

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การนำเสนอผลการศึกษางานวิจัยเรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลนคร เชียงใหม่ พ.ศ. 2550 จะได้มีการนำเสนอผลการศึกษาวีจยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์ รูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย ผลการศึกษาวีจยในเชิงปริมาณ และผลการศึกษาวีจยในเชิง คุณภาพ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย

การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (documentary research) จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 พบว่า เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดใน ปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังกการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ภายใ้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นคนสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจั้ดตั้ง เทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 และเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายใน ตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 อีกด้วย ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้ง เทศบาลหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเอง ขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

นอกจากนี้ พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงความ เป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน โดยที่ คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอให้มีการจัดตั้ง “ประชาธิปไตย” ภายหลังต่อมาเรียกว่า “เทศบาล” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะ หนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ได้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

ทำไมเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุด แทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเช่นกัน คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะสุขาภิบาลมีองค์ประกอบบางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ กรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น

1.1 กำเนิดเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก “พัฒนาการของสุขาภิบาล” กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการเกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่า ในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ในระยะนี้สุขาภิบาลแทบจะไม่มี การขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่ประสงค์ให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่

1.2 เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย

เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยในประเทศไทยมี 3 เหตุผลใหญ่ๆ ได้แก่ ประการแรก จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตยในการบริหาร และอำนาจอธิปไตยในการตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาลเป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการถือโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังต้องสอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่สามารถควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่น ๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้อย่างนี้ลง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น

เหตุผลประการนี้ สามารถพิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ ที่ว่า “ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้นๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...แห่งเดียวย่อมจะทำได้ไปไม่ได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”

นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการสุดท้าย จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างล้อมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว จะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

1.3 พัฒนาการของเทศบาลไทย

เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมา ก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา

หากนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ

1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล

กฎหมายแม่บทของเทศบาลที่สำคัญทั้งหมดมี 4 ฉบับดังต่อไปนี้

1.4.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (สมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือกำเนิดขึ้นในยุคระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้การผลักดันของปรีดี พนมยงค์ เป็นสำคัญ และผู้มีส่วนผลักดันที่สำคัญอีกท่านหนึ่งก็คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ (ผู้รจนา หนังสือเรื่อง “สากลเทศบาล” ซึ่งถือเป็นตำราเรียนเกี่ยวกับเทศบาลเล่มแรกของประเทศไทย โดยรจนาร่วมกับ พระยาสุนทรพิพิธ) ในสมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับที่อารยประเทศมี และได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้การปกครองภายในเทศบาล (การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) มีลักษณะจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติ เพื่อให้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความคาดหวังที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากเทศบาลไม่ได้ทำให้ประชาชนรู้จักหรือเข้าใจการปกครองในระดับชาติมากขึ้นเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม กว่ารัฐบาลของพระยาพลฯ จะประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาลได้ก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะได้รับการต่อต้านจาก “พวกอำนาจเก่า” ที่ยังไม่เข้าใจในรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมากลางหนึ่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2476 เพื่อดำเนินการเตรียมร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล และมีคณะอนุกรรมการอีก 4 คณะเพื่อให้การดำเนินการร่างกฎหมายเทศบาลเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ การร่างกฎหมายเทศบาลในครั้งนั้น เป็นการนำเอาร่างกฎหมายเทศบาลที่เคยร่างไว้แล้วเมื่อ พ.ศ. 2473 รัฐบาลในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ และเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีเดียวกัน และประกาศใช้ในที่สุด ซึ่งเป็นการประกาศใช้ในสมัยที่ปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ผลของการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับแรกปรากฏว่า ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเทศบาลอย่างน้อยในสามประการ ได้แก่

(1) ปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเทศบาล กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารเทศบาลได้อย่างราบรื่น เนื่องจากต้องเผชิญกับการตีร่นของสภาเทศบาลอย่างหนักหน่วง โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี จนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีหลายชุด โดยที่แต่ละชุดมีอายุในการทำงานเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษเท่านั้น เช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา ช่วง พ.ศ. 2478 - 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด (ไม่รวมชุดที่แต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด) ซึ่งมีอายุเฉลี่ยเท่ากับชุดละ 6 เดือน 15 วัน เท่านั้น

(2) ปัญหาเรื่องฐานะทางการเงินของเทศบาลไม่มั่นคงเพียงพอ กล่าวคือ เทศบาลแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาฐานะทางการเงินของเทศบาลนี้รุนแรงมากจนมีหลายฝ่ายมองว่าเป็นปัญหาใหญ่จนอาจทำให้การบริหารเทศบาลในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จและอาจต้องยุบเทศบาลไปในที่สุด เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในแต่ละแห่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเทศบาลเองก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

(3) ปัญหานักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาล ขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ยังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนค่อนข้างน้อย จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารเทศบาล เช่น ปัญหาในการบริหารงานทั่วไป ปัญหาการตีร่นของสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาการขาดความรู้

ความสามารถในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และท้ายที่สุด ประชาชนเองก็ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเพียงพอ

1.4.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้บังคับใช้อยู่เพียง 5 ปีเท่านั้น จากนั้นรัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเห็นปัญหาในการบริหารเทศบาลเป็นอย่างดี จึงเสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป

เนื่องจากปัญหาฐานะทางการเงินของเทศบาลมีสูง เพราะเทศบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากไปกับการให้ค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้จึงได้มีการปรับลดจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลลง เพื่อให้เทศบาลมีเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนามากขึ้น โดยที่เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาตำบล 9 คน (เดิมกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คน) เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเมือง 24 คน (เดิม กำหนดเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกสภาเมืองไว้เช่นเดียวกับสภาตำบล) และเทศบาลนครมีสมาชิกสภานครได้ 36 คน (เดิมกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีราษฎรเกิน 2,000 คน ให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก 1 คนในทุก ๆ 2,000 คน)

การแก้กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อต้องการให้เทศบาลทราบจำนวนที่แน่นอนว่าเทศบาลของตนจะมีสมาชิกสภาเทศบาลกี่คน และมีความแน่นอนในการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปี

2) โครงสร้างของเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป

กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลให้ฝ่ายบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากเทศบาลในรูปแบบเดิมประสบผลปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ กฎหมายได้กำหนดให้ “สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน” (มาตรา 18)

เงื่อนไขดังกล่าวต้องการให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นประธานของฝ่ายสภาด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ในเวลาเดียวกัน อันเป็นความต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้นเพราะนายกเทศมนตรีเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีอีกด้วย

การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าเป็นการรวมองค์การบริหารและนิติบัญญัติเข้ามาเป็นองค์กรเดียว ในขณะที่นักนิติศาสตร์บางท่านมองว่าเทศบาลในรูปแบบนี้ก็ยังเป็นเทศบาลที่มี 2 องค์กรเช่นเดิมเพียงแต่มีประธานหรือหัวหน้าเป็นคนเดียวกันเท่านั้น¹

3) การควบคุมเทศบาล

กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอเพิ่มขึ้นในการควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล และให้คำปรึกษาทางการเงินแก่เทศบาล ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ผู้แทนจากกระทรวงธรรมการ กระทรวงละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน (มาตรา 48)

4) ประเด็นที่น่าสนใจ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลคงเหลือแต่เพียงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็น “คณะเทศมนตรี” และเปลี่ยนฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “สภาเทศบาล” ในเทศบาลทุกประเภท

1.4.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา บังคับใช้ได้เพียง 5 ปี เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นที่รัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าจะบรรเทาไปได้จากการตรากฎหมายใหม่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้บรรเทาลงเท่าใดนัก อีกทั้งในบางกรณียังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นที่ตีรวนฝ่ายบริหาร กระทั่งฝ่ายบริหารเทศบาลทำงานไม่ได้ หลายฝ่ายเริ่มวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าแก้ไขปัญหของเทศบาลไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งในช่วงกลาง พ.ศ. 2485 โดยอาศัยเค้าโครงของพระราชบัญญัติเทศบาลเมื่อ พ.ศ. 2476 มาปรับปรุงแก้ไขใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

¹ มรุต วันทนากร และครุณี หมั่นสมักร *ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล* เว็บไซต์ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า www.kpi.ac.th (20 Aug 2008)



1) ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล

กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลกลับมามีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภท เช่นเดิมตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยที่ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 76) ทั้งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างดีเพียงพอ และขาดความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการเทศบาล อีกทั้งยังตีรวนฝ่ายบริหารจนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารกิจการเทศบาลได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่องเพียงพอ

2) โครงสร้างเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล

กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี โดยผู้ที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้รัฐบาลสามารถควบคุมและยุติความขัดแย้งในเทศบาลได้ และกฎหมายเทศบาลยังคงยืนยันการให้เทศบาลมีโครงสร้างเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่ประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง (มาตรา 18) และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเทศมนตรีคนหนึ่งด้วยความยินยอมของสภาเทศบาลเป็นรองประธานสภาเทศบาล เพื่อให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นการทำให้ฝ่ายคณะเทศมนตรีมีเสถียรภาพในการบริหารเทศบาลมากขึ้น

ในขณะที่ เทศมนตรี (ผู้ที่ไม่ได้เป็นรองประธานสภาเทศบาล) ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถ สามารถเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารของ เทศบาลได้ และหากพิจารณาในทางกลับกัน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารได้ (ส่งคนของส่วนกลางเข้าไปเป็นเทศมนตรี) ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

นอกจากนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้สภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

3) การควบคุมเทศบาล

กฎหมายเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุมเทศบาลได้โดยตรง (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง) โดยเฉพาะเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน ๆ ไม่มีการกำหนดในลักษณะเช่นนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าควบคุมการทำงานของเทศบาลได้โดยตรง

โดยเฉพาะในกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งกันภายในเทศบาล ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มีการแก้ไข 1 ครั้ง ได้แก่ การแก้ไขใน พ.ศ. 2487 ในสมัยของนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแก้ไขเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 14 โดยมีการกำหนดว่า ในเรื่องสมาชิกสภาเทศบาล เหตุที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้

1.4.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

ภายหลังจากที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก ความจริงแล้วรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลหลายครั้ง แต่การปรับปรุงดังกล่าวจะกลายเป็นผลสำเร็จได้ก็ประสบปัญหา มากพอสมควร เนื่องจากปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล และมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่

- จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง ดังนี้ เทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาติววน และมีการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุมและไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

- โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล มีการนำระบบสภา กับ คณะเทศมนตรี กลับมาใช้ใหม่ ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มากกว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหอะไรได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า

ว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

- การควบคุมเทศบาล กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน

2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเภทรายได้และประเภทรายจ่ายของเทศบาล โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)

กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามให้เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากการแต่งตั้งของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลง คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มความรอบคอบรัดกุมให้แก่การดำเนินงานของเทศบาล โดยที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น ซึ่งกรรมการเป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยทั่วไป และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ ซึ่งต่อมาในภายหลังคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติมากนัก

5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการแก้ไขให้การปฏิบัติงานในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาลมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

6) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติมให้เทศบาลสามารถทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ (สหการเทศบาล)

7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2515) (สมัยคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้นในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ กฎหมายได้เพิ่มเติมเงื่อนไขในประการหนึ่งว่า หากสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรียังไม่ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ให้นำร่างเทศบัญญัตินั้นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภา เทศบาลที่ไม่รับหลักการ ให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามร่างเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบกับสภาเทศบาลให้รัฐมนตรีส่งคืนกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามมติของสภา

เทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอันตกไป ซึ่งส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในเรื่องไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้น กล่าวคือ เรื่องดังกล่าวต้องส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสียก่อน แต่หากสภายังยืนยันตามมติเดิม ก็ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก ซึ่งหากผลการพิจารณาของรัฐมนตรีเห็นด้วยกับมติของสภา คณะเทศมนตรีจึงจะออกจากตำแหน่ง

8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 (สมัยรัฐบาลของสัญญา ธรรมศักดิ์)

กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถประกอบกิจการโรงรับจำนำและกิจการสถานสินเชื่อได้ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่มีประชาชนยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 (สมัยรัฐบาลของธานินทร์ กรัยวิเชียร)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 366 ที่กำหนดให้ต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลเสียหายต่อเทศบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขใหม่ดังต่อไปนี้

กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับมติของสภา ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบตามมติของสภา ให้ส่งกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาลยืนยันมติเดิมด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากเสียงของสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมโดยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติต่อไป

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ขั้นตอนต่าง ๆ เสร็จสิ้นในระดับจังหวัด โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็แสวงหาเครื่องมือชนิดใหม่มาทดแทน โดยการใช้ระบบเสียงข้าง

มากแบบพิเศษ (สองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด) เป็นเครื่องมือในการคานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภาเอง

10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523 (สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนเทศมนตรีของเทศบาล โดยให้เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีได้ 2 คน หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้ทั้งหมด 3 คน

11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)

กฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลเปลี่ยน เป็นคราวละ 4 ปี

- ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีและนายกเทศมนตรีได้

- คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล ซึ่งอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสมบูรณ์

- หากเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยการถูกลงคะแนนเสียงจากประชาชนในถอดถอน เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีผู้นั้นจะกลับมาเป็นเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีในวาระของสภาเทศบาลนั้นอีกไม่ได้ - ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับที่ 11 นี้ เป็นการแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญของเทศบาลไทยที่ยอมรับให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเก่าที่ใช้มานานกว่า 50 ปี

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังของเทศบาลไทยมาตลอดระยะเวลา

กว่า 60 ปี ก็คือ ปัญหาความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขหลายต่อหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น การออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 และการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลถือเป็นสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้เทศบาล มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้ โดยกฎหมายได้เพิ่มเติมและแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 14 ให้ “องค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้”

แสดงให้เห็นว่าเทศบาลประกอบไปด้วย 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “คณะเทศมนตรี” และ รูปแบบที่สอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “นายกเทศมนตรี” ทั้งนี้ เทศบาลใดจะมีฝ่ายบริหารรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ

13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 (สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร)

ในปลาย พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลขึ้นอีกครั้งและมีการกำหนดสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

- กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อยกเลิกเทศบาลให้เหลือไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงเป็นผลให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ต้องสิ้นสุดลง

- สาระสำคัญอื่น ๆ เช่น จำนวนของรองนายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจในการยื่นอุทธรณ์อภิปรายไม่ไว้วางใจ การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลยังคงใช้สาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาล ฉบับที่ 11

- นายกเทศมนตรียังคงจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อน เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน และกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกด้วยว่า หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคน

ภายในเจ็ดวัน และให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สภาเทศบาลใช้ช่องว่างทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายบริหาร

1.5 โครงสร้างของสภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

ก่อน พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลัง พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในปลาย พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

รูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (ในที่นี้หมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และในบางกรณีอาจกำหนดการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล” ขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีให้เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย

กฎหมายยังได้กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้ด้วยว่า ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นั่นก็หมายถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ความเกี่ยวพันกันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด

การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาไม่ได้หมายความว่าสภาเทศบาลจะสามารถอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ แต่สภาเทศบาลยังมีเครื่องมืออื่น ๆ ในการทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้ และในบางกรณีอาจถึงการพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

เครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ฝ่ายสภาเทศบาลมีต่อฝ่ายบริหาร ในรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็คือ เครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 62 ทวิ และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ เห็นได้ว่า สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งมีสูงมาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นเพียงองค์กรเดียวที่จะทำ ให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการตัดสินใจของสภาเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับการตัดสินใจของสภาเทศบาลแล้ว ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย สภาเทศบาลต้องกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง และหากยังยืนยันตามการตัดสินใจในครั้งแรกต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ในการลงมติครั้งที่สอง

กลไกนี้ ทำให้การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ต้องขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล จนในบางครั้งทำให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งเพราะสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้นี้ เป็นรูปแบบ “ฝ่ายบริหารอ่อนแอ”

1.6 โครงสร้างของสภาเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร(นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกัน นายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

(2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี

(3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียวคือถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน

สำหรับสาระสำคัญในประการอื่นของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีดังนี้

(1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

(2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล

(3) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง

(4) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่ปรากฏในมาตรา 62 ตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการ จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือตามหลักเกณฑ์กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล (มาตรา 62 จัตวา)

จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย

1.7 บทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

1.7.1 หน้าที่ของสภาเทศบาล

สำหรับหน้าที่ของสภาเทศบาลโดยหลักการแล้วมีสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) หน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร (2) หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล (3) หน้าที่ในการออกเทศบัญญัติ และ (4) หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

สำหรับหน้าที่แรก คือ หน้าที่ในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการเลือกนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีด้วยเสียงข้างมากของสภาเทศบาล ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้จะไม่มีในเทศบาลที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้จะถูกกระทำโดยประชาชนในเขตเทศบาลแทน

หน้าที่ในประการที่สอง คือ หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้แทนประชาชนอยู่แล้ว เช่น รับฟังปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของประชาชนในเทศบาล แล้วนำข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสนอต่อฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขให้ หรือในบางเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถกระทำได้เอง สมาชิกสภาเทศบาลก็จะดำเนินการแก้ไขได้เลย หรือหากในบางเรื่องอยู่เกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ในการประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายบริหารกระทำตามข้อเรียกร้องของคนนั้น อาจกระทำได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำหนังสือยื่นแสดงปัญหาของประชาชนในเทศบาลผ่านไปยังนายกเทศมนตรี เป็นต้น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตนกับผู้ที่มีอำนาจ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการให้ เป็นต้น

หน้าที่ในประการที่สาม คือ หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือเทศบัญญัติ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณา ถิ่นกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ อย่างไร และเมื่อพิจารณากันอย่างรอบคอบแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจึงจะมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไปหรือไม่ หน้าที่ในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย...”

และหน้าที่ในประการสุดท้าย คือ หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงาน of ฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างน้อย 3 วิธี ได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

เพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ที่ตนเห็นว่าเป็นปัญหาและให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

(2) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล

คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล มีหน้าที่หลักในการกระทำการใดๆ ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ เช่น สืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง ศึกษาถึงความเป็นไปได้ หรือลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เทศบาล เป็นต้น และเมื่อได้ดำเนินการไปเช่นไร กรรมการดังกล่าวต้องรายงานผลการดำเนินงานนั้นให้สภาเทศบาลรับทราบด้วย

การดำเนินงานของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในลักษณะหนึ่งด้วยเช่นกัน เช่น หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลอาจจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและพิจารณาว่าในประเด็นดังกล่าว ควรมีแนวทางในการตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างไร ตลอดจนสามารถเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจงว่าเหตุใดฝ่ายบริหารจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงให้คณะกรรมการดังกล่าวเข้าใจหรือไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างกระจ่างชัดแล้ว ผลเสียย่อมเกิดแก่ตัวผู้บริหารเอง และอาจมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

มาตรา 32 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลไว้โดยกำหนดว่า “สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล”

(3) การเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาล

การตรวจสอบการทำงานในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 32 ตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ว่า “ในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรค

หนึ่ง...” ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามาช่วยฝ่ายบริหารตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต่อเทศบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นของประชาชนนี้จะสามารถกระทำได้อีกต้องได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน

- การรับฟังการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ และ ผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารวิธีการหนึ่งก็คือ การฟังการแถลงนโยบายและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งวิธีการดังกล่าวแม้จะไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหารมากนัก แต่ก็ใช่วิธีการหนึ่งที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารต้องทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล

ตามมาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ว่า ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

- การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (เฉพาะเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี) ในเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 48 ทวาทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ

1.7.2 หน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (มาตรา 48 เดรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล
- 2) ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย
- 3) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 4) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 5) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

6) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ

กฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้แตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีในสมัยก่อน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะการใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้าง “ภาวะผู้นำ” ให้แก่นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล

2. ผลการศึกษาวิจัย

2.1 ผลการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณ

การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2550 มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 100 คน ศึกษาโดยใช้แบบสอบถาม และผู้วิจัยได้ตรวจสอบค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ทดสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แบบอัลฟ่า (Alpha's Coefficient) ได้ค่า $\text{Alpha} = 8.677$ แสดงว่าแบบสอบถามมีค่าความเชื่อมั่นในระดับสูง โดยผลการศึกษาเชิงปริมาณตามลำดับมีดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ลักษณะข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ

เพศ		รวม
ชาย	ความถี่	42
	ร้อยละ	42.0
หญิง	ความถี่	58
	ร้อยละ	58.0
รวม	ความถี่	100
	ร้อยละ	100.0

จากตารางที่ 4.1 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 100 คน เป็นชาย ร้อยละ 42.0 และเป็นหญิง ร้อยละ 58.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอายุ

อายุ		รวม
18 – 30 ปี	ความถี่	62
	ร้อยละ	62.0
31 – 40 ปี	ความถี่	25
	ร้อยละ	25.0
41 ปีขึ้นไป	ความถี่	13
	ร้อยละ	13.0
รวม	ความถี่	100
	ร้อยละ	100.0

จากตารางที่ 4.2 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 100 คน มีอายุระหว่าง 18 – 30 ปี จำนวนร้อยละ 62.0 อายุระหว่าง 31 – 40 ปี จำนวนร้อยละ 25.0 และอายุตั้งแต่ 41 ขึ้นไปจำนวนร้อยละ 13.0

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา		รวม
มัธยมศึกษา	ความถี่	9
	ร้อยละ	18.0
ประกาศนียบัตร	ความถี่	3
	ร้อยละ	3.0
ปริญญาตรี	ความถี่	77
	ร้อยละ	77.0
ปริญญาโท	ความถี่	11
	ร้อยละ	11.0
รวม	ความถี่	100
	ร้อยละ	100.0

จากตารางที่ 4.3 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 100 คน มีระดับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา
จำนวนร้อยละ 9.0 ระดับประกาศนียบัตรจำนวนร้อยละ 3.0 ระดับปริญญาตรี จำนวนร้อยละ 77.0
และระดับปริญญาโทจำนวนร้อยละ 11.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.4 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอาชีพ

อาชีพ		รวม
ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ	ความถี่	54
	ร้อยละ	54.0
ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว	ความถี่	14
	ร้อยละ	14.0
นักเรียน/นักศึกษา	ความถี่	22
	ร้อยละ	22.0
รับจ้าง/พนักงานบริษัทเอกชน	ความถี่	8
	ร้อยละ	8.0
ผู้ใช้วิชาชีพอิสระ	ความถี่	2
	ร้อยละ	2.0
รวม	ความถี่	100
	ร้อยละ	100.0

จากตารางที่ 4.4 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 100 คน มีอาชีพข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ
จำนวนร้อยละ 54.0 ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว จำนวนร้อยละ 14.0 นักเรียน/นักศึกษาจำนวนร้อยละ 22.0
อาชีพรับจ้าง/พนักงานเอกชนจำนวนร้อยละ 8.0 และผู้ใช้วิชาชีพอิสระจำนวนร้อยละ 2.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.5 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามรายได้ต่อเดือน

รายได้ต่อเดือน		รวม
น้อยกว่า 5,000 บาท	ความถี่	21
	ร้อยละ	21.0
5,001 – 10,000 บาท	ความถี่	29
	ร้อยละ	29.0
10,001 – 20,000 บาท	ความถี่	31
	ร้อยละ	31.0
20,001 – 40,000 บาท	ความถี่	16
	ร้อยละ	16.0
40,001 – 60,000 บาท	ความถี่	1
	ร้อยละ	1.0
60,001 – 100,000 บาท	ความถี่	1
	ร้อยละ	1.0
มากกว่า 100,000 บาท	ความถี่	1
	ร้อยละ	1.0
รวม	ความถี่	100
	ร้อยละ	100.0

จากตารางที่ 4.5 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 100 คน มีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 5,000 บาท จำนวนร้อยละ 21.0 รายได้ระหว่าง 5,001 – 10,000 บาท จำนวนร้อยละ 29.0 รายได้ระหว่าง 10,001 – 20,000 บาท จำนวนร้อยละ 31.0 รายได้ระหว่าง 20,001 – 40,000 บาท จำนวนร้อยละ 16.0 รายได้ระหว่าง 40,001 – 60,000 บาทจำนวนร้อยละ 1.0 รายได้ระหว่าง 60,001 – 100,000 บาท จำนวนร้อยละ 1.0 และรายได้มากกว่า 100,000 บาท มีจำนวนร้อยละ 1.0 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 บทบาท อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตารางที่ 4.6 แสดงร้อยละ และค่าเฉลี่ยของบทบาท อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น					Mean
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. ท่านมีส่วนติดตาม ตรวจสอบการทำหน้าที่ของสภาเทศบาลมากน้อยเพียงใด	5.0	7.0	25.0	48.0	15.0	2.39
2. สภาเทศบาลมีส่วนในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแทนประชาชน	6.0	34.0	53.0	6.0	1.0	3.38
3. การทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติของสภาเทศบาลมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ	2.0	21.0	56.0	21.0	0.0	3.04
4. สภาเทศบาลมีส่วนดำเนินการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชนในเขตเทศบาล	4.0	23.0	45.0	25.0	3.0	3.00
5. สภาเทศบาลได้ดำเนินการส่งเสริมการให้ความรู้ทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาล	1.0	17.0	50.0	28.0	4.0	2.83
6. สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการติดตามดูแล ความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาล	1.0	20.0	52.0	23.0	4.0	2.91
7. สมาชิกสภาเทศบาลรับทราบถึงปัญหา และความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล	2.0	22.0	44.0	28.0	4.0	2.90
8. สมาชิกสภาเทศบาลนำเอาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเข้าสู่กระบวนการของสภาเทศบาล	2.0	20.0	45.0	30.0	3.0	2.88

ตารางที่ 4.6 (ต่อ) แสดงร้อยละ และค่าเฉลี่ยของบทบาท อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น					Mean
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
9. ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของสภาเทศบาล การประเมินผลการทำหน้าที่ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสภาเทศบาลตาม พรบ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ 2540	3.0	10.0	35.0	33.0	19.0	2.45
10. ประชาชนมีการเข้าซื้อกันเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	1.0	4.0	33.0	41.0	21.0	2.23
11. เทศบัญญัติที่ใช้ในเขตเทศบาลมีความถูกต้อง เหมาะสม และแก้ปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี	1.0	20.0	56.0	23.0	0.0	2.99
12. สภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี	6.0	25.0	51.0	18.0	0.0	3.19 (= 1.81)*
13. สภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี	2.0	18.0	56.0	24.0	0.0	2.98 (= 2.02)*
รวม						2.68

* หมายเหตุ = เป็นคำถามเชิงลบ ดังนั้น ค่า Mean จึงต้องลบออกจาก 5.00 ก่อน

จากตารางที่ 4.6 พบว่า ค่าเฉลี่ยของบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในปัจจุบัน อยู่ในระดับปานกลาง (Mean = 2.68) โดยที่คำถามที่มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ สภาเทศบาลมีส่วนในบทบาทด้านนิติบัญญัติแทนประชาชน (Mean = 3.38) ส่วนคำถามที่มีระดับค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดและอยู่ในระดับน้อย คือ สภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี (Mean = 1.81) และสภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี (Mean = 2.02)

ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 4.7 แสดงร้อยละ และค่าเฉลี่ยของปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น					Mean
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
14. สภาเทศบาลประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด	1.0	25.0	61.0	12.0	1.0	3.13
15. สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันเป็นส่วนใหญ่	26.0	46.0	23.0	5.0	0.0	3.93 (= 1.07)*
16. สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติ หรือเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูงกันเป็นส่วนใหญ่	29.0	46.0	21.0	4.0	0.0	4.00 (= 1.00)*
17. ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีความเหมาะสม	9.0	36.0	40.0	12.0	3.0	3.36
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในบทบาทของสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้มากน้อยเพียงใด						
18. เพศและอายุของสมาชิกสภาเทศบาล	2.0	25.0	52.0	17.0	4.0	3.04
19. อาชีพและรายได้ของสมาชิกสภาเทศบาล	9.0	33.0	44.0	10.0	4.0	3.33
20. ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาล	16.0	51.0	25.0	6.0	2.0	3.73
21. ความซื่อสัตย์และจริยธรรมของสมาชิกสภาเทศบาล	50.0	21.0	16.0	9.0	4.0	4.04
22. ท่านเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลในพื้นที่ของท่านมีความซื่อสัตย์คุณธรรม จริยธรรม มากน้อยเพียงใด	1.0	15.0	60.0	23.0	1.0	2.92

* หมายเหตุ = เป็นค่าถามเชิงลบ ดังนั้น ค่า Mean จึงต้องลบออกจาก 5.00 ก่อน

ตารางที่ 4.7 (ต่อ) แสดงร้อยละ และค่าเฉลี่ยของปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติ
ของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นคำถาม	ระดับความคิดเห็น					Mean
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
23. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง ช่วยให้การแบ่งแยกอำนาจ และตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภา เทศบาลและฝ่ายบริหารมี ประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด	6.0	31.0	49.0	13.0	1.0	3.28
24. ควรมีการยกเลิก หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาเทศบาล เพราะองค์ประกอบและโครงสร้าง ของสภาเทศบาลไม่มีความเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหา	4.0	33.0	47.0	15.0	1.0	3.24 (= 1.76)*
25. ควรมีการยกเลิก หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาเทศบาล เพราะพฤติกรรมและคุณลักษณะ ส่วนตัวของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มี ความเหมาะสมก่อให้เกิดปัญหา	13.0	37.0	40.0	9.0	1.0	3.52 (= 1.48)*
รวม						2.68

* หมายเหตุ = เป็นคำถามเชิงลบ ดังนั้น ค่า Mean จึงต้องลบออกจาก 5.00 ก่อน

จากตารางที่ 4.7 พบว่า ค่าเฉลี่ยของปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง (Mean = 2.68) โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีความเหมาะสมในการบริหารงานของเทศบาล (Mean = 3.36) และปัจจัยที่เห็นว่ามีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลมากที่สุดคือ ความซื่อสัตย์และจริยธรรม (Mean = 4.04) รองลงคือ คือ ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาล (Mean = 3.73) กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีต้องมีคุณธรรมนำหน้าความรู้ความสามารถ

ส่วนข้อคำถามที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดคือ สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติ หรือเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูงกันเป็นส่วนใหญ่ (Mean = 1.00) สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ (Mean = 1.07) ควรมีการยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาเทศบาล เพราะองค์ประกอบและโครงสร้างของสภาเทศบาลไม่มีความเหมาะสมก่อให้เกิดปัญหา (Mean = 1.48) และควรมีการยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาเทศบาล เพราะพฤติกรรมและคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความเหมาะสมก่อให้เกิดปัญหา (Mean = 1.76) ตามลำดับ ซึ่งเป็นคำถามเชิงลบ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมและคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกเทศบาลที่มักคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงานเป็นอุปสรรคสำคัญในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล รวมทั้งองค์ประกอบและโครงสร้างของสภาเทศบาลยังไม่มีเหมาะสมเพียงพออีกด้วย

2.2 ผลการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ

การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2550 ประชากรในการศึกษามีจำนวนไม่มากและขนาดพื้นที่ของเทศบาลไม่กว้างขวางมาก ผู้วิจัยจึงกำหนดให้ใช้สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาล ไม่เกินจำนวน 24 คน ผู้บริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาจะได้อาศัยกรอบในการวิเคราะห์ 4 มิติ ด้วยกัน ดังนี้

มิติที่หนึ่ง สภาพการณ์การเมืองทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

มิติที่สอง การออกเทศบัญญัติ

มิติที่สาม การเป็นตัวแทนของประชาชน ประกอบด้วยการสะท้อนความต้องการของประชาชนและการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

มิติที่สี่ การตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัย เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีศึกษาถึงผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ข้างต้น ซึ่งพอที่จะสามารถใช้สะท้อนภาพจริงของการเมืองท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่นั้นเป็นอยู่ได้เป็นอย่างดี

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงการหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลได้อย่างถ่องแท้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงสภาพการณ์จริงๆ ในทางการเมืองของพื้นที่ที่จะทำการศึกษาว่ามีความเป็นมาอย่างไร

มิติที่หนึ่ง : สภาพการณ์การเมืองทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่ แรกเริ่มเดิมทีเป็นสุขาภิบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2458 และได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่เป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2478 นับว่าเป็นเทศบาลแห่งแรกในประเทศไทย โดย ‘นายวรการ บัญชา’ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก ซึ่งในระยะแรกหรือระหว่าง พ.ศ. 2479-2499 นั้น นายกเทศมนตรีล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น กล่าวคือ ในช่วงเวลานั้น สมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท มีที่มาทั้งจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางส่วนหนึ่งกับมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ระหว่างนั้นเทศบาลนครเชียงใหม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีอีก 12 ครั้ง โดยมี ‘หลวงศรีประกาศ’ กับ ‘หลวงครูวาทวิทักษ์’ แสดงบทบาทเด่น เพราะได้เป็นนายกเทศมนตรี ถึงคนละ 3 สมัยเท่ากัน

จากนั้นก็ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญยิ่ง เนื่องมาจากการแก้ไข พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 โดยยกเลิกระบบแต่งตั้ง และกำหนดให้ ส.ท.มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงทางเดียว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ ‘นายสุชาติ สุจริตกุล’ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ‘โดยอ้อม’ กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ได้มีผลปฏิบัติจริงในห้วงเวลาที่สั้นมาก ๆ เนื่องจากใน พ.ศ. 2501 ก็เกิดการรัฐประหารครั้งสำคัญขึ้น เป็นผลให้ระบบการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นถูกยกเลิกลงโดยสิ้นเชิง แน่แน่นอนว่ากลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายรัฐบาลคณะปฏิวัติย่อมได้รับการสนับสนุนให้เป็น ส.ท. และฝ่ายบริหารของเทศบาล (หรือเรียกว่าคณะเทศมนตรี) ในแบบแต่งตั้ง ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2501-2510 นั่นเอง

ภายหลังการว่างเว้นจากการเลือกตั้งไปนาน ใน พ.ศ. 2510 รัฐบาลจึงได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง ส.ท. อีกครั้ง อย่างไรก็ดี เป็นที่เห็นได้ชัดว่ากลุ่มซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลในช่วงอีกหนึ่งทศวรรษต่อมา ระหว่าง พ.ศ. 2510-2520 แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งก็ตามที แต่ก็ยังคงจัดว่าเป็นชนชั้นนำท้องถิ่นกลุ่มเดิม มักเป็นคนเชียงใหม่ที่มีฐานะร่ำรวยถึงขั้นเรียกได้ว่าเป็นคหบดีหรือไม่ก็เคยมีประสบการณ์ในฐานะ ส.ท. หรือเคยเป็นนายกฯ หรือเทศมนตรีมาก่อน ตัวอย่างเช่น ‘นายเรือง นิมมานเหมินท์’ และ ‘นายทิม โชตนา’ ทั้งสองคนนี้เป็นนายกเทศมนตรีคนละ 2 ครั้งด้วยกัน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่ก็เป็นระบบเปิดยิ่งขึ้นเรื่อยๆ จวบจน ณ เวลานี้ เกิดมีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใหม่ๆ ขึ้นมาในทุกๆ ช่วง ยกตัวอย่างเช่น กลุ่ม ‘ประชาสันติ’ ‘อานันทภูมิ’ ‘นวิรัฐพัฒนา’ ‘เชียงใหม่คุณธรรม’ จนถึงกลุ่ม ‘ช้างงาน’ ในปัจจุบัน โดยที่ ‘นายวรกร ดันตรานนท์’ เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกฯ

ติดต่อกันยาวนานถึงกว่า 10 ปี (พ.ศ. 2528-2538)² และความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่สุดก็เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ‘โดยตรง’ เป็นครั้งแรกของเทศบาลนครเชียงใหม่ ‘นายบุญเลิศ บูรณุปกรณ์’ นายกเทศมนตรี คนเดิมได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้งในฐานะเป็นนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนคนแรก (ได้ 33,658 คะแนนจากผู้สมัครทั้งหมด 5 คน) สถิติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา บ่งชี้ว่าคนเชียงใหม่ไม่ค่อยมีความตื่นตัวเรื่องการเมืองท้องถิ่นเท่าใดนัก (แตกต่างจากเลือกตั้งระดับชาติ) กล่าวคือ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรก (1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547) มีผู้มาใช้สิทธิ 56,728 คน คิดเป็นร้อยละ 51.72 จากจำนวนทั้งหมด 109,686 คน³ เชื่อกันว่ากว่าร้อยละ 40 ที่หายไปนั้น เป็นเสียงของกลุ่มนักศึกษาและชนชั้นกลาง ทั้งๆ ที่ทฤษฎีตามแบบตะวันตกมองว่าเป็นพลเมืองที่มีความสนใจทางการเมืองสูงยิ่ง

กล่าวโดยสรุป สภาพการเมืองทั้งของเทศบาลนครเชียงใหม่ยังมีการแข่งขันไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2547 นักการเมืองที่ลงเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยมากมักเป็นบุคคลเดิมๆ จากกลุ่มการเมืองเก่าที่เคยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมาแล้วติดต่อกันหลายครั้ง ก่อนหน้านั้น เป็นระยะเวลายาวนานร่วม 10 ปี ปัจจุบัน นายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่นทั้งหมด ต่างมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้การบริหารงานเทศบาลมีความเป็นเอกภาพสูงมากอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากไม่มีกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านภายในสภาเทศบาลแห่งนี้เลย

กล่าวเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครแข่งขันในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพียง 5 คน ขณะที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล คงมีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นที่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันในแต่ละเขต นอกเหนือจากนั้น ได้แก่ ผู้สมัครอิสระ ซึ่งมีประปราย ผลปรากฏว่า “กลุ่มเชียงใหม่คุณธรรม” ได้รับชัยชนะมาแบบยกทีม 24 คน จากจำนวนผู้ลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 46 คน ภายใต้การนำของ “นายบุญเลิศ บูรณุปกรณ์” นายกเทศมนตรีคนเดิม ในฐานะนายกเทศมนตรีผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ได้ 33,658 คะแนน ทั้งลำดับ 2 ขาดลอย ถึงกว่า 25,815 คะแนน) และได้สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 24 ที่นั่งจากทั้ง 4 เขตเลือกตั้ง

ขณะที่ในแง่ความสนใจของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรก นั้น กลับยังคงมีไม่มากอย่างที่ควรจะเป็นนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับ

² วัชรกร วิทิตานนท์ ตามติดเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ เว็บไซต์ประชาไท

³ เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง www.ect.go.th

เลือกตั้งในระดับชาติอื่นๆ กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง 56,728 คน คิดเป็นร้อยละ 51.72 จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดที่มีมากถึง 109,686 คน

แม้ว่าจากสถิติที่ได้รายงานชี้ว่าประชาชนไม่ค่อยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากนัก แต่บรรยากาศในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครลงชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ สังเกตได้จากการโหมใช้สื่อต่างๆ ทั้งป้ายคัทเอ๊าท์ ป้ายผ้า โปสเตอร์ ใบปลิว แผ่นพับ ฯลฯ ในการหาเสียงกับประชาชนกันอย่างมโหฬารเลยทีเดียว

มิติที่สอง : การออกเทศบัญญัติ

บทบาทหน้าที่ในการออกกฎหมายมาใช้บังคับ (legislative) นับเป็นภารกิจสำคัญที่สุดขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น ในกรณีของสภาเทศบาลแล้ว เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย (มาตรา 60) ซึ่งตามกฎหมายเก่า สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่ได้มีบทบาทในการ ริเริ่ม เสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาได้เองแต่อย่างใด คงมีแต่เพียงบทบาทในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติเท่านั้น การริเริ่มเทศบัญญัติในช่วงนี้ จึงถือเป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี ซึ่งต่อมาในปี 2543 ตาม มาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 จึงได้กำหนดให้ร่างเทศบัญญัติเสนอโดยสมาชิกสภาเทศบาลได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน นอกเหนือจากที่ระบุให้นายกเทศมนตรี และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอได้แล้ว โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ จะต้องสมาชิกสภาเทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

ถึงกระนั้น จากการศึกษาถึงบทบาทในด้านนี้ของสภาเทศบาล คำตอบที่ได้คือ บทบาททางนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะริเริ่มการออกเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ เองนั้น นับว่าแทบไม่มีอยู่เลย

กระบวนการในการออกเทศบัญญัติของสภาเทศบาลนั้น มักจะถูกบรรจุเป็นวาระหนึ่งในการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งในปีหนึ่งๆ กฎหมายกำหนดให้ในปีหนึ่งมีการประชุมสามัญ 4 สมัย สมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 30 วัน แต่เท่าในการประชุมแต่ละครั้ง กลับพบว่ามีพิจารณาเทศบัญญัติน้อยมาก บทบาทหลักๆ ของฝ่ายสภา จึงมีแต่เพียงการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำเท่านั้น สำหรับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติอื่นๆ นั้น พอมีอยู่บ้าง แต่ทั้งหมดเป็นร่างที่เสนอโดยฝ่ายบริหารของเทศบาลเองทั้งสิ้น

สถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติของสภาเทศบาลมีดังนี้

กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ จนถึงปัจจุบัน มีการออกเทศบัญญัติมาบังคับใช้ในพื้นที่แล้ว 48 เรื่อง (ไม่นับรวมเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี) ทว่า ภายหลังจากการมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน พบว่ามีออกมา 8 เรื่องด้วยกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ ต่างถูกเสนอมาจากฝ่ายบริหารทั้งสิ้น โดยที่ในปี 2547 มีถึง 4 เรื่อง ในปี 2548 ไม่มี และในปีล่าสุด พ.ศ.2549 มีออกมาอีก 4 เรื่องดังนี้

- (1) การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2549
- (2) การควบคุมก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวม พ.ศ.2549
- (3) สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2549
- (4) การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสีย พ.ศ.2549

คำสัมภาษณ์ของประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ในเรื่องนี้ ตอนหนึ่งว่า “...แม้จะมีการประชุมสภาเป็นประจำทุกเดือน แต่ก็ยังมีเทศบัญญัติออกมาไม่ค่อยเยอะเท่าไรในแต่ละปี เพราะต้องคอยกระบวนการพิจารณา (Public Hearing) (ผู้วิจัย: ผู้ให้สัมภาษณ์อาจจะหมายถึงการทำประชามติ (Referendum) ตามมาตรา 32 ทวิ)... ส่วนเทศบัญญัติในระยะหลังๆ มักมีกรอบคิดหลักเหมือนกัน กันว่าจะทำอะไรให้เชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างที่เคยเป็นมา...” พร้อมยังแสดงความกังวลถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในเรื่องนี้ด้วย “...ผมสงสัยว่า ผู้ว่าฯ เข้ามาเกี่ยวข้องอะไรด้วยกับท้องถิ่น ได้มากขนาดนี้ เช่น เทศบัญญัติ ในท้ายที่สุดก็ต้องเอาไปให้ผู้ว่าลงนาม...”⁴

อนึ่ง หากมีปัญหาในการตราเทศบัญญัติไม่ว่าจะในเรื่องใดๆ เกิดขึ้น ขึ้นตอนในการแก้ไขปัญหาก็เข้าสู่กระบวนการของที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำร่างเทศบัญญัติเพื่อระดมสมองพิจารณาร่วมกัน โดยทันที

สถิติดังกล่าวทำให้พอจะสรุปได้ว่าสภาเทศบาลออกเทศบัญญัติในแต่ละปีน้อยมาก ซึ่งเท่าที่มีออกมาแล้วแล้วแต่มีที่มาจากฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายสภาทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้น ลึกๆ แล้ว เหตุผลในการตราเทศบัญญัติจำนวนไม่น้อย เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของทางรัฐบาลมากกว่าอื่นใด หากเกิดจากพลังผลักดันภายในท้องถิ่นนั้นๆ เองไม่ โดยเฉพาะร่างเทศบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

⁴ สัมภาษณ์, นายทวีพงษ์ หินคำ, ประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

ขณะที่ในมุมมองของตัวสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนเอง ยังมีบทบาทน้อยมากในการริเริ่มเสนอร่างเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ทั้งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณได้อย่างเต็มที่มาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว

สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งพยายามอธิบายว่า “ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในบทบาททางนิติบัญญัตินี้ มีสาเหตุมาจากสมาชิกสภา (บุคคล) มากกว่าจากสภาเทศบาล (องค์กร)”⁵

สภาพการณ์เหล่านี้สะท้อนชัดว่า กระบวนการพิจารณาเทศบัญญัติของสภาเทศบาลล้วนเป็นด้วยความราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเทศบาลที่มีฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันด้วยแล้ว สอดรับกับที่ฝ่ายบริหารเล่าให้ฟังว่า ร่างเทศบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลไม่เคยมีปัญหา ไม่เคยเกิดการคัดค้านแต่อย่างใด เพราะมีฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอนั้นเอง⁶ อาจกล่าวได้ว่า บทบาทในมิติด้านการออกเทศบัญญัติของฝ่ายสภายังมุ่งเน้นไปเพียงการใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Budgetary Power) ตามความต้องการของฝ่ายบริหารแต่เพียงเท่านั้น บทบาทของสภาเทศบาลของไทยจึงมีเพียงอำนาจในลักษณะของความเป็น “สภาดรยาง” (Rubber Stamp) มากกว่าเป็นผู้ริเริ่มนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางกระบวนการนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ถูกบัญญัติโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนั้น ปัญหา อุปสรรคในบทบาทของสภาเทศบาลทางด้านการออกเทศบัญญัติจึงมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกัน ความเป็นพรรคพวกเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือการใช้ “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาเทศบาล” เป็นสำคัญ

มิติที่สาม : การเป็นตัวแทนของประชาชน

การเป็นตัวแทนของประชาชน ประกอบด้วยการสะท้อนความต้องการของประชาชนและการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังมีรายละเอียดดังนี้

การสะท้อนความต้องการของประชาชน

เจตนารมณ์ประการหนึ่งของระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คือปรารถนาจะให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีเสถียรภาพเข้มแข็งยิ่งขึ้น กล่าวอย่างเป็นรูปธรรม อำนาจต่างๆ ที่เคยเป็นของ “คณะเทศมนตรี” ในสถานะคณะบุคคล ย่อมตกเป็นของ “นายกเทศมนตรี” แต่เพียงผู้เดียวนั่นเอง

⁵ สัมภาษณ์, นายบุญรักษ์ ดันตยานุสรณ์, สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่, 20 มีนาคม 2550

⁶ สัมภาษณ์, นายชาติรี เชื้อมโนชาญ, รองนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 27 เมษายน 2550

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีข้อดีประการสำคัญ คือ การทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงตัวผู้บริหารของเทศบาลล่วงหน้าว่าจะได้ใครมาเป็นนายกเทศมนตรีของตนเอง เพื่อจะได้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีซึ่งต่างเคยผ่านการเป็นนายกเทศมนตรีทั้งจากเทศบาลในรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่มาแล้ว พบว่านายกเทศมนตรีต้องมีการปรับตัวมากขึ้น เพราะตนเองได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ภาระความรับผิดชอบอยู่ที่ตัวนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียว นายกเทศมนตรีจึงต้องเอาใจใส่ดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ด้วยตัวเองให้เพิ่มขึ้น ผิดกับสมัยที่ตนเป็นนายกเทศมนตรีในรูปแบบเดิมที่ภาระและความรับผิดชอบจะกระจายไปอยู่ที่สมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรี

ผลจากการลงพื้นที่ นายกเทศมนตรีรับว่ามีการสะท้อนความต้องการของประชาชนไปยังตัวนายกเทศมนตรีโดยตรง เพิ่มขึ้นมากมาย มหาศาล ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีที่ว่า “...การเลือกตั้งนายกฯ โดยตรง ผมจะทำงานได้มากกว่าทางอ้อมที่ต้องรอฟังเสียงจากสมาชิก นายกฯ โดยตรงดีในเรื่อง *strong mayor* บทบาทหน้าที่ในการตัดสินใจง่ายขึ้น เมื่อประชาชนได้เลือกโดยตรง เขาตั้งความคาดหวังค่อนข้างสูง ทำให้เราต้องรับผิดชอบในทุกๆ เรื่องในเขตเทศบาล เขาเชื่อว่าสะท้อนเสียงผ่านนายกฯ จะช่วยแก้ปัญหาให้เขาได้เร็วกว่า เพราะนายกฯ สามารถ *top down* ได้ทันที แต่ว่าด้วยข้อจำกัดเรื่องพื้นที่และเวลา อาจทำให้นายกฯ สามารถทำได้น้อยกว่าสมาชิกก็ได้...”⁷

แต่อีกด้านหนึ่งกลับพบว่าบทบาท อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาลอยู่ในระดับ ปานกลาง เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อมูลในเชิงปริมาณจากแบบสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่างนั่นเอง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในตารางที่ 4.6) ถึงกระนั้น บทบาทของสภาเทศบาลที่มีระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ การที่สภาเทศบาลมีส่วนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในเขตเทศบาล

สอดคล้องกับความเห็นของประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ว่า “...ทางกลุ่มจะจัดให้มีการประชุมชุมชนขึ้นเป็นประจำทุกสัปดาห์ โดยประสานงานผ่านประธานชุมชนให้มีสท.ผู้รับผิดชอบแต่ละพื้นที่ (ผู้วิจัย: เพราะมีการตกลงแบ่งพื้นที่ระหว่างกันเอาไว้แล้ว) เข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังปัญหาจากชาวบ้าน เพื่อที่จะได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลต่อไป...” หรือในทำนองว่า “...ถ้าไม่ทำงานก็ไม่มีคนเลือกกลับมาเป็นอีก...”⁸

⁷ สัมภาษณ์, นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

⁸ สัมภาษณ์, นายทวีพงษ์ หินคำ, ประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

ในบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมองคล้ายๆ กันว่า สมาชิกจะมีวิธีการดูแลประชาชนในแต่ละแขวงที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการประชุมผู้นำชุมชน การเข้าร่วมกิจกรรมของทางชุมชน เช่น งานศพ ขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน ทำให้มีความใกล้ชิดกันมาก ระหว่างสมาชิกกับประชาชน สมาชิกก็อาศัยข้อมูลจากความใกล้ชิดตรงนี้มาจัดทำโครงการและขอให้ฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณรองรับ พฤติกรรมดังกล่าวของสมาชิกจะทำได้เป็นอย่างดีเสมอ และมีความต่อเนื่องตลอดสมัยทั้ง 4 ปี

กล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เฉพาะในกรณีของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งจะจัดให้มีการจัดประชุมแขวงทั้ง 4 แขวง โดยมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมประชุมด้วยทุกเดือน เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อร้องเรียนจากประชาชน โดยหลังการประชุมจะมีการรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และปัญหาที่รับได้มาประมวลเป็นข้อมูล เพื่อใช้ในการทบทวนและแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงการนำเอาปัญหาที่รับฟังผ่านสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้ออกพบปะเยี่ยมเยือนและไต่ถามถึงปัญหาของประชาชนในแต่ละแขวงมาทำการระดมความคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจนได้ข้อสรุป แล้วจึงจะทำเรื่องขอให้ที่ประชุมสภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ซึ่งในส่วนนี้ นายกเทศบาลนครเชียงใหม่ค่อนข้างเชื่อว่า “...สมาชิกมีจุดแข็งที่สามารถเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง จึงสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนผ่านกระบวนการทางสภาได้ แต่มีปัญหาที่เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีความเจริญรวดเร็ว ประกอบกับมีประชากรแฝงจำนวนมาก จึงมีความลำบากในการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมทั่วถึงทั้ง 4 แขวง...”⁹

รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (Highly or over-centralized state) นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา ที่อำนาจการเมืองการปกครอง อำนาจวัด การศึกษา ความรู้เรื่องประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่น การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ข้าราชการพลเรือนทุกระดับ ตลอดจนภาษาพูดภาษาเขียนและศิลปวัฒนธรรมที่เดิมทั้งหมดนี้อยู่ในมือของคนท้องถิ่นถูกรวบไปไว้ที่ส่วนกลาง¹⁰ ผ่านโครงสร้างกลไกของระบบราชการลงมาสู่ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การสถาปนาระบบจังหวัดและอำเภอ 76 ปี ผ่านไป ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง เทศบาลนครเชียงใหม่ที่ยกย่องกันว่าเป็นแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศตลอด 5 ทศวรรษแรก ยังคงมีอำนาจที่จำกัด คู่มือพื้นที่เพียงเล็กน้อยของพื้นที่ทั้งอำเภอ

⁹ สัมภาษณ์, นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

¹⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง “รัฐไทย – รัฐที่การกระจายอำนาจล่าช้า” ใน รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าบรรพ 2548

เมือง นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่มีอำนาจที่จำกัดมาก งบประมาณแต่ละปีประมาณ 1 พันล้านบาท โดยเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือนของข้าราชการกว่า 700 ล้านบาท ส่วนที่เหลือหากมีความต้องการดำเนินการ โครงการใดต้องขออนุมัติจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณที่จังหวัดและอำเภอขอความอนุเคราะห์ปีละหลายแสนบาท เพื่อที่จังหวัดและอำเภอจะนำไปใช้ในกิจการที่รัฐบาลสั่งการลงมา แต่ไม่หีบงบประมาณ เช่น การจัดทำป้าย หรือโครงการรณรงค์ต่างๆ

ในแง่ของการสะท้อนความต้องการของประชาชนช่วง 2 ทศวรรษเศษ นับแต่มีโครงการจากส่วนกลางที่คิดจะสร้างกระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพ และการสร้างอาคารสูงแห่งแรก ใน พ.ศ. 2528-2530 และคนท้องถิ่นคัดค้านโครงการเหล่านั้น ติดตามด้วยการเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2534 วิฤตขะใน พ.ศ. 2536 น้ำแม่ปิงเน่าใน พ.ศ. 2537 การตัดคันพะยอมริมถนนสุเทพใน พ.ศ. 2538 การคัดค้านอาคารสูงริมแม่น้ำปิงและรอบๆ วัดทั้งหลาย ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 การเรียกร้องให้เปลี่ยนศูนย์กลางเมืองเป็นสวนสาธารณะใน พ.ศ. 2543-2544 การคัดค้านทางยกระดับหน้าสนามบินใน พ.ศ. 2544 การคัดค้านอาคารเทศบาลสูง 16 ชั้นริมแม่น้ำปิงใน พ.ศ. 2546 น้ำท่วมเมือง 4 ครั้งใน พ.ศ. 2547 การคัดค้านการรื้อฝ่าย 3 แห่งกลางแม่น้ำปิงใน พ.ศ. 2548 การคัดค้านการขยายสนามบินเชียงใหม่และเรียกร้องให้สร้างในที่นอกเมืองใน พ.ศ. 2548-2549 การคัดค้านการสร้างพนังกั้นน้ำปิงตลอด 2 ฟังใน พ.ศ. 2549 การคัดค้านอาคารสูงในเขตชอยวัดอุโมงค์ใน พ.ศ. 2549 การรวมกันของประชาชนย่านวัดเกตเพื่อต่อต้านธุรกิจราตรีใน พ.ศ. 2549 การต่อต้านธุรกิจราตรีของชุมชนถนนนิมมานเหมินท์ใน พ.ศ. 2550 และการคัดค้านการขยายถนน 30 สายทั่วเมืองและการคัดค้านระบบการวางผังเมืองจากส่วนกลางใน พ.ศ. 2551¹¹

จากสภาพปัญหาดังกล่าวหากพิจารณาในแง่ของการตอบสนองความต้องการของประชาชน จะพบว่า แทบไม่มีเรื่องใดที่การต่อสู้เรียกร้องจะได้รับความสำเร็จ มีการแก้ไขกฎหมายเพียงเล็กน้อยดังกรณีอาคารสูง ซึ่งในที่สุดอาคารสูงก็เกิดขึ้นทั่วเมือง ทุกเรื่องเป็นปัญหาที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และร้องเรียน และยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ยิ่งเวลาผ่านไป ปัญหายิ่งเพิ่มจำนวน เพิ่มชนิด และมีพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น และโครงสร้างการบริหารเทศบาลยังคงเดิมเป็นหลัก ส่วนที่เปลี่ยนไปมีเพียงรายละเอียดเล็กน้อย เช่น เปลี่ยนนายกเทศมนตรีจากเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นเลือกตั้งโดยตรง แต่โดยพื้นฐานอำนาจการบริหารบ้านเมืองยังอยู่ในมือของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลางที่ยังคงมี “อำนาจแฝง” ใน

¹¹ ดวงจันทร์ อาภาวิรุฒม์ เมืองยังยืนในเชียงใหม่: แนวคิดและประสบการณ์ของเมืองในหุบเขา
เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ธันวาคม 2548

การบริหารงาน เช่น การอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบาลยังคงต้องเสนอผ่านกลไก ตั้งแต่ระดับจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีไปยัง สำนักงบประมาณและรัฐสภา ดังนั้น “อิสระภาวะ” (autonomy) ในการสะท้อนความต้องการของ ประชาชนที่สามารถกระทำโดยโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเพียง ลำพังจึงเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 4.8 แสดงจำนวนประชากรจังหวัดเชียงใหม่และในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่¹²

พ.ศ.	ประชากรทั้งจังหวัด	เฉพาะในเขตเทศบาลนคร
2535	1,530,779	170,269
2537	1,547,085	170,348
2540	1,573,757	172,290
2543	1,590,327	171,712
2545	1,595,855	159,403
2547	1,630,769	152,334

จากตารางที่ 4.8 สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนที่สุดว่าเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองที่คนอพยพ เข้ามามากขึ้น แต่จำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กลับลดลงอย่างต่อเนื่อง เทศบาล นครเชียงใหม่ที่ถูกทำให้ใหญ่โตขึ้นอย่างต่อเนื่อง กลายเป็นเทศบาลนครที่เติบโตใหญ่อย่างไร้ ทิศทาง ด้วยอำนาจของรัฐรวมศูนย์ที่ท้องถิ่นถูกทำลายมายาวนาน องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่งก่อตั้ง ได้ไม่นาน และมีอำนาจจำกัด จึงไม่มีการต่อต้านและตรวจสอบอำนาจจากภาคประชาชนอย่าง จริงจัง เมื่อเมืองเติบโตใหญ่ขึ้นเป็นลำดับภายใต้กลไกการบริหารและโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ การเติบโตแบบเผด็จรรมชาติจึงเกิดขึ้น เทศบาลนครเชียงใหม่จึงมีสภาพเป็น “หัวใหญ่” แต่ร่างกาย คือภาคเหนือกลับลีบเล็ก การรวมศูนย์ความเจริญทุกๆ ด้านจึงเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการรวมศูนย์ปัญหา และความไม่สะดวกต่างๆ มากขึ้น

ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทำให้กลไกของระบบราชการทำงานล่าช้า เช่น หน่วยราชการของกระทรวงมหาดไทยและสถาบันการศึกษาไม่เคยณรงค์ให้ประชาชนนักเรียน นักศึกษาเห็นความสำคัญของการย้ายทะเบียนบ้าน ทั้งที่ประชากรแต่ละคนมีงบที่รัฐจ่ายให้แต่ละ

¹² ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ สมุดรายนามสถิติจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2537-2548

จังหวัด จังหวัดใดมีคนอพยพมาอยู่มาก แต่ไม่ย้ายทะเบียนมาด้วย ก็ต้องแบกรับภาระดูแล “ประชากรแฝง” ที่เข้ามาอยู่เพิ่ม รวมทั้งค่าซ่อมถนน ค่าจัดเก็บขยะ สนามกีฬา ในฐานะพลเมือง ประชาชนมีสิทธิเลือกและตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ออก กฎข้อบังคับและตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ประชาชนไม่มีความตื่นตัวทางการเมือง มองไม่เห็นความสำคัญของบทบาทของประชาชนในการกำหนดและตรวจสอบระบบการบริหารบ้านเมืองผ่านทางกลไกการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

การหาเสียงอย่างหนักหน่วงของผู้สมัครส่วนใหญ่ทำไปเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง พวกเขาจะเข้าใจระบบการเมืองการปกครองที่ได้กล่าวมาหรือไม่ พวกเขาสามารถโยงรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่นได้หรือไม่ และพวกเขารู้หรือไม่ว่าไม่ว่าจะพยายามอีกเท่าใด เทศบาลนครเชียงใหม่ก็มีอำนาจจำกัด ไม่สามารถกำหนดอนาคตและลักษณะของเมืองได้ ในทางกลับกันประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่กลับลดลงทุกปี

สรุปได้ว่า การสะท้อนความต้องการของประชาชนมีอยู่ด้วยกัน 2 ทางใหญ่ ทางแรกคือ ประชาชนวิ่งตรงมายังฝ่ายบริหาร ทั้งที่นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีทั้งทางส่วนตัว เช่น ชาวบ้านมักเข้ามาเสนอปัญหาในเวลาที่ฝ่ายบริหารเทศบาลลงพื้นที่ดำเนินโครงการต่างๆ ในชุมชน เป็นต้น และในทางที่เป็นกลไกตามระบบราชการ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พรบ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาเขียนเรื่องร้องเรียนของตนตามหน่วยบริการหรือหน่วยร้องทุกข์ที่ทางเทศบาลจัดเตรียมเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติชาวบ้านมักใช้ช่องทางในการเสนอข้อเรียกร้องกับฝ่ายบริหารโดยตรงมากกว่าเนื่องจากเห็นว่า นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้รวดเร็วกว่ากลไกของระบบราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีปัจจัยมาจากอำนาจแฝงและภาวะของการพึ่งพิงหรือพึ่งพาอาศัยระหว่างชาวบ้านกับ “ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น” เป็นหลัก

ส่วนอีกทางหนึ่งนั้น ชาวบ้านมักวิ่งผ่านมาจากทางสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เลือกที่จะนำเสนอโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร คงมีเพียงบางส่วนที่ตั้งใจคอยเพียงเพื่อจะอาศัยกระบวนการทางสภาเทศบาลตามระบบเท่านั้น ดังนั้น ความสำเร็จในบทบาทของสภาเทศบาลทางด้านการสะท้อนความต้องการของประชาชนจึงมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกัน ความเป็นพรรคพวกเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ การใช้ “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร” ในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าอาศัย

บทบาทตามอำนาจหน้าที่โครงสร้างของเทศบาล เช่น อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

ภายใต้บริบทปัจจุบัน บทบาทในการสนับสนุนฝ่ายบริหารจากฝ่ายสภานับว่ามีความสำคัญมาก เพราะจากการศึกษาพบว่า ฝ่ายสภาให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารในหลากหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในทางนิติบัญญัติ (หรือ ในสภา) การใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการสภา ฝ่ายสภาจะสนับสนุนให้การนั้นผ่านพ้นไปด้วยดีเสมอ ทั้งให้การสนับสนุนเทศบัญญัติต่างๆ ที่ถูกเสนอมาโดยฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงให้การสนับสนุนนโยบายต่างๆ ของนายกเทศมนตรี เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเลือกดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้นให้ได้ผลจริงๆ ส่วนในทางพฤตินัย (หรือ นอกสภา) สมาชิกสภาแต่ละคนซึ่งมาจากกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหารทั้งหมด ย่อมต้องคอยทำหน้าที่ดูแลฐานเสียงให้กับตัวนายกเทศมนตรี ผ่านการลงพื้นที่รับฟังข้อเสนอแนะเรื่องต่างๆ ในนามกลุ่มของตน จากนั้นจึงนำเสนอให้นายกเทศมนตรีรับทราบ เพื่อจะได้พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป การดำเนินการในหลายๆ โครงการที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จึงสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยแท้

“...สภามีบทบาทในการผ่านเรื่องต่างๆ เพื่อรองรับความชอบธรรมในการทำงานของนายกฯ แต่สภายังมีอำนาจตรวจสอบ หากเราใช้งบประมาณไม่ถูกไม่ควร สามารถสะท้อนเสียงออกมาได้... เราจะทำอะไร เราก็ต้องได้เสียงกว่าครึ่ง...”¹³ นายบุญเลิศกล่าว

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของสภาเทศบาลที่กำลังเป็นอยู่นี้ สามารถสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี คงจะไม่ผิดนักหากพิจารณาได้จากคำสรุปสั้นๆ ของหนึ่งในสมาชิกฝ่ายสภาเทศบาล ความตอนหนึ่งว่า

“...บทบาทของสภาเทศบาลจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะเราจะเป็นกลุ่มเดียวกันหมด มีอะไรเราจะหารือกัน บทบาทของสภาจึงสะท้อนความต้องการผ่านไปยังฝ่ายบริหาร สภามีหน้าที่ประสานงาน งบประมาณ อนุมัติเทศบัญญัติ ควบคุมการทำงานของผู้บริหาร สภาไม่มีสิทธิสั่งนายกฯ ได้ แต่สมาชิกหลายคนไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง แล้วเข้าไปวุ่นวายกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ทำให้มีความขัดแย้งกันอยู่...”¹⁴

¹³ สัมภาษณ์, นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

¹⁴ สัมภาษณ์, นายวรัท ทรงศิริอาษา, สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่, 30 กรกฎาคม 2550

ความสำเร็จในบทบาทของสภาเทศบาลทางด้านการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารจึงมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกัน ความเป็นพรรคพวกเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ การใช้ “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร” ในการทำงานเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารมากกว่าอาศัยกลไกบทบาทตามอำนาจหน้าที่โครงสร้างของสภาเทศบาล หรือกระบวนการทางสภาแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารเทศบาลกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น อาจก่อให้เกิดการใช้ “อำนาจแฝงในการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร” โดยเฉพาะในส่วนพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในฝ่ายประจำได้

มิติตี่สี่ : การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร

บทบาทในด้านนี้ของฝ่ายสภาเกิดขึ้น ด้วยเชื่อว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power stop power) แนวคิดเช่นนี้หลีกเลี่ยงการกระจุกตัวของอำนาจอย่างยิ่ง โดยให้มีการแบ่งอำนาจกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการทำหน้าที่ (separation of powers) โดยไม่อาจยอมให้บุคลากรในแต่ละฝ่ายมีความซ้อนทับกันได้ เพื่อให้ฝ่ายต่างๆ สามารถจะตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วชวนใจ ผู้ใช้อาจมักจะพลั้งเผลอใช้อำนาจโดยมิชอบได้เสมอ

ในความเป็นจริงของการเมืองวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ย่อมล้วนแล้วแต่มี พรรคการเมือง เป็นสถาบันหลักทั้งสิ้น ในประเทศที่ยึดระบบประธานาธิบดี มีบ่อยครั้งที่ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากพรรคเดียวกันกับพรรคที่กุมเสียงข้างมากในสภา (ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นทั้งในสภาล่างและสภาสูง กรณีที่ใช้รูปแบบสภาคู่ (Bicameral)) แต่กลไกการตรวจสอบยังทำงานได้อย่างดี ทั้งๆ ที่อาจเรียกได้ว่ามาจากพวกเดียวกันแท้ๆ ในแง่นี้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลจะได้ผลมาน้อยเพียงใดนั้น จึงไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลง่ายๆ จากการพิจารณาเฉพาะในเรื่อง ที่มา ของสมาชิกแต่ละคนเท่านั้น ทว่า ย่อมยึดโยงอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสังคมอีกด้วย ซึ่งค่อนข้างแน่นอนว่า ลักษณะที่ ผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาล มีความเป็น อิสระ จากกลุ่มการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่นั้น (หรือหลัก free mandate) ยากที่จะเกิดขึ้นได้จริงๆ ในการเมืองแบบ อุปถัมภ์อย่างไทยเรา

กรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันเช่นนี้ ถือเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาของการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั่วไป โดยมีผู้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจเอาไว้ว่า

“ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจะมีข้อดีมาก แต่ก็มีข้อเสียประการหนึ่งก็คือ เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาว่า ทั้งสภาและฝ่ายบริหารต่างเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันก็จะทำให้เกิดปัญหาในการถ่วงดุล เพราะทั้งสภาและฝ่ายบริหารต่างอยู่ภายใต้กลุ่มการเมืองเดียวกัน ที่กล่าวมานี้เป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการมีฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง เนื่องด้วยการแถลงนโยบายต่อสภาของฝ่ายบริหาร การผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภา การสมยอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาให้กฎหมายฉบับสำคัญๆ ผ่านสภาก็จะกระทำได้ง่ายจนไม่เกิดลักษณะที่เรียกว่าการถ่วงดุล (Balance) และในขณะที่เดียวกันการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็จะลดหย่อนลงจนไม่มีลักษณะของการตรวจสอบ (Check) เกิดขึ้นเลย”¹⁵

พื้นที่ซึ่งผู้วิจัยเลือกทำการศึกษาครั้งนี้ ถือว่าเข้าข่ายลักษณะดังกล่าวเช่นกัน เพราะพบเหมือนกันว่าปัญหาในเรื่องเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารนั้น ไม่มี เนื่องมาจากว่าสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี ซึ่งบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ต่างเป็นลูกทีมเก่าของนายกเทศมนตรี มาตั้งแต่ในเทศบาลระบบเดิมแล้ว

มุมมองของสมาชิกสภาเทศบาลต่อเรื่องดังกล่าว แบ่งออกกว้างๆ ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ขณะที่กลุ่มหนึ่งจะมองว่า ลักษณะเช่นนี้เป็นเรื่องที่ดี อย่างเช่นที่ประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ กล่าวกับผู้วิจัยว่า “...สภาของเราเป็นสภาที่เข้มแข็ง เพราะยกทีมกันมาทั้ง 24 คน ไม่มีฝ่ายค้าน การทำงานในสภาจึงไม่ต้องเสียเวลาไปกับการเล่นละครในสภาเยอะ แต่สมาชิกทั้งหมดก็เป็นตัวของตัวเองสูง แม้จะมาจากกลุ่มเดียวกัน เพราะสมาชิกมีคุณภาพดีขึ้นเรื่อยๆ สภาเรามีทั้งที่เป็นวิศวกรและหมอมาก่อนหลายคน...”¹⁶ สมาชิกสภาบางคนถึงกับบอกว่า “ถ้าทำอะไรในที่ถูกต้องแล้วจะไปถ่วงดุลอำนาจทำไมให้เสียเวลาเปล่าๆ”

ในทางตรงกันข้าม กลับมีอีกกลุ่มหนึ่งที่ค่อนข้างจะอึดอัดใจต่อสถานการณ์ดังกล่าว สมาชิกสภาบางคนถึงกับกล่าวว่า “การถ่วงดุลมีไม่มากนัก เนื่องจากทั้งองค์กรและตัวสมาชิกเอง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลยังมีช่องว่างในการตรวจสอบอยู่ไม่น้อย” “การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสภากับฝ่ายบริหารถือว่าล้มเหลว เพราะหลังเลือกตั้งสมาชิกสภาจะอยู่ในอาณัติของนายกฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวทางแก้ไขคือปรับปรุงกฎหมายให้สมาชิกสามารถตรวจสอบผู้บริหารทั้งในและนอกสภา และควรแยกฝ่ายบริหารกับสมาชิกออกจากกันโดยเด็ดขาด”

จากข้อมูลในเชิงปริมาณที่ได้พบชัดเจนมากกว่า บทบาทในด้านนี้เองที่ประชาชนมองว่าเป็นบทบาทซึ่งมีออกมาน้อยที่สุดของฝ่ายสภา ทำให้พอที่จะสรุปได้ว่า สภาเทศบาลยังคงขาด

¹⁵ มรุต วันทนกร, อ้างแล้ว, หน้า 65.

¹⁶ สัมภาษณ์, นายทวีพงษ์ หินคำ, ประธานสภาเทศบาลนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

ประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางที่ 4.6)

โดยที่ทางผู้บริหารเทศบาลหลายท่านมองบทบาทของสภาเทศบาลในด้านนี้ใกล้เคียงกันว่า ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการตรวจสอบต่างๆ ในสภาเป็นเพียงพิธีการตามที่กฎหมายระบุให้ต้องทำเท่านั้น ทั้งนี้ ยังมีกลไกตรวจสอบอื่นๆ อีกมากมาย ซึ่งเข้มข้น และรวบรัดกว่า เป็นดังเช่น คำสัมภาษณ์ที่ว่า “...แม้นายกฯ จะคู่มืออำนาจมากขึ้น แต่ในเขตเมืองประชาชนเขามีความรู้บทบาทในการตรวจสอบจึงมาจากหลายๆ ภาคส่วน...”¹⁷

ในแง่นี้ จึงสรุปได้ว่า สภานับเป็นกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ดูเล็กลงไปเลยเมื่อเทียบกับกระบวนการอื่นๆ ภายนอกเวทีสภา โดยเฉพาะกับขบวนการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนกลุ่มต่างๆ ซึ่งสามารถจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างได้ผลกว่ามาก

ขณะที่ผู้บริหารบางท่านมั่นใจว่าการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในบทบาทนี้ขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของแต่ละบุคคลต่างหาก ดังคำกล่าวที่ว่า “...เพราะสมาชิกแต่ละคนมีวุฒิภาวะสูง สภาของเรามาจากคนที่มีความรู้ มีการศึกษา แม้จะไม่มีฝ่ายค้าน แต่สมาชิกแต่ละคนก็มีความเป็นตัวตนสูงมาก check and balance ยังใช้ได้...” หรือที่ว่า “...เพราะหากมีโครงการใดที่ดีที่ชอบกับการพัฒนาเมือง แม้สมาชิกฯ จะมาจากคนละกลุ่มกับนายกฯ ก็ต้องยอมผ่านให้ เพราะปัจจุบันมีการเชิญตัวแทนจากผู้ว่าราชการจังหวัด สื่อมวลชน และภาคประชาชนมาเข้าร่วมฟังการประชุมสภาในทุกครั้ง หากสมาชิกไม่ผ่านโครงการใดที่เป็นประโยชน์ ประชาชนจะเป็นคนลงโทษเอง...”¹⁸ นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทกฎหมายปัจจุบัน การวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารในมิตินี้ สมควรพิจารณาถึง “อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” เป็นหลักใหญ่ใจความ จากนั้นจึงจะได้อธิบายในประเด็นอื่นๆ ไล่เรียงทีละหัวข้อๆ ไป

อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตามกฎหมายกำหนดให้งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ (มาตรา 65) ซึ่งในปัจจุบัน อำนาจการจัดทำงบประมาณ ถือเป็นของนายกเทศมนตรีโดยสิ้นเชิง โดยกฎหมายระบุให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการพิจารณาให้การอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาของเทศบาลในระยะยาว

¹⁷ สัมภาษณ์, นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

¹⁸ สัมภาษณ์, นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่, 15 มกราคม 2550

จากข้อมูลที่ได้บ่งชี้ว่า ถึงแม้ในเชิงกฎหมายแล้ว นายกเทศมนตรีสามารถที่จะจัดทำงบประมาณประจำปีได้โดยลำพัง แต่ในทางความเป็นจริง นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครเชียงใหม่ มักเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาในแต่ละเขตเข้ามามีส่วนในการจัดทำงบประมาณร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ ได้ ผ่านการประชุม นอกรอบ ซึ่งถูกจัดให้มีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ก่อนที่จะมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณา อย่างเป็นทางการ ของสภาเทศบาลเสียอีก โดยทางนายกเทศมนตรียืนยันว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องทำตามข้อเรียกร้องจากสมาชิกสภาเทศบาลเสมอไป แม้จะเป็นกลุ่มเดียวกัน ในมุมมองของฝ่ายบริหารแล้ว การจัดสรรงบประมาณจะต้องเรียงลำดับตามความสำคัญ ความจำเป็น และความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทในด้านนี้ของสภา ทั้งในทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อำนาจในการต่อรอง) ลดน้อยถอยลงไปมาก ส่วนหนึ่งเพราะการกว้างงบประมาณไม่อาจนำมาซึ่งการล้มฝ่ายบริหารได้อย่างในอดีต กล่าวคือ หากฝ่ายสภารวมตัวกันจนสามารถกว้างงบประมาณได้ (ไม่ว่าจะด้วยคะแนนเสียงที่มากน้อยเพียงใด) หาใช่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีจักต้องพ้นจากตำแหน่งไปไม่ ซึ่งถ้าเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น กฎหมายได้หาหนทางเอาไว้ให้แล้ว โดยให้ตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างสภากับฝ่ายบริหารขึ้นมา เพื่อพิจารณาหาทางออกร่วมกัน (มาตรา 62 ตรี) ซึ่งตามกฎหมายใหม่แล้ว ฝ่ายสภาอาจจะถูกยุบเอาได้ง่ายๆ หากมีข้อเสนอของนายกเทศมนตรีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภานั้นๆ แต่เฉพาะในกรณีการไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอโดยฝ่ายบริหารดังได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น (มาตรา 62 จัตวา)

แน่นอน ในเชิงโครงสร้าง เมื่อแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันชัดเจนเช่นนี้ ฝ่ายสภาจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณได้ยากยิ่ง ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีในระบบใหม่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสมาชิกสภาเทศบาลอีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีจึงมีเสถียรภาพมากขึ้นมาก เช่น ไม่ต้องเกรงใจสมาชิกสภาเทศบาลในการวิ่งเต้นของงบประมาณลงพื้นที่ ไม่ต้องพะวงว่าวันใดคืนใดจะถูกสมาชิกรวมหัวกันปลดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายให้สภาเทศบาลรับทราบก่อนเข้าทำหน้าที่

กฎหมายกำหนดให้มีเครื่องมือนี้ขึ้นมา เพื่อบังคับให้นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ แต่จะต้องไม่มีการลงมติใดๆ ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (มาตรา 48 ทศ พรรคหนึ่ง)

ด้วยเหตุผล เพื่อสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหาร โดยนายกเทศมนตรีไม่สามารถจะใช้อำนาจที่มีแต่เพียงลำพังได้ หากแต่จะต้องรับฟังเสียงสะท้อนจากสมาชิกสภา ซึ่งในอีกนัยหนึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขต

โดยที่การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย (มาตรา 48 ทศ พรรคสาม) เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารต่อไปว่า เป็นไปตามที่มีถ้อยแถลงเอาไว้มากน้อยเพียงไร ตลอดจนกฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปีอีกด้วย (มาตรา 48 ทศ พรรคห้า)

ซึ่งจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่มีปัญหาว่าฝ่ายสภาได้ใช้กฎหมายข้อนี้มาต่อรองกับฝ่ายบริหาร แต่ประการใด

อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

ในระบบรัฐสภาโดยทั่วไป การอภิปรายนับเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร เป็นเวทีหนึ่งที่จะใช้สะท้อนความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อฝ่ายบริหารผ่านมาทางผู้แทนในสภา อำนาจในส่วนนี้เป็นอำนาจที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมาแต่เดิมอยู่แล้ว ทว่า หากพิจารณาภายใต้ระบบปัจจุบัน ถ้าสภาไม่ได้มีเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้แล้ว จุดอำนาจระหว่างฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารอาจเสียไปเลย

อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีศึกษาแล้ว เครื่องมือดังกล่าวถือเป็นเพียงกลไกตรวจสอบหนึ่งที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ไม่เคยได้ถูกหยิบนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เพราะนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสภาเทศบาลแห่งใดเคยยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวมาก่อน

อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 31) แต่ถึงกระนั้นสำหรับสภาเทศบาลแห่งนี้แล้ว จากการพบปะซักถามยังไม่พบว่ามีสมาชิกผู้ใดได้เคยใช้มาตรการดังกล่าวมาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป บทบาทสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารของเทศบาลในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอาศัยเครื่องมือตามกฎหมายเท่าที่พบจากการศึกษา ยังนับว่ามีค่อนข้างน้อยมาก ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่มี

เสถียรภาพมาก โดยเฉพาะกับสภาพการณ์ที่ฝ่ายบริหารมาจากกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายสภาแบบยกแผง เช่นนี้ด้วยแล้ว หากจะมีอยู่บ้าง มักเป็นการแสดงออกผ่านการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งฝ่ายสมาชิก สภามีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้เป็นปกติอยู่แล้ว

สมาชิกสภาส่วนใหญ่มองตรงกันว่า โดยแท้จริงแล้ว บทบาทในภาพรวมของสภา เทศบาลในมิตินี้ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ทั้งๆ ที่ มาตรา 18 ของกฎหมายเทศบาลได้ให้การรับรองไว้โดยชัดแจ้งมานานแล้วว่า “สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขต เทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่ง อาณัติมอบหมายใดๆ” ซึ่งอาจจะเป็นเพราะเทศบาลมีฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาที่มีความเป็นกลุ่ม การเมืองเดียวกันก็ได้

บทบาทของสภาท้องถิ่นในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาถึงบทบาทของสภาท้องถิ่นในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับได้ว่าการศึกษากันในปริมาณน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ เช่น การศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาถึง แนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ รวมตลอดถึงการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

ปรากฏการณ์ในปลาย พ.ศ. 2546 ที่มีการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ให้มีการ เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับพัฒนาการของระบบการ ปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นอย่างมาก เพราะในอดีตที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นไปอย่างเชื่องช้าและมักไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญมากนัก แต่การ เปลี่ยนให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงถือได้ว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างท้องถิ่นไทยครั้งใหญ่และเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการนำมาศึกษาในครั้งนี้

ก่อนที่จะพิจารณาถึงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับบทบาทสภาท้องถิ่นนั้น เราจำเป็นต้องทราบเหตุผลและความจำเป็นในการนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงมาใช้ในประเทศไทยเสียก่อนว่า เพราะเหตุใดกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐบาลจึงได้ ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงทั้งหมดเมื่อปลาย พ.ศ. 2546

หากศึกษากันให้ถี่ถ้วน ประเทศไทยมีแนวคิดต้องการที่จะให้การเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 แล้วโดยมีผู้เสนอให้กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพบ มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2521) โดย

มี นายดำรง สุนทรสารทฐ เป็นอธิบดีกรมการปกครอง ต่อมาภายหลังเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย¹⁹ อย่างไรก็ตามกว่าแนวคิดดังกล่าว จะประสบผลสำเร็จคือมีการใช้อย่างเป็นรูปธรรมก็เข้าสู่ พ.ศ. 2528 อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

นอกจากกรุงเทพมหานครแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปรูปแบบแรก ที่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนั้นก็คือ เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นผลมาจากการกระบวนในการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา และออกมาเป็นพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่พระราชบัญญัตินี้จะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ก็มีการพิจารณาข้อดี ข้อเสียของการนำรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้กันอย่างรอบด้าน โดยมีทั้งผู้ที่ให้การสนับสนุนและผู้ที่คัดค้านต่างๆ นานา

สำหรับเหตุผลของผู้สนับสนุนให้มีการนำรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย มีเหตุผลสำคัญใน 3 ประการ ดังนี้

1) การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารไม่มีเสถียรภาพ อ่อนแอและไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางในการบริหารของฝ่ายบริหารได้มากเกินไป รวมตลอดจนถึงสามารถกำหนดความอยู่รอดของฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้เช่นกัน จากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าในอดีตที่ผ่านมา เทศบาลซึ่งถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดประเภทหนึ่งของไทย ต้องประสบกับปัญหาสำคัญๆ ในการบริหารเทศบาล ดังนี้

“(๑) โครงสร้างของเทศบาลปัจจุบันอันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเพราะคณะผู้บริหารต้องขึ้นอยู่กับการเสี่ยงสนับสนุนของสมาชิกสภาเทศบาล...”²⁰

และคำอธิบายของนรนิติ เศรษฐบุตร ต่อข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยข้างต้น ที่ว่า

“จากการสรุปเหตุผลการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาลที่ยกมาให้ดูนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารในข้อ 1 เป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบบคณะ

¹⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544 หน้า 1-2

²⁰ เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของวุฒิสภา (ลำดับที่ 139) จัดทำโดย ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน้า 4. อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2544 หน้า 4

เทศมนตรีที่ได้รับเลือกมาจากสภาเทศบาลว่าสภาเทศบาลนั้นประกอบไปด้วยสมาชิกสภาจำนวนไม่มาก เพียง 12 คน สำหรับเทศบาลตำบล 18 คนสำหรับเทศบาลเมือง และ 24 คนสำหรับจากสภาเทศบาลนคร ที่จริงก็เป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่านายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีของเทศบาลทั้งหลายจำนวนไม่น้อยค่อนข้าง “อ่อนแอ” ตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องผลัดเปลี่ยนเวียนกันเป็นในระยะเวลาอันสั้น และสภาเทศบาลได้ใช้มาตรการในการไม่ผ่านงบประมาณประจำปี ทำให้ฝ่ายบริหารเทศบาลต้องลาออก หรือถอนการสนับสนุน²¹

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ได้มีการสำรวจปัญหาของเทศบาลไทยหลายครั้ง อีกทั้งมีงานวิจัยอีกหลายเล่มที่ได้กล่าวถึงปัญหาของเทศบาลไทยมาตลอด เช่น งานวิจัยของณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธุ์ วงษ์บุรณาวาทย์ เรื่อง “โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับ เทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล” หรือ วิทยานิพนธ์ของดิเรก ดันวิรัช เรื่อง “การจัดกันภายในเทศบาล: ศึกษากรณีการจัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี” หรือ งานวิจัยของประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว เรื่อง “ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย” เป็นต้น และปัญหาที่สอดคล้องกันในรายงานวิจัยแทบทุกเล่มนั้นก็คือ ปัญหาเรื่อง สภาเทศบาลมีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเทศบาลมากเกินไป จนทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอ และที่ต้องพึ่งพาฝ่ายสภามากเกินไปในการบริหารงานเทศบาล จึงทำให้การบริหารงานในเทศบาลไทยประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด

ตัวอย่างงานวิจัยของ วัชรพล บุญโชติรัตน์ เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล ได้สรุปปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลไทย ไว้ 5 ประการ และประการแรกสุดที่วัชรพล รวบรวมไว้ก็คือ

“...สภาเทศบาลจะมีอำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมาก เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี การพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั่วไป การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทุ้งถาม การอภิปราย และลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี เป็นต้น...”²²

นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้สรุปสถิติและสาเหตุของการที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง ในอดีตที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลเรื่องความขัดแย้งระหว่างสภาบริหารไว้อย่างน่าสนใจ 4 ประการดังนี้

“1) ในระหว่างตุลาคม พ.ศ. 2534 – ตุลาคม พ.ศ. 2542 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง

²¹ เพิ่งอ้าง หน้า 5

²² วัชรพล บุญโชติรัตน์ การปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลและการดำเนินงานของเทศบาล วิทยานิพนธ์
สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2538 หน้า 98

2) กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลจนเป็นเหตุให้การยุบสภาในช่วง พ.ศ. 2534 - 2542 มีจำนวน 7 แห่ง

3) กรณีสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 45(5) มีจำนวน 1 แห่ง

4) ในระหว่างวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน การร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีจำนวน 125 เรื่อง”²³

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากสภาเทศบาล ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาเทศบาล มีอำนาจ “เหนือ” คณะเทศมนตรีนั่นเอง

การล้มฝ่ายบริหารได้ง่ายดายเช่นนี้ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลได้อ่อนแอลงโดยตลอด ในระยะเริ่มต้นของเทศบาลปรากฏว่า ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีอายุเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นมากในการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

นอกจากนี้ “ในทางปฏิบัติ คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาล จะต้องพยายามควบคุมเสียงในสภา ให้ฝ่ายของตนมีเสียงข้างมากอยู่ตลอดเวลาทำให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในทางกลับกันสภาเทศบาลก็มักจะทำตน คอยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างไม่มีเหตุผล เพียงแต่เพื่อให้ตนเองได้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารบ้าง ทำให้เกิดความขัดแย้งอยู่ตลอดเวลา คณะเทศมนตรีต้องคอยประสานงานและต่อรองกับสภาเทศบาลอยู่ตลอดเวลาจนไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การที่สภาเทศบาลใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป ทำให้เกิดการขัดแย้งกันจนเทศบาลไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้เป็นเหตุให้ต้องยุบสภาเทศบาล เช่น เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2532 มีการยุบสภาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2535 มีการยุบสภาเทศบาลตำบลแม่สอ ดเป็นต้น”²⁴

ในบางกรณี ความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร มิได้มาจากการใช้อำนาจของสภาเทศบาลมากเกินไป แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ความอ่อนแอของฝ่ายบริหารอาจเกิดจากความขัดแย้งกันภายใน ฝ่ายบริหารเอง เช่น นายกเทศมนตรีขัดแย้งกับเทศมนตรี เป็นต้น

²³ นรนิติ เศรษฐบุตร อ้างแล้ว หน้า 6

²⁴ วัชรพล บุญโชติรัตน์ อ้างแล้ว หน้า 98

“ตามกฎหมายบัญญัติให้เทศมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาเทศบาลจึงทำให้เทศมนตรีมี 2 ฐานะ จึงทำให้เทศมนตรีไม่ค่อยจะหวั่นเกรงต่อการที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งเทศมนตรีเท่าใดนัก ฉะนั้น จึงมีอยู่เสมอที่ในเมื่อนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีเกิดขัดกันขึ้นในแนวคิดหรือผลประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม จึงหันมาใช้สิทธิในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลโค่นล้มคณะเทศมนตรี เพื่อตนจะได้มีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งเสียเอง”²⁵

กล่าวโดยสรุป ความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาลไทยตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน เกิดจากสองสาเหตุใหญ่ๆ ได้แก่ ความอ่อนแอที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายสภาเกินขอบเขต และความอ่อนแอที่เกิดจากความขัดแย้งกันภายในฝ่ายบริหารของเทศบาลเอง

ดังนั้นผู้สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจึงอธิบายว่า หากนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้แทนแล้ว จะทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากการแยกฝ่ายบริหาร กับ ฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อันทำให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนด “ความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร” น้อยลงอย่างมาก

2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจะทำให้เทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เพราะมีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจะทำให้ประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองมากขึ้นทั้งในด้านนโยบายและตัวผู้สมัคร

จากที่อธิบายไปข้างต้น เห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหารเป็นปัญหาหลักที่สำคัญที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้สนับสนุนต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สำหรับผู้คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมาใช้ในประเทศไทยให้เหตุผลว่า การนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทำให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายที่แยกคู่ตรงกันข้าม เนื่องจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไปแล้ว จะทำให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาถูกแยกกันออกอย่างเด็ดขาด เนื่องมาจากว่าต่างฝ่ายต่างคิดว่าตนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้ง

²⁵ ดิเรก ตันวิรัช การขัดกันเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะ มปป

คู่ขาดกระบวนการตกลงและประนีประนอมกันในสภา เพราะไม่มีองค์กรที่เชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งผิดกับระบบสภาที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมจะมีกลไกการประนีประนอมกัน หรือที่รู้จักกันในนามของ “คณะกรรมการประสานงาน” (Whip)

การแบ่งฝักฝ่ายแบบจับคู่ตรงกันข้ามนี้ ได้ส่งผลเสียและเป็นตัวอย่างให้เราเห็นเป็นรูปธรรมมาแล้วทั้งในไทยและต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน ที่รัฐบาลกลางจำเป็นต้องสั่งปิดสำนักงานของรัฐบาลกลางทั่วประเทศเป็นระยะสองถึงสามวัน เนื่องจากสภาองเกรส ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอ จึงทำให้ฝ่ายบริหารใช้เรื่องนี้เป็นเครื่องมือเพื่อต่อรองกับฝ่ายสภา และนับเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลเสียหายต่อการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก หรืออย่างในกรณีของประเทศไทยเองก็เช่นกัน การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองมาดาดากู จัหวัดระยอง กับที่เทศบาลเมืองบ้านพรุ จัหวัดสงขลา เป็นตัวอย่างใกล้ชิดที่เห็นได้ชัดเจนว่า หากฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารแบ่งเป็นฝักฝ่ายแบบตรงกันข้ามแล้ว จะส่งผลต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และผลเสียก็ย่อมตกอยู่กับประชาชนในพื้นที่

2) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมักจะได้ผู้ที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่าเป็นนักบริหาร กล่าวคือ การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะชนะการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เพราะต้องอาศัยบุคลิกลักษณะเด่น ของผู้สมัครค่อนข้างสูง กระแสเรื่องความนิยมของพรรคการเมืองเป็นส่วนสำคัญในระดับรอง ดังนั้นจะได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความสามารถในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ใ้ได้อย่างดี ซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่เหล่านี้ได้ดี มักจะเป็นบุคคลที่มีลักษณะความเป็น “นักการเมือง” สูง มีผู้คนรู้จักและบริวารวานเครือมากมาย อย่างที่ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ใช้คำว่า มีความเป็น “Boss” ค่อนข้างสูง และมี “จักรกล” ที่เป็นฟันเฟืองในระดับต่าง ๆ คอยให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ Boss ก็จะให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ แลกเปลี่ยน โดยอาศัยความสัมพันธ์แบบ “ระบบอุปถัมภ์”²⁶ ดังนั้น เมื่อคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีลักษณะเช่นนี้แล้ว โอกาสที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถในทางการบริหารเมือง ก็จะมีลดน้อยลงไป

3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อาจก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือก่อให้เกิดเผด็จการในท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เนื่องจาก หากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นด้วยแล้วก็จะสามารถควบคุมคะแนนเสียงในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นยัง

²⁶ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ “จักรกลการเมืองในอเมริกา: บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองไทย”

สามารถจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นเพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเองได้ และยิ่งหากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความหลากหลายอย่างในประเทศไทยด้วยแล้ว โอกาสเกิดลักษณะดังกล่าวก็เป็นไปได้มากขึ้น

ใน พ.ศ. 2543 เป็นปีที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และมีเทศบาลที่เลือกตั้งจากการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากกฎหมายที่แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2543 จำนวนประมาณ 20 แห่ง มีทั้งที่การบริหารเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งเป็นไปอย่างราบรื่นและมีปัญหาในการบริหาร

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ที่ประเทศไทยนำมาใช้กับระบบการปกครองท้องถิ่นไทยทุกประเภานั้น ยังมีความจำเป็นต้องนำระบบหรือเครื่องมืออื่น ๆ เข้ามาใช้ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วย จึงจะทำให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจนไม่สามารถทำงานได้ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น เครื่องมือหรือระบบอื่น ๆ ที่น่าจะนำมาใช้ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมีอีกหลายประการ เช่น ระบบการออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นแบบกึ่งหนึ่งของสภา (แบบเดียวกับที่ใช้ในท้องถิ่นหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา) หรือ ระบบความสัมพันธ์แบบพิเศษระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร (คือให้อำนาจในการยุบสภาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นอย่างที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่น) เป็นต้น ซึ่งระบบดังกล่าวหากจะนำมาใช้ในประเทศไทย ยังจำเป็นต้องมีการศึกษากันอย่างรอบคอบอีกครั้ง

