ห่างไกลจากประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองที่เหมาะสมกว่าระดับชาติสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนก็คือ การเมืองระดับท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ก็เพราะท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ใกล้ชิดกับประชาชน และงานที่ท้องถิ่นทำไม่ใช่งานที่ยากจนเกินไป

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือ กระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งๆ ให้มีอิสระในการบริหารจัดการ ตลอดจนดำเนิน

กิจการต่างๆ ได้เอง เพื่อผลประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้นๆ นี่คือ กลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับสังคมการเมืองไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ถือว่ามีประวัติศาสตร์ และวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน²

หากกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นรูปธรรมที่สุดแล้วนั้น อาจนับได้ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ. 2440 เมื่อพระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้นมาแห่งแรกที่กรุงเทพมหานคร เรียกว่า **สุขาภิบาลกรุงเทพ** ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ให้มีหน้าที่สำคัญในการดูแลรักษาความสะอาดในชุมชน รวมทั้งการจัดสร้างและบำรุงสาธารณูปโภคในเขตสุขาภิบาล อย่างเช่น ทำลายขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสำหรับประชาชน ควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยักย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน เป็นต้น โดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมด สุขาภิบาลกรุงเทพจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ซึ่งประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด

ใน พ.ศ. 2448 จึงได้เกิด **สุขาภิบาลท่าฉลอม** ขึ้นมา จากนั้น พ.ศ. 2451 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองต่างๆ และในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ด้วยเพราะเห็นประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยคนในท้องถิ่นเอง จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 เพื่อให้ทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบำรุงและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในท้องถิ่น เช่น ถนน ไฟตามเส้นทาง สวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ โดยแบ่งสุขาภิบาลออก 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล ซึ่งทั้งสองประเภทนี้ต่างก็มีองค์การทำงานเพียงชุดเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล รับผิดชอบทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร ทว่า กรรมการทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะแรกของไทยได้มีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นรูปแบบใหม่เช่นในประเทศตะวันตกอย่างฝรั่งเศส ตามแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ใน พ.ศ. 2476 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม

²โปรดดู ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) ธเนศวร์ เจริญเมือง, *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542) นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547)

พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้ เทศบาล (Municipality) มี 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งก็จะถูกจัดตั้งเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจอิสระในการจัดการกิจการต่างๆ ในเขตเทศบาลนั้น (ตามกฎหมายระบุ) ด้วยงบประมาณของตนเอง โดยมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลเท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เทศบาลถูกแบ่งองค์กรออก 2 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนสภาเทศบาล กับส่วนคณะเทศมนตรี โดยที่ฝ่ายแรกจะมีบทบาทด้านนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ส่วนคณะเทศมนตรีจะมีบทบาทด้านบริหาร คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่ได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

ภายหลังจากความเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลา 12 ปีต่อมา เทศบาลทั่วประเทศยังคงมีเพียงร้อยละแห่งเท่านั้น โดยที่เทศบาลอันดับสุดท้ายนั้น ถูกก่อตั้งใน พ.ศ. 2488 หลังจากนั้นก็ไม่มีการก่อตั้งเทศบาลขึ้นอีกเลย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีงบประมาณอันจำกัด จึงไปให้ความสำคัญกับด้านอื่นๆ มากกว่า อย่างไรก็ตาม ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล และตราขึ้นใหม่หลายครั้ง โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คือ ฉบับล่าสุด ซึ่งยังคงถูกบังคับใช้มาจนถึงทุกวันนี้ ท่ามกลางการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตราอีกหลายครั้งหลายครา

อนึ่ง ภายหลังจากห้วงเวลาดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ที่มีปรัชญา วัตถุประสงค์ และการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปขึ้นใหม่อีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อาทิ การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกอีกใบหนึ่งในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของ อบจ. ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, การเกิด สภาตำบล ใน พ.ศ. 2499 สำหรับพื้นที่ตำบลหมู่บ้าน ซึ่งยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้, การจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเองและสามารถ

ดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระยิ่งขึ้น ทว่า อบต. ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับ อบจ. นั่นคือ ทางมหาดไทยยังคงแต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง เป็นต้น³

ยิ่งไปกว่านั้น ใน พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรี และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เข้าด้วยกัน จนกลายเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบพิเศษเพียงอย่างเดียว แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งในระยะเริ่มต้น โดยสภาทม. มีบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าทม. มีบทบาทฝ่ายบริหาร และ พ.ศ. 2521 จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกองค์กรหนึ่งที่จังหวัดชลบุรี เรียกว่า เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหารสภาเมืองพัทยาเช่นกัน

ใน พ.ศ. 2518 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ทำให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรก ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่า นายธรรมนุญ เทียนเงิน ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงทำให้ได้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนคนแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วง 6 ทศวรรษแรก นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ชัดว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าอย่างมาก แต่นับจากที่เกิดขบวนการปฏิรูประบบการเมืองหลังจาก พ.ศ. 2535 ขึ้น ได้ช่วยทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานและบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น ใน พ.ศ. 2537 ด้วยแรงกดดันจากหลายฝ่ายในสังคม ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องรื้อฟื้น อบต. ที่มีความสามารถในฐานะนิติบุคคล ซึ่งถูกยกเลิกไปด้วยการนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้มี อบต. เกิดขึ้นจำนวนมหาศาลไล่เรียงกันทั่วประเทศ จวบจนใน พ.ศ. 2540 ได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงมากมาย ทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ทำให้ อบจ. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

³สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 15.

จากวิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอด กล่าวคือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะผู้นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เข้าร่วมกับผู้บริหารในรัฐบาลกำหนดแนวนโยบายต่างๆ ประสานงานและดูแลการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคลให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเป็นหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลออกระเบียบข้อบังคับต่างๆ สำหรับการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ ทว่า คงมีข้อยกเว้นในกรณีของเทศบาล ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชนในแต่ละพื้นที่

กระทั่งใน พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองไทย และคือจุดเปลี่ยนของการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างมากมาย นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ด้วยมีกระแสเรียกร้องจากสังคมให้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) อย่างจริงจังก่อนหน้านี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน ก็คือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีใจความสำคัญกำหนดให้

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเอาไว้มากมายหลายมาตรา ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282-290 รวม 9 มาตราด้วยกัน โดยที่สำคัญ คือ มาตรา 284 ที่ได้อธิบายถึงขอบเขตอำนาจที่มอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุเนื้อหาไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ... การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาเทศบาล และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น

“มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ...”

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้นั้น จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีสาระสำคัญหนึ่งได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดถึงที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ ซึ่งแต่เดิมมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งก็คือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาเทศบาล และสำหรับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวสามารถที่จะแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษา และเลขานุการ สิ่งเหล่านี้เองทำให้บทบาทและการทำงานหน้าที่ของฝ่ายสภา และคณะผู้บริหารแบ่งแยกกันออกอย่างชัดเจน และทำให้สภาเทศบาลสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งไปกว่านั้น ตามมาตรา 285 ยังห้ามไม่ให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวลาต่อมา

เพื่อให้เป็นไปตามแรงกระเพื่อมของรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมากมาย⁴ ในระยะปีสองปีต่อมา รวมถึงได้มีการตรากฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอีกหลายฉบับ⁵ เพื่ออนุวัติให้สอดคล้อง

⁴ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นต้น

⁵ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542,

ตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุดจึงได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ รูปแบบของไทย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีทั้งการยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล การยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดให้เป็นเทศบาลตำบล การทำให้โครงสร้างสมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด และคณะกรรมการบริหาร อบต. มาจากความเห็นชอบของสภา อบต. การเพิ่มขอบเขตอำนาจในเชิงพื้นที่ และบทบาทอำนาจในเชิงหน้าที่ให้กับ อบจ. โดยอย่างยิ่งกับความชัดเจนด้านรายได้จากภาษีอากร

ต่อจากนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 ก็ได้ยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาฯ โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในส่วนหนึ่งก็เพื่อทำให้การเมืองในเทศบาลมีเสถียรภาพมั่นคงยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในทุกๆ เรื่อง ตรงนี้นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองท้องถิ่นของไทย และอีก 3 ปีต่อมา ใน พ.ศ. 2546 ยังได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นๆ โดยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาฯ และให้ระบุว่า นายก อบจ. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ตลอดจนนายก อบต. จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงทำให้ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น และผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวสามารถที่จะแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษา และเลขานุการได้ด้วยตนเองอีกด้วย

เหล่านี้เองทำให้บทบาทและการทำงานหน้าที่ของฝ่ายสภา และคณะผู้บริหารแบ่งแยกกันออกอย่างชัดเจน จากแต่เดิมใช้หลักการแบบระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนยังแยกออกจากกันไม่ชัดเจน มีทั้งความทับซ้อนในแง่ตัวบุคคล และความเกี่ยวพันในแง่การทำงาน มาสู่หลักการแบบระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ด้วยเชื่อว่าโครงสร้างเช่นนี้จะส่งผลทำให้สภาเทศบาลสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด⁶

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

⁶นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 40.

พิจารณาโครงสร้างดังกล่าวโดยรวมตามแผนภาพข้างต้นแล้ว จะพบว่าโครงสร้างเช่นนี้จะบดเคี้ยวหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ภายใต้กลไกการคานอำนาจระหว่างสภาฯ กับนายกฯ โดยแต่ละฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกันเท่าใดนัก กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่สามารถจะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะที่นายกฯ ไม่อาจจะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง กอปรด้วยปัจจัยเกี่ยวพันอื่นๆ อีกหลายประการ อย่างเช่น การที่กฎหมายระบุกลวิธีในการแก้ไขปัญหakerณีสภาเทศบาล ไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเอาไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ปัญหาการเล่นการเมืองในทางสภา ทั้งการต่อรองผลประโยชน์ การไม่เข้าประชุมสภาเทศบาลอย่างไรเหตุผล การคั่นท้วงไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยจะมีเสถียรภาพทางการเมืองยิ่งขึ้น ก้าวข้ามผ่านความอ่อนแอในเชิงสถาบันอย่างในอดีตที่ผ่านมา

ยิ่งไปกว่านั้น ก้าวอย่างอีกขั้นหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งถือว่ามี ความสำคัญที่สุดในห้วงระยะหลังนี้ ได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ออกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจเอาไว้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่และรายได้ต่างๆ อันหลากหลายของรัฐบาลจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดให้แบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้กับท้องถิ่น ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ตามแผนการกระจายอำนาจแผนแรกของไทย นับว่าได้วางหลักประกันในเรื่องการจัดแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดสรรให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นกว่าเดิม ทำให้ท้องถิ่นน่าจะมิพบทบทและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพิ่มขึ้นมาก

เพราะฉะนั้นจึงเท่ากับว่า ในช่วงหลังจากนี้ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ในอันดับแรก บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไป โดยหันไปเน้นหนักในทางด้านการกำกับดูแลมากกว่าอื่นใด ในอันดับต่อมา ขนาดของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะถูกขยายให้มีขนาดใหญ่ขึ้น

หากพิจารณาภาพรวมของการปกครองไทย จะพบได้ว่า เป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัย

รัชกาลที่ 5 รวมทั้งมีการกระษัตริย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะๆมากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจในแบบที่กระจายออกจากศูนย์กลางออกไปตามชุมชนทางการเมืองต่างๆ กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยก็ดีและกระแสโลกาภิวัตน์ก็ดี ส่งผลให้แนวความคิดและการรับรู้เรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ฯลฯ มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่า ได้มีผลก่อให้เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆ เช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหารทรัพยากร ฯลฯ รวมทั้งมีผลก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา⁷ โดยนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องมาตราบจนปัจจุบัน⁸

ความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ตามกระแสการปฏิรูปในทศวรรษ 2540 นี้ คือทศวรรษสำคัญของรัฐไทยกับการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นของไทย พร้อมๆ กับเป็นความท้าทายต่อฝ่ายสภาเทศบาลว่าจะมีบทบาทได้อย่างไร ภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทบาทในการออกกฎหมายของสภาเทศบาล และการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภาเทศบาลด้วยแล้ว⁹

จากพัฒนาการข้างต้น เทศบาลถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด และเป็นรูปแบบเดียวที่ใช้มาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยไม่ถูกยกเลิก ตลอดจนเทศบาลยังมีบทบาท และการดำเนินงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเป็นเมือง ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มีการศึกษา มีความตื่นตัวทางการเมือง และสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว และทั่วถึง

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะทำการศึกษา สภาเทศบาล ภายใต้ขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูป เทศบาล เป็นสำคัญ โดยเน้นการศึกษาถึงบทบาทและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของสภาเทศบาลว่าสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดีมากน้อยเพียงใดในสภาพการณ์ปัจจุบัน และมีปัจจัย หรือ องค์ประกอบใดที่เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการของสภาเทศบาลประสบความสำเร็จ และหากสภาเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่วางไว้นั้นเกิดจากมูลเหตุ หรือ ปัญหาอุปสรรคใด งานวิจัยเรื่องนี้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่

⁷เพ็งอ้าง, หน้า 3.

⁸เพ็งอ้าง, หน้า 42.

ในการค้นหาคำตอบต่างๆ ดังกล่าวให้จงได้ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลต่อไป

สำหรับการศึกษาถึงบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยได้เลือกเทศบาลนครเชียงใหม่ช่วง พ.ศ. 2550 เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้กับท้องถิ่น ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ช่วง พ.ศ. 2550 จึงเป็นช่วงเวลาที่มีการดำเนินการภารกิจและการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับถ่ายโอนมาโดยฝ่ายบริหารของเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ดังนั้น บทบาททางด้านนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจนตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นครั้งแรกจะสามารถมีบทบาทเป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งควบคุม ตรวจสอบ หรือถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารของเทศบาลได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด

นอกจากนี้ เทศบาลนครเชียงใหม่ยังถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการดำเนินการภารกิจและการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารหลายคราวที่ปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากสภาเทศบาลอย่างโปร่งใส ถูกตรวจสอบได้ โดยเฉพาะเมื่อสภาเทศบาลมีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร รวมทั้งมีลักษณะของการผูกขาดอำนาจการเมืองในท้องถิ่นอย่างยาวนาน จึงมีความน่าสนใจในการศึกษาว่า อำนาจแฝงของฝ่ายบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีอิทธิพลเหนือสภาเทศบาล จนทำให้เป็นปัญหา อุปสรรคต่อบทบาททางด้านนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยตรงจากประชาชนหรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

3.1 สภาเทศบาลในปัจจุบันมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลหรือไม่ เพียงใด

3.2 ปัญหาอุปสรรค และความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลเกิดจากปัจจัยใด

3.3 แนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลควรเป็นอย่างไร

4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 ในปัจจุบันสภาเทศบาลยังไม่สามารถมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลได้อย่างเข้มแข็ง

4.2 ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัติมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ารูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาล

4.3 แนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติควรมีการพัฒนาทั้งทางด้านพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าโครงสร้างของเทศบาล

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้

5.1 ทำให้ทราบบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล ตามกรอบกฎหมายในบทบาททางด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร

5.2 ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคและปัจจัยแห่งความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของ “สภาเทศบาล” และ “สมาชิกสภาเทศบาล” โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล



5.3 เป็นแนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติควรมีการพัฒนาทั้งทางด้าน

โครงสร้างของเทศบาลและพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาล

6. ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัยทางด้านพื้นที่ คือ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนขอบเขตการวิจัยทางด้านระยะเวลาของการวิจัย คือ เดือนมกราคม 2550 – เดือนธันวาคม 2551 รวมระยะเวลาประมาณ 12 เดือน

7. คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดฯวิจัย
วันที่ 10 พ.ค. 2555
เลขทะเบียน 245431
เลขเรียกหนังสือ

7.1 เทศบาล หมายถึง เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

7.2 สภาเทศบาล หมายถึง สภาเทศบาลนครเชียงใหม่

7.3 สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่

7.4 ฝ่ายบริหาร หมายถึง ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ อันประกอบด้วย

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี

7.5 ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สภาเทศบาลนครเชียงใหม่ อันประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่

7.6 บทบาททางด้านนิติบัญญัติ หมายถึง บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติตามแนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้

บทบาทในการออกเทศบัญญัติ

บทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร

บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน อันประกอบด้วย การสะท้อนความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

8. กรอบความคิดในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “บทบาทด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2550” ครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ขณะเดียวกันก็จะใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเป็นข้อมูล

สนับสนุน เนื่องจากโลกทางสังคมของมนุษย์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากความหมายที่แท้จริงของวัตถุต่างๆ แต่เกิดขึ้นมาจากการนิยามและการตีความของมนุษย์ ซึ่งกระบวนการนิยามวัตถุหรือสถานการณ์สามารถเปลี่ยนแปลงค่านิยามได้ใหม่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เพราะ เป็นระเบียบวิธีที่สามารถเข้าถึงความเป็นจริงทางสังคมในโลกเชิงประจักษ์ได้เป็นอย่างดี และช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงความหมายแห่งการกระทำของบุคคลได้ อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงความเป็นจริงทางสังคมของบุคคลได้ ซึ่งความเป็นจริงนั้นจะถูกสะท้อนจากการมองโลกทางสังคมด้วยจุดยืนของผู้ถูกศึกษาเอง โดยจะเป็นความจริงที่ถูกนำเสนอผ่านการบอกเล่าของผู้ถูกศึกษามากกว่าจะเป็นการตีความหรือสรุปเอาเองจากสายตาและความรู้สึกของผู้วิจัยที่เป็นเพียงคนนอก

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลควบคู่ไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยในระหว่างที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยก็ได้วิเคราะห์ข้อมูล ณ ขณะนั้นไปด้วยในเวลาเดียวกัน โดยใช้แนวคิดตามกรอบทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ เพื่อให้สามารถเข้าใจระบบคิด มุมมอง และทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลได้ดีขึ้น และสามารถที่จะตั้งคำถามเพิ่มต่อไป เพื่อสอบถามเกี่ยวกับประเด็นที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นตอนนั้นได้ ซึ่งจะสามารถทำให้ได้ข้อมูลมากยิ่งขึ้น และยังสามารถที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ภายหลังจากการสัมภาษณ์ได้ โดยผู้วิจัยจะใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและความสามารถในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของการศึกษาครั้งนี้ โดยแนวทางการวิเคราะห์จะมองในแง่ของ “การทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น” เป็นสำคัญ

ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นการใช้เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสอบถาม เนื่องจากเป็นการวัดทัศนคติ ความรู้สึก และความพึงพอใจของประชาชนในเขตที่มีต่อการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล จึงไม่อาจใช้การวิเคราะห์ด้วยวิธีการอนุมานของผู้วิจัยแต่เพียงลำพัง เพราะเป็นการวัดกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมาก หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณได้แล้ว ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้นำมาคำนวณทางสถิติเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนข้อมูลเชิงคุณภาพต่อไป

กรอบในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลตามกรอบกฎหมาย และแนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยจำแนกเป็น

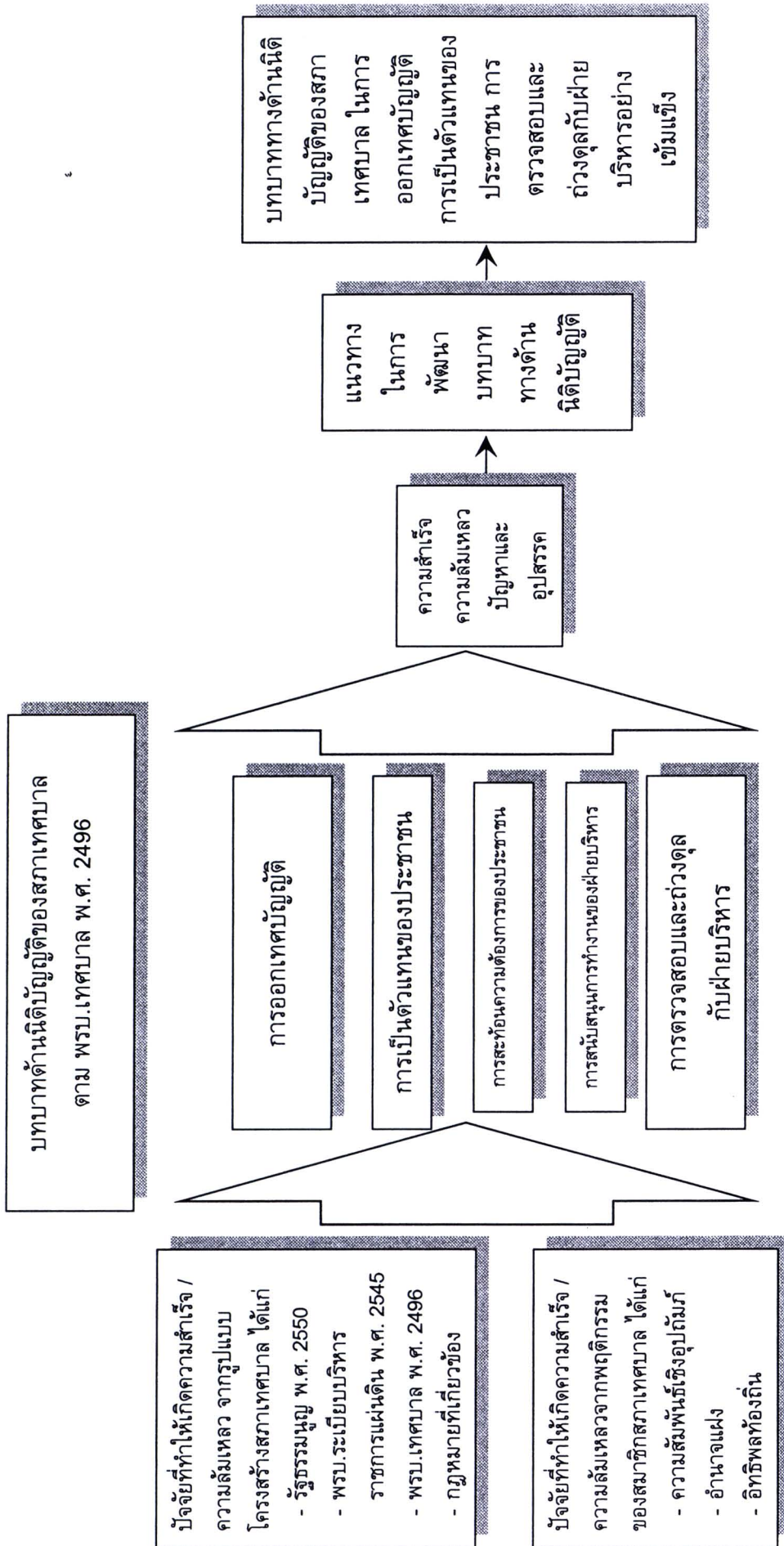
- 1) บทบาทในการออกเทศบัญญัติ
- 2) บทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร
- 3) บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน อันประกอบด้วยการสะท้อนความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

ต้องการของประชาชน และการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

จากนั้นจะทำการศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของ “สภาเทศบาล” ในปัจจุบันว่าเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของ “สภาเทศบาล” โดยวิเคราะห์ใน 2 ด้าน ได้แก่ มุมมองจากสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล และมุมมองจากประชาชนในเขตเทศบาล

เมื่อศึกษาถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวแล้ว ผู้วิจัยจะสรุปปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ “สภาเทศบาล” ไม่สามารถมีบทบาทได้ตามกรอบอำนาจหน้าที่ และเสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงแก้ไข อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและบทบาททางด้านนิติบัญญัติทางนิติบัญญัติของ “สภาเทศบาล” และ “สมาชิกสภาเทศบาล” ให้เป็นไปตามแนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

กรอบในการศึกษาอาจสรุปเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา