

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ ใน*ประการแรก* เพื่อศึกษาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล *ประการที่สอง* เพื่อศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล และ*ประการสุดท้าย* เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล

การศึกษาเรื่องนี้ ได้นำแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบอ้างอิงประกอบในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองแบบเทศบาล พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล แนวคิดในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ และแนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน

เทศบาลกรณีศึกษาที่เลือกมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกโดยพิจารณาว่า เทศบาลดังกล่าวสามารถอธิบายทั้งภาพความสำเร็จและความล้มเหลวในการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของ “สภาเทศบาล” ได้ ทั้งนี้ พิจารณาจากบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลแห่งนั้น นับตั้งแต่ได้รับการเลือกตั้งจนกระทั่งปัจจุบัน รวมทั้งบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารที่สะท้อนออกมาจากเอกสารต่างๆ เช่น รายงานประจำปีของเทศบาล ประวัติภูมิหลังของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล รายงานการประชุมสภาเทศบาล ข่าวสารจากสื่อมวลชน รวมทั้งข้อมูลในเชิงลึกจากประชาชนในพื้นที่ ผู้วิจัยจึงเลือกเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลกรณีศึกษา

วิธีการศึกษาจึงต้องใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เป็นหลัก และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) เป็นข้อมูลสนับสนุน เนื่องจากการวิจัยที่ใช้วิธีการสังเกตโดยเข้าไปอยู่ในชุมชนที่ศึกษาประกอบกับการสนทนาพูดคุยและสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจระบบคิด และทัศนคติในการมองโลกของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน รวมทั้งในทางกลับกันก็จะมีการออกแบบสอบถามเพื่อสอบถามทัศนคติ ความรู้สึก ความพึงพอใจที่ประชาชนในท้องถิ่นมีต่อการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล โดยใช้วิธีการศึกษาทั้งศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Interview) การสังเกตการณ์ (Observation) และการใช้แบบสอบถาม (Questionnaires)

ประชากรของการศึกษาค้างนี้ คือ สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล และประชาชนในเขตเทศบาลกรณศึกษา โดยกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาค้างนี้ เนื่องจากการประชากรในการศึกษามีจำนวนไม่มากและขนาดพื้นที่ของเทศบาลไม่กว้างขวางมาก ผู้วิจัยจึงกำหนดให้ใช้สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาลทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาล ไม่เกินจำนวน 24 คน ผู้บริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน ส่วนประชาชนในเขตเทศบาล เนื่องจากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อสนับสนุนข้อมูลเชิงคุณภาพเท่านั้น ผู้วิจัยจึงมิได้ใช้กรรมวิธีในการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง แต่ได้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบอย่างง่าย ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในเขตเทศบาลไว้ 100 คน ทั้งนี้ เพื่อตอบโจทยตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้างต้น โดยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการวิจัย

ในการศึกษาค้างนี้ มีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ต้องการศึกษาว่า สภาเทศบาลในปัจจุบันมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลหรือไม่ เพียงใด ปัญหาอุปสรรค และความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลเกิดจากปัจจัยใด รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลควรเป็นอย่างไร

การศึกษาค้างตามประเด็นปัญหาการวิจัยดังกล่าวได้มีการศึกษาเชิงเอกสารโดยการวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย ทั้งในเชิงพัฒนาการและโครงสร้างในปัจจุบัน รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล การสังเกตการณ์สภาพการณ์ทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่ และการใช้แบบสอบถามเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันสภาเทศบาลยังไม่สามารถมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลได้อย่างเข้มแข็ง ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัติมีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ารูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาล และแนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติควรมีการพัฒนาทั้งทางด้านพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าโครงสร้างของเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย

การจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่

ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกรอบท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างสภาเทศบาลของไทย ดังนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ส่งผลให้โครงสร้างของเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเทศบาลให้ฝ่ายบริหารเทศบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากเทศบาลในรูปแบบเดิมประสบผลปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ กฎหมายได้กำหนดให้ “สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน” เจอนไขดังกล่าวต้องการให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานของฝ่ายสภาด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ในเวลาเดียวกัน อันเป็นความต้องการให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้นเพราะนายกเทศมนตรีเป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีอีกด้วย

การกำหนดเจอนไขเช่นนี้นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าเป็นการรวมองค์กรทางการเมืองและนิติบัญญัติเข้ามาเป็นองค์กรเดียว ในขณะที่นักนิติศาสตร์บางท่านมองว่า เทศบาลในรูปแบบนี้ก็ยังเป็นเทศบาลที่มี 2 องค์กรเช่นเดิมเพียงแต่มีประธานหรือหัวหน้าเป็นคนเดียวกันเท่านั้น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) ได้กำหนดให้โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล มีการนำระบบสภา กับ คณะเทศมนตรีกลับมาใช้ใหม่ ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มากกว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาวะไร ได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภทที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การควบคุมเทศบาล กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น ซึ่งกรรมการเป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่เทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลโดยทั่วไป และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ ซึ่งต่อมาในภายหลังคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวไม่มีบทบาทในทางปฏิบัติมากนัก

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย) เป็นการแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญของเทศบาลไทยที่ยอมรับให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเก่าที่ใช้มานานกว่า 50 ปี

เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังของเทศบาลไทยมาตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ก็คือ ปัญหาความรู้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความพยายามในการแก้ไขหลายต่อหลายครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น การออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 และการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลถือเป็นสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ กล่าวคือ กฎหมายฉบับดังกล่าวเปิดโอกาสให้เทศบาล ประกอบไปด้วย 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “คณะเทศมนตรี” และ รูปแบบที่สอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบ “นายกเทศมนตรี” ทั้งนี้ เทศบาลใดจะมีฝ่ายบริหารรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ

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

เพียงรูปแบบเดียว คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี หรือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงเป็นผลให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ต้องสิ้นสุดลง นายกเทศมนตรียังคงจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเสียก่อนเช่นเดียวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อน และกฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกด้วยว่า หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน และให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สภาเทศบาลใช้ช่องว่างทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายบริหาร

จากพัฒนาการของโครงสร้างเทศบาลในสมัยต่างๆ อาจสรุปประเด็นโครงสร้างของสภาเทศบาลในรูปแบบต่างๆ ได้ดังนี้

1.2 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

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

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นเพียงองค์กรเดียวที่จะทำให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการตัดสินใจของสภาเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับการตัดสินใจของสภาเทศบาลแล้ว ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย สภาเทศบาลต้องกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง และหากยังยืนยันตามการตัดสินใจในครั้งแรกต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ในการลงมติครั้งที่สอง

กลไกนี้ ทำให้การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ต้องขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล จนในบางครั้งทำให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งเพราะสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้นี้ เป็นรูปแบบ “ฝ่ายบริหารอ่อนแอ”

1.3 โครงสร้างของสภาเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้า

ฝ่ายบริหาร(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 หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล (มาตรา 62 จัตวา)

จะเห็นได้ว่าเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย

2. อภิปรายผล

จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้นนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล ล้วนมีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันทั้งหมด ส่งผลให้ไม่มีฝ่ายค้านในสภาแม้แต่คนเดียว ทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเทศบาลที่มีลักษณะเช่นนี้ ย่อมมีความเป็นเอกภาพและมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงมากอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทการทำหน้าที่ของสภาเทศบาลที่เห็นว่า ค่าเฉลี่ยของบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในปัจจุบัน อยู่ในระดับปานกลาง และประชาชนก็ยังเห็นว่าสภาเทศบาลขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี รวมถึงขาดประสิทธิภาพในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือนายกเทศมนตรี อีกด้วย (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตารางที่ 4.6)

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารเทศบาลพบว่า นายกเทศมนตรีมีอิสระในการดำเนินการต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาเทศบาล ซึ่งอาจพลิกผันเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างง่ายๆ เสมออย่างเช่นแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้ นายกเทศมนตรี จึงไม่จำเป็นต้องตามใจสมาชิกสภาเทศบาลที่มักจะเข้ามาร้องขอให้ช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกคนสำคัญบางคน เป็นต้น

พิจารณาโดยรวมๆ ถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลตลอดทั้งสมัยที่ผ่านมา แม้กฎหมายจะได้เปิดโอกาสให้สภาเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุล ฝ่ายบริหารมากขึ้น ด้วยเครื่องมือที่สำคัญหลายประการ ทั้งอำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายให้สภาเทศบาลรับทราบก่อนเข้าทำหน้าที่อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ตลอดจนอำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี แต่จากการศึกษากลับไม่พบว่าฝ่ายสภาได้มีการนำเอาเครื่องมือใหม่ๆ เหล่านี้มาใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะในประการใดๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการ

แบ่งแยกอำนาจอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

กระนั้นก็ตาม หากมองเรื่องเดียวกันนี้จากอีกมุมหนึ่ง ฝ่ายบริหารได้ให้ทัศนะเชิงบวกว่า ถึงแม้จะไม่มีฝ่ายค้านแม้แต่คนเดียวในสภาคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ทว่ากลไกอื่นๆ นอกสภา ยังคงสามารถทำงานได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง เพราะมีทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ อย่างเช่น การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง (อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และการกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาค (อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด) ตลอดจนยังจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ อาทิ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ อย่างเช่น สื่อมวลชน หรือ กลุ่มผลประโยชน์ หรือ NGOs ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น กระบวนการตรวจสอบโดยสภาเทศบาลในสายตาของนายกเทศมนตรี จึงไม่มีความสำคัญมากนักเมื่อเทียบกับกลไกการตรวจสอบอื่นๆ

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนักในภาพรวม บทบาทโดดเด่นของฝ่ายสภาในสายตาประชาชน ยังคงเป็นบทบาทเดิมๆ ที่ประชาชนคุ้นชิน ก็คือ บทบาท การสะท้อนความต้องการของประชาชน ผ่านไปยังฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการที่สภาเทศบาลมีส่วนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งความต้องการดังกล่าว มักจะได้รับการนำเสนอให้ฝ่ายบริหารรับทราบในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ หรือ ในเชิงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเกือบทั้งหมด กล่าวให้ถึงที่สุด กระบวนการทางสภาจึงเท่ากับเป็นเพียงพิธีกรรมตามกฎหมายเท่านั้น ปัญหาโดยมากของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเข้ามาสู่กระบวนการแก้ไขเยียวยาได้ เป็นเพราะกระบวนการนอกสภามากกว่า สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่นที่เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีความเหมาะสมในการบริหารงานของเทศบาล (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตารางที่ 4.7)

อย่างไรก็ตาม บทบาทในด้านนี้ ยังมีข้อจำกัดประการสำคัญ เนื่องจากในบางเขตพื้นที่มีสภาพความเป็นเมืองสูง ทำให้มีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่สูง เมื่อเป็นดังนี้ ย่อมยากยิ่งต่อการที่จะรวบรวมความต้องการอันหลากหลายของผู้คนให้ได้ถ้วนทั่วในทุกๆ กลุ่ม และในทุกๆ เขต

จากที่กล่าวมานี้ ทำให้พอจะสรุปได้ว่าบทบาทของสภาเทศบาลแห่งนี้ ในภาพรวม จึงเท่ากับเป็น การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างดี ก็คงจะไม่ผิดนัก กล่าวคือ ฝ่ายสภาให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารในหลากหลายด้านด้วยกัน ทั้งในทางนิตินัย เช่น การใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำผ่านกระบวนการทางสภา การนั้นฝ่ายสภาจะสนับสนุนให้ผ่านได้ด้วยดีเสมอ ฯลฯ และในทางพฤตินัย อาทิ การลงพื้นที่ดูแลงานเลี้ยงให้กับนายกเทศมนตรี เป็นต้น

ส่วนบทบาทในการออกเทศบัญญัติ นั้น ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะสามารถริเริ่มเสนอเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง แต่จากการศึกษาครั้งนี้ คำตอบที่ได้ตรงกันกับสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ล่วงหน้า คือ สมาชิกสภาแต่ละคนยังคงไม่มีบทบาทในด้านนี้เท่าใด เทศบัญญัติทั้งหมดเท่าที่มีออกมาต่างเป็นร่างที่เสนอโดยฝ่ายบริหารของเทศบาลทั้งสิ้น กล่าวได้อีกว่า ในการประชุมสภาแต่ละสมัยยังมีการพิจารณาเทศบัญญัติค่อนข้างน้อย โดยเฉลี่ยปีละ 2-3 เรื่อง (รวมถึงเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่างๆ ด้วย) บทบาทหลักๆ ของฝ่ายสภาในส่วนนี้ จึงมีแต่เพียงการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำเป็นประจำทุกปีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ลึกๆ แล้ว เหตุผลในการตราเทศบัญญัติจำนวนไม่น้อย ล้วนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของทางรัฐบาลมากกว่าอื่นใด หากแต่เกิดจากการผลักดันโดยท้องถิ่นนั้นๆ เองไม่ อาจเนื่องมาจากเพราะสภาเทศบาลมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติจำกัดอยู่แล้ว อีกทั้งคุณสมบัติและคุณภาพของสมาชิกสภาเทศบาลโดยรวมยังคงไม่มีความพร้อมเพียงพอตนเองสอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่นที่เห็นว่า บทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง และปัจจัยที่เห็นว่ามีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลมากที่สุดคือ ความซื่อสัตย์และจริยธรรม รองลงคือ คือ ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาล อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีต้องมีคุณธรรมนำหน้าความรู้ความสามารถ (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตารางที่ 4.7)

ประชาชนยังเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในการปกครองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติหรือเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูงกันเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ และควรมีการยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาเทศบาล

เพราะพฤติกรรมและคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความเหมาะสมก่อให้เกิดปัญหา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนยังคงเห็นว่าพฤติกรรมและคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกเทศบาลที่มักคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงานเป็นอุปสรรคสำคัญในบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล (ดูรายละเอียดในบทที่ 4 ตารางที่ 4.7) สอดคล้องกับการศึกษาของ เฉลิม วุฒิ รักขติวงศ์ ที่ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล การศึกษาเรื่องนี้มุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล ระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งหรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) การศึกษาวิจัยปรากฏผลว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลตามระบบผู้บริหารที่เข้มแข็งอันจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขรูปแบบเทศบาลเดิมที่ใช้อยู่ได้เป็นอย่างดี สุดท้าย สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการจะให้โครงสร้างเทศบาลเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นระบบบริหารมีอำนาจมาก หรือเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) เพื่อเป็นทางเลือกในการที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบเทศบาลดั้งเดิม นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับรัชพล บุญโชติรัตน์ ที่ทำการศึกษาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล และพบว่า การแบ่งองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล รูปแบบนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการแย่งชิงกันเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้ประชาชนเอือมระอา และส่งผลเสียถึงการเมืองระดับชาติ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหา อุปสรรค ในบทบาททางด้านนิติบัญญัตินี้มีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ารูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาล

อย่างไรก็ตาม สถิติการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นครั้งแรกของเทศบาลนครเชียงใหม่ บ่งชี้ว่าประชาชนไม่ค่อยมีความตื่นตัวต่อการเมืองท้องถิ่นเท่าที่ควร สวนทางกันกับบรรยากาศที่คลั่งในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างชัดเจน ซึ่งในที่นี้หมายความว่าความรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในมิติอื่นๆ ของประชาชนด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือ การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

อาจอภิปรายผลการวิจัยโดยสรุปได้ว่า ผลการศึกษาวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ในตอนต้น กล่าวคือ

- 1) ในปัจจุบันสภาเทศบาลยังไม่สามารถมีบทบาททางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลได้อย่างเข้มแข็ง
- 2) ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จในบทบาททางด้านนิติบัญญัตินี้มีปัจจัยมาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ารูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาล
- 3) แนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติควรมีการพัฒนาทั้งทางด้านพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าโครงสร้างของเทศบาล

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าโครงสร้างของเทศบาล ซึ่งจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่อไป

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ผู้วิจัยเชื่อว่า อุปสรรคสำคัญหรือข้อบกพร่องส่วนใหญ่ที่ทำให้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายไม่สามารถใช้ได้อย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์ ในด้านหนึ่งนั้น น่าจะเกิดจากทัศนคติหรือพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลเองมากกว่ารูปแบบโครงสร้างสภาเทศบาล ตลอดทั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากยังขาดความรู้ในแนวทางปฏิบัติเรื่องใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยยึดถือปฏิบัติตามมาก่อน เช่น การริเริ่มร่างเทศบัญญัติ ฯลฯ ขณะที่อีกด้านหนึ่ง มักเกิดในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ซึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบชะงักงัน เพราะเป็นไปได้ยากที่สมาชิกสภาแต่ละคนจะกล้าแสดงออกซึ่งจุดยืนทางการเมืองจริงๆ ของตนเองอย่างตรงไปตรงมา ตลอดจนการยินยอมให้พรรคพวกกลุ่มเดียวกันสามารถจะลงมติได้อย่างอิสระตามแต่ใจปรารถนา ย่อมเป็นเรื่องที่ไปไม่ได้เลย ภายใต้การเมืองระบบอุปถัมภ์แบบไทยๆ

ในท้ายที่สุดนี้ เพื่อการพัฒนาสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละบุคคลให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในแง่มุมต่างๆ ด้วยกันดังต่อไปนี้

3.1.1 แนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติทางด้านโครงสร้างของเทศบาล

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอว่ายังไม่สมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เพราะเครื่องมือหรือมาตรการต่างๆ ที่ส่งเสริมฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์ทั้งในด้านการควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันที่ได้รับการบัญญัติไว้มีความเหมาะสมดีแล้ว เช่นเดียวกันกับที่กฎหมายได้วางมาตรการที่เป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) ให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นตามไปด้วย

อีกทั้งหลักการใหม่ๆ ดังกล่าว เพิ่งเริ่มจะใช้บังคับมาในระยะเวลาที่ไม่นานมากนัก ฉะนั้น มาตรการหรือกลไกต่างๆ จึงเพิ่งเริ่มจะทำหน้าที่ หรือเพิ่งเริ่มถูกนำมาใช้ ตลอดจน

บางส่วนนั้น นับว่าเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งคงต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้อีกพอสมควร เพื่อให้กลไกต่างๆ ในเชิงโครงสร้างหน้าที่ (Functional Structural) ของสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างครบถ้วนและครอบคลุมตามกรอบของกฎหมายโดยบริบูรณ์เสียก่อน

3.1.2 แนวทางในการพัฒนาบทบาททางด้านนิติบัญญัติทางด้านการพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้วิจัยเห็นว่าควรสร้างความเข้าใจให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงเกี่ยวกับเครื่องมือต่างๆ ที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายสภาในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร เพื่อให้ใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ยิ่งขึ้น และควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลให้มองเห็นความสำคัญของเครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ และเร่งสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงบทบาทของตนในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาล ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยบริสุทธิ์ใจ ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด แม้กระทั่งกลุ่มการเมืองที่ตนเองสังกัด อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงทางปฏิบัติประกอบกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย คงความเป็นไปได้ยากที่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนจะต้องยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นตัวตั้งมากกว่าผลประโยชน์ของตนเองหรือของกลุ่มพรรคพวกเดียวกัน

การกล่อมเกลာในส่วนนี้ แม้อาจจะมีความยากลำบากพอสมควร แต่อาจจะสามารถทำได้ผ่านทางการอบรมความรู้เฉพาะเรื่องหรือในเชิงลึกให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยพัฒนาการทางสังคมของชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ในบริบทของการเมืองท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่นเช่นนี้ บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการสะท้อนความต้องการนานัปการจากประชาชนไปยังฝ่ายบริหารด้วยแล้ว และข้อจำกัดบางประการของสังคมการเมืองไทยทำให้สภาเทศบาลไม่มีพลังเพียงพอที่จะแสดงบทบาทสำคัญ ในมิติอื่นๆ ทั้งในส่วนของ การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และในส่วนของ การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

ผู้วิจัยยังเชื่อมั่นว่า หากให้เวลาสำหรับสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลอีกสักระยะ บทบาทของทั้งสภาและพวกเขาเหล่านั้น น่าจะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และหวังอีกว่า บทบาททั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี้ จะถูกแสดงออกมาโดยสำนักศรัทธาในปราชญ์ของประชาชนคนท้องถิ่นโดยแท้จริงด้วย

3.1.3 บทบาทสภาเทศบาลกับคุณค่าในการพัฒนาประชาธิปไตย

นับเนื่องจากเกิดความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายครั้งใหญ่กับ “เทศบาล” ใน พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2546 มาตามลำดับ บทบาทสภาเทศบาลหลังจากนั้น ถูกจัดวางให้เน้นการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ๆ ในเชิงที่เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติโดยแท้ รวมถึงการให้อำนาจแก่ฝ่ายสภาในการตรวจตราและทัคทานฝ่ายบริหารเพิ่มเติม ดังที่ได้กล่าวถึงในรายละเอียดมาแล้วในตอนต้น

จากการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ทั้งหมด ผู้วิจัยสามารถสรุปสาระสำคัญอย่างคร่าวๆ แต่ตรงไปตรงมาได้ว่า เนื่องจากข้อจำกัดในทางการเมืองบางประการ ทำให้สภาเทศบาลเองไม่มีพลังพอที่จะแสดงบทบาทใหม่ๆ ทั้งในมิติข้างต้นได้อย่างดีเท่าที่ควร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเขตเมือง หรือพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชาชนสูง ถือเป็นชุมชนที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง จึงเป็นที่กล่าวกันว่า “วัฒนธรรมพลเมือง” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีชุมชนเมืองเป็นแหล่งบ่มเพาะที่สำคัญ ดังนั้น สภาเทศบาลจึงควรมีบทบาทในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยในหลายประการ กล่าวคือ

1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดรูปแบบหนึ่งของไทย ดังนั้น สาระสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลคือ การบริหารกิจการในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนในเขตเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ หรือในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้ หากประชาชนในเขตเทศบาลใดไม่ต้องการเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลและนายกเทศมนตรีได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของเทศบาล ไม่ได้มีเพียงแค่การลงสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเมื่อ พ.ศ. 2543 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการสำคัญๆ ของเทศบาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังให้สิทธิประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และยังมีผลทำให้ประชาชนในเขต

เทศบาล อยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับอื่นๆ มากขึ้นอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด หรือระดับชาติ เป็นต้น

2) การฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง จากหลักการในประการแรกที่สภาเทศบาลมีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสฝึกฝนตนเองและเรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง กล่าวคือ เทศบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการเมืองการปกครองอย่างใกล้ชิด เรียนรู้ถึงระบบการเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การแข่งขันและการณรงค์หาเสียงทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด คือ การเห็นคุณค่าของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและตนเอง อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง

ทางด้านการบริการสาธารณะ แม้ว่าสภาเทศบาลจะเป็นองค์กรทางด้านนิติบัญญัติของเทศบาลแต่ก็มีบทบาทและคุณค่าในการร่วมทำบริการสาธารณะกับฝ่ายบริหารของเทศบาลหลายประการ กล่าวคือ

1) การแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของการมีเทศบาล คือ การที่เทศบาลเข้ามาช่วยแบ่งเบา ภารกิจของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนในเขตเมือง เพราะถ้าพึ่งเพียงแต่รัฐบาลคงไม่สามารถให้บริการสาธารณะ หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะรัฐบาลมีงานที่ต้องรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ดังนั้น สภาเทศบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในชุมชนเขตเมืองผ่านกระบวนการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือการเป็นตัวแทนในการนำข้อเรียกร้องของประชาชนเข้าสู่สภาเทศบาล หรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาล

2) ทำให้แก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนเมืองได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการ นอกจากสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในเขตเมืองแล้ว ผลดีที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นเองก็มีเช่นกัน กล่าวคือ สภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว เพราะการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐบาลหรือราชการส่วน ภูมิภาคเข้ามาแก้ไข ซึ่งเป็นกลไกที่ค่อนข้างห่างไกลจากประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาเทศบาลที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า อีกทั้งยังมีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เข้ามาอยู่ในสภาเทศบาลอีกด้วย นอกจากความคล่องตัวและความรวดเร็วแล้ว ปัญหาและความต้องการภายในชุมชนเมืองก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และเป็น

ตัวแทนของประชาชนเข้าไปเสนอความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนต่อฝ่ายบริหารของเทศบาลได้โดยตรง

3) สถานเทศบาลเป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับรัฐบาล ความสำคัญของสถานเทศบาลในอีกประการหนึ่งคือ การเป็นหน่วยเชื่อมประสานที่ค้ำระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาล เพราะลำพังรัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน หากแต่สมาชิกสถานเทศบาลจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการ รวบรวมความเดือดร้อนตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของประชาชนในชุมชนเมืองให้เป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น และทำให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไปในกรณีปัญหาเหล่านั้นเกินขีดความสามารถของเทศบาล ในทางกลับกันสมาชิกสถานเทศบาลก็เป็นเครื่องมืออันดีในการถ่ายทอดนโยบาย ประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนระดมทรัพยากรต่างๆ จากรัฐบาลสู่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น เพราะสมาชิกสถานเทศบาล สามารถช่วยให้รัฐเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งสมาชิกสถานเทศบาลยังรู้จักประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลอีกด้วย

ทางด้านการเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง การมีเทศบาลในพื้นที่เขตเมืองและมีความหนาแน่นของประชาชนสูงนั้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ดีอันหนึ่งในการแสดงออกถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง เพราะหากพื้นที่ใด ไม่สามารถบริหารจัดการหรือมีการปกครองท้องถิ่นของตนเองได้แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการปกครองตนเอง ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งไปจนกระทั่งการทำหน้าที่ของสมาชิกสถานเทศบาลและสถานเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมืองนั่นเอง

ในสังคมที่ระบอบประชาธิปไตยพัฒนามายาวนาน ชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ เข้มแข็ง เพราะมีประสบการณ์ในการคัดเลือกผู้สมัครและตั้งสอนผู้สมัครที่ดีอยู่คุณภาพ ผู้สมัครชิงตำแหน่งควรเกิดจากการคัดเลือกของแต่ละชุมชน โดยผู้สมัครลงไปขอรับการสนับสนุนจากแต่ละชุมชน มีการเสนอตัวผู้สมัคร 2-5 คนให้สมาชิกของแต่ละชุมชนคัดเลือก มีการหาเสียง การปราศรัย และการแถลงนโยบายหลายๆ ครั้ง หลังจากการคัดเลือกในชุมชนหนึ่งก็ย้ายไปอีกชุมชนหนึ่ง มีการสะสมคะแนนเป็นขั้นๆ ผู้ใดสะสมคะแนนสนับสนุนได้มากที่สุด ผู้นั้นก็คือผู้ชนะ

ในสังคมประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชน ไม่ใช่กิจกรรมเพียงอย่างเดียว แต่ก็กิจกรรมที่สังคมประชาธิปไตยต้องมี เพราะสังคมมีคนจำนวนมาก จำต้องมีตัวแทนเข้าไปทำงานการเมือง แต่ที่ผ่าน

มา ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) มักถูกวิจารณ์มากกว่า ผู้แทนตัดสินใจงานการเมืองโดยไม่เคยถามความเห็นของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีประชาธิปไตยอีกแบบหนึ่งคือ ประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory democracy) หมายความว่า นอกจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอด 4 ปีที่ประชาชนเลือกคนจำนวนหนึ่งเข้าไปทำงานการเมืองในสภาและฝ่ายบริหารประชาชนมีสิทธิและควรเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหลายรูปแบบ เช่น ติดตามตรวจสอบนโยบายและการทำงาน ผลักดันหรือคัดค้านการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย เสนอกฎหมาย และโครงการต่างๆ การเสนองบประมาณ การติดตามตรวจสอบผลของการบริหารงาน พฤติกรรมส่วนตัวและส่วนรวมของนักการเมือง การติดตามข่าวสารทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง การเดินขบวน การแสดงประชามติ

ทั้งนี้ แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะมีใช้หลักการสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและสร้างความสำเร็จให้กับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยมากเท่ากับการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government democracy) แต่ผู้วิจัยไม่ได้หมายความว่าในอนาคตภายภาคหน้า สมาชิกสภาเทศบาลโดยทั่วไปจะเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และปฏิเสธที่จะตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างที่เป็นอยู่ เรายังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้เวลากับสมาชิกเหล่านี้อีกตามสมควร ด้วยหวังว่าในที่สุดแล้ว “สภาเทศบาล” จะสามารถเป็นที่พึ่งของ “ประชาชน” ได้อย่างแท้จริง ตามที่กฎหมายมุ่งมั่นปรารถนาจะให้บังเกิดขึ้นในสภาท้องถิ่นทุกๆ รูปแบบนั่นเอง

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยยังคงมีข้อจำกัดในการวิจัย โดยเฉพาะในเรื่องของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและบทบาทการทำหน้าที่ของสภาเทศบาล ซึ่งขณะที่ทำการศึกษาวิชาญนั้น อยู่ภายใต้ช่วงเวลาแห่งกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับผู้สนใจศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป ดังนี้

- 1) ควรมีการศึกษายบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในแง่โครงสร้างสภาเทศบาล ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เนื่องจากในระหว่างที่ผู้วิจัยทำการศึกษามีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีการบัญญัติถึงการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนที่สุด แต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยยังคงมีปัญหาอุปสรรคจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ในหลายประการ นำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวในหลายส่วน ทำให้หลักการสำคัญหลายประการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีความเปลี่ยนแปลงไป จึงควรมี

การศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านี้ว่าจะส่งผลต่อบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลหรือไม่ อย่างไร

2) ควรศึกษาบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลในแง่ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาล เปรียบเทียบกับในสมัยต่อมา เนื่องจากภายหลังจากผู้วิจัยทำการศึกษานี้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันแล้ว ในเวลาต่อมาได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกมาจากกลุ่มการเมืองคนละกลุ่มกับสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งมีการร้องเรียนการเลือกตั้งครั้งนั้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จนกระทั่งฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ ในการเลือกตั้งใหม่ครั้งนี้ได้เกิดการแกว่งตัวของคะแนนเสียงกลับไปสนับสนุนนายกเทศมนตรีที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันกับสมาชิกสภาเทศบาลอีกครั้ง และมีการกล่าวกันอย่างกว้างขวางว่า ปัจจัยจากการเมืองระดับชาติ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนเสื้อเหลืองเสื้อแดง ได้ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างยิ่ง จึงควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นเหล่านี้ว่าจะส่งผลต่อบทบาททางด้านนิติบัญญัติของสภาเทศบาลหรือไม่ อย่างไร และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีความสัมพันธ์กันกับกลุ่มการเมืองระดับชาติอย่างไร