

# บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น<sup>1</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย\*

ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่แพร่หลายในปัจจุบัน เป็นผลมาจากแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งกระแสความคิดดังกล่าวได้แพร่หลายอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกในปี ค.ศ.1787 เป็นต้นมา หลายประเทศต่างก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในสถานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ เพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง คุ่มครองสิทธิเสรีภาพผู้อยู่ใต้ปกครองเอาไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และมีหลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือ **หลักนิติรัฐ** ที่สอดคล้องดีกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ด้วยข้อจำกัดของความเป็น **รัฐชาติ** ประชาธิปไตยตัวแทนจึงเป็นรูปแบบอันเหมาะสมกับเงื่อนไขดังกล่าวที่สุด พร้อมทั้ง **การเลือกตั้ง** ได้เริ่มถูกนำมาใช้เป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงเจตจำนงในการเลือกสรรผู้ปกครองของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นกิจกรรมเพื่อสร้าง **ความชอบธรรม** ในการปกครองได้เป็นอย่างดี

อาจกล่าวได้ว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นรูปแบบหนึ่งของการพยายามแสวงหาวิถีทางที่จะคงอำนาจให้อยู่ในมือประชาชนให้มากที่สุด โดยมีหลักการคร่าวๆ ว่า ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิในการเลือกตั้ง (election) ตัวแทนเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจอัดสินปัญหา และกำหนดนโยบายทางการเมืองได้โดยตรงอีกด้วย ด้วยการนำหลักการต่างๆ มาใช้ เพื่อให้ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์อย่างแท้จริง โดยมีเครื่องมือสำคัญที่เป็นรูปธรรม อาทิ การทำประชามติ (referendum) การริเริ่มกฎหมาย (popular initiative) และการถอดถอน (recall) ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภาพใหญ่ที่แท้จริง ซึ่งก็คือ **การเมืองระดับชาติ** ยังคงอยู่ห่างไกลจากวิถีชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่ไม่ใช่น้อย และมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับภาพเล็กของ **การเมืองระดับท้องถิ่น** ที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามาใกล้ชิดกับการเมืองได้มากกว่ากันมาก เมื่อเป็นดังนี้ การปกครองที่

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นบทความวิจัยซึ่งสรุปสาระสำคัญจาก รายงานการวิจัยเรื่อง **บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น** โดย ยุทธพร อิศรชัย และคณะ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ปี พ.ศ. 2549

\* สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เหมาะสมกว่าระดับชาติสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนก็คือการเมืองระดับท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ก็เพราะท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ใกล้ชิดกับประชาชน และงานที่ท้องถิ่นทำไม่ใช่งานที่ยากจนเกินไป

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือ กระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งๆ ให้มีอิสระในการบริหารจัดการ ตลอดจนดำเนินกิจการต่างๆ ได้เอง เพื่อผลประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้นๆ นี้คือ กลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

สำหรับสังคมการเมืองไทยในสวนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ถือว่ามีประวัติศาสตร์ และวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน<sup>2</sup> อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ชัดว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าอย่างมาก แต่นับจากที่เกิดกระบวนการปฏิรูปการเมืองนับจากปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นมีรากฐานและบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 ด้วยแรงกดดันจากทุกภาคส่วนของสังคม ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องรื้อฟื้น อบต. ที่มีความสามารถในฐานะนิติบุคคล ซึ่งถูกยกเลิกไปด้วยการนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ ส่งผลให้มี อบต. เกิดขึ้นจำนวนมหาศาลไล่เรียงกันทั่วประเทศ จวบจนในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงมากมาย ทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ทำให้ อบจ. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

จากวิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอด กล่าวคือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะผู้นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เข้าร่วมกับผู้บริหารในรัฐบาลกำหนดแผนนโยบายต่างๆ ประสานงานและดูแลการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเป็นหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลออกระเบียบข้อบังคับต่างๆ สำหรับการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ ทว่า คงมีข้อยกเว้นในกรณีของเทศบาล ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชนในแต่ละพื้นที่

กระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองไทย และคือจุดเปลี่ยนของการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างมากมาย นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 11

---

<sup>2</sup>โปรดดู โกวิททย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2543) ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) ธเนศวร์ เจริญเมือง, *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546) นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547)

ตุลาคม พ.ศ. 2540 ด้วยมีกระแสเรียกร้องจากสังคมให้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) อย่างจริงจังก่อนหน้านั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ นั่นจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีสาระสำคัญหนึ่งได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดถึงที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ ซึ่งแต่เดิมมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งก็คือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่น และสำหรับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวสามารถที่จะแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษา และเลขานุการ

เหล่านี้เองทำให้บทบาทและการทำงานหน้าที่ของฝ่ายสภา และคณะผู้บริหารแบ่งแยกกันออกอย่างชัดเจน และทำให้สภาท้องถิ่นสามารถถ่วงดุลและคานอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งไปกว่านั้น ตามมาตรา 285 ยังห้ามไม่ให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวลาต่อมา

เพื่อให้เป็นไปตามแรงกระเพื่อมของรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมากมาย<sup>3</sup> ในระยะเวลาสองปีต่อมา รวมถึงได้มีการตรากฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอีกหลายฉบับ<sup>4</sup> เพื่ออนุวัติให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ ในที่สุดจึงได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ รูปแบบของไทย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีทั้งการยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล การยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดให้เป็นเทศบาลตำบล การทำให้โครงสร้างสมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด และคณะกรรมการบริหาร อบต. มาจากความเห็นชอบของสภา อบต. การเพิ่มขอบเขตอำนาจในเชิงพื้นที่ และบทบาทอำนาจในเชิงหน้าที่ให้กับ อบจ. โดยอย่างยิ่งกับความชัดเจนด้านรายได้จากภาษีอากร

ต่อจากนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 ก็ได้ยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาฯ โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร

<sup>3</sup> เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นต้น

<sup>4</sup> เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในส่วนหนึ่งก็เพื่อให้การเมืองในเทศบาลมีเสถียรภาพ มั่นคงยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในทุกๆ เรื่อง ตรงนี้นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเมืองท้องถิ่นของไทย และอีก 3 ปีต่อมา ในปี 2546 ยังได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นๆ โดยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภา และให้ระบุว่า นายก อบจ. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ตลอดจนนายก อบต. จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงทำให้ในปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น และผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวสามารถที่จะแต่งตั้ง รองนายก ที่ปรึกษา และเลขานุการได้ด้วยตนเองอีกด้วย

เหล่านี้เองทำให้บทบาทและการทำงานหน้าที่ของฝ่ายสภา และคณะผู้บริหารแบ่งแยกกันออก อย่างชัดเจน จากแต่เดิมใช้หลักการบริหารระบบ **Parliamentary System** ที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วน ยังแยกออกจากกันไม่ชัดเจน มีทั้งความทับซ้อนในแง่ตัวบุคคล และความเกี่ยวพันในแง่การทำงาน มาสู่ ระบบ **Presidential System** ด้วยเชื่อว่าโครงสร้างเช่นนี้จะส่งผลทำให้สภาท้องถิ่นสามารถถ่วงดุลและคาน อำนาจกับฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด

พิจารณาโครงสร้างดังกล่าวโดยรวมตามแผนภาพข้างต้นแล้ว จะพบว่าโครงสร้างเช่นนี้ จะยึดถือ หลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ภายใต้กลไกการคานอำนาจระหว่างสภา กับนายกฯ โดยแต่ละ ฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกันเท่าใดนัก กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่สามารถจะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะที่ นายกฯ ไม่อาจจะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนนั่นเอง กอปรด้วยปัจจัยเกื้อหนุนอื่นๆ อีกหลายประการ อย่างเช่น การที่กฎหมายระบุกฎวิธี ในการแก้ไขปัญหากรณีสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเอาไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ปัญหาการเล่นเกมการเมืองในทางสภา ทั้งการต่อรองผลประโยชน์ การไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่นอย่างไร้เหตุผล การดันทุรังไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยจะมีเสถียรภาพทาง การเมืองยิ่งขึ้น ก้าวข้ามผ่านความอ่อนแอในเชิงสถาบันอย่างในอดีตที่ผ่านมา

ยิ่งไปกว่านั้น ก้าวไปอีกขั้นหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งถือว่ามีความสำคัญที่สุดใน ห้วงระยะหลังนี้ ได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ออกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญของ การกระจายอำนาจเอาไว้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการกำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ และรายได้ต่างๆ อันหลากหลายของรัฐบาลจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดให้แบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้กับท้องถิ่น (ภายในปี พ.ศ. 2549) ตามแผนการกระจายอำนาจแผนแรกของไทย นับว่าได้วางหลักประกันในเรื่องการจัดแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดสรรให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นกว่าเดิม ทำให้ท้องถิ่นน่าจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพิ่มขึ้นมาก

เพราะฉะนั้นจึงเท่ากับว่า ในช่วงหลังจากนี้ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ในอันดับแรก บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนไป โดยหันไปเน้นหนักในทางด้านการกำกับดูแลมากกว่าอื่นใด ในอันดับต่อมา ขนาดของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะถูกขยายให้มีขนาดใหญ่ขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ตามกระแสการปฏิรูปในทศวรรษ 2540 นี้ คือทศวรรษสำคัญของรัฐไทยกับการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นของไทย พร้อมๆ กับเป็นความท้าทายต่อฝ่ายสภาท้องถิ่นว่าจะมีบทบาทได้อย่างไร ภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นเช่นนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทบาทในการออกกฎหมายของสภาท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภาท้องถิ่นด้วยแล้ว

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิมๆ อย่างมากในหลายๆ ด้าน ซึ่งเหตุปัจจัยรูปลักษณะ ทิศทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวนี้ ปรากฏออกมาในสามลักษณะ กล่าวคือ<sup>5</sup>

*ประการหนึ่ง* เกิดมาจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ซึ่งพลังผลักดันดังกล่าวมีผลทำให้การปกครองในแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเลยต้องปรับตัวไปเป็นกึ่งประชาธิปไตย (Semi-democracy) และทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งประชาธิปไตยต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น รวมทั้งยังมีผลทำให้ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) รวมทั้งต้องปรับแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เช่น ปรับใช้ระบบการถอดถอนผู้แทน ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ ฯลฯ นำมาใช้ในห้วงสมัยปัจจุบัน เป็นต้น

*ประการที่สอง* ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกสมัยปัจจุบันจำต้องปรับตัวไป ได้แก่ อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ในที่นี้อาจกล่าวสรุปได้ว่า กระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทของรัฐ ลดขนาด

<sup>5</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), หน้า 25 - 26.

กำลังคนของภาครัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการประเภทต่างๆ เป็นสำคัญ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เข้ามามีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่แทน

ผลกระทบจากปัจจัยข้างต้นที่ปรากฏชัดเจนและเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นในหลายๆประเทศ ก็คือ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ของโลกในเวลานี้มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในลักษณะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากพอสมควรว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน (Consent) ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือว่าเป็นการปกครองในแบบที่มีการสั่งการ หรือตรากฎหมายการบริหารจากองค์กรการเมืองระดับชาติ โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับความคิดและการยอมรับจากประชาชนในระดับท้องถิ่นมากนัก

*ประการสุดท้าย* ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) ของชุมชนต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เช่น มีการสร้างเมืองใหม่ มีการขยายเขตเมืองเดิมออกไป ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะและน้ำเสีย การให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การวัฒนธรรมและสันชนากการ และการวางผังเมือง เป็นต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบเดิมๆ อาจจะจัดบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวได้บ้าง หรือไม่ได้เลย ก็ดูจะไม่เป็นประเด็นที่กระทบต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นมากนัก ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองเกิดขึ้นในชุมชนและในสถานที่ต่างๆ กลุ่มคนและสังคมใหม่ๆ ในเขตเมืองก็คงจะมีวิวัฒนาการขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ตัวอย่างเช่น กลุ่มสังคมในวิชาชีพต่างๆ ผู้ประกอบการอิสระ ผู้ทำงานภาคบริการ องค์กรธุรกิจ เช่น ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า ตลอดจนรวมถึงกลุ่มคนชั้นกลาง เป็นต้น และผู้คนเหล่านี้จะช้าหรือเร็วกว่าย่อมจะมีความตระหนักรู้และตื่นตัวในสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของตนเอง ตัวอย่างเช่น การเดินทางไปทำงานเป็นอย่างไร เรื่องขยะและของเสียของตนเองและชุมชนมีการกำจัดอย่างไร ชุมชนมีส่วนร่วมสาธารณะและการสันชนากการหรือไม่ ฯลฯ สรุปความแล้ว การเกิดขึ้นของกลุ่มสังคมใหม่ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยจะเกิดเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) เรียกร่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวและปรับบทบาทในอีกทางหนึ่ง

ในกรณีของประเทศไทย เป็นที่สังเกตพบได้ว่า เป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 รวมทั้งมีการกระชับ

อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะๆ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจในแบบที่กระจายออกจากศูนย์กลางออกไปตามชุมชนทางการเมืองต่างๆ กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยก็ดีและกระแสโลกาภิวัตน์ก็ดี ส่งผลให้แนวความคิดและการรับรู้เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ฯลฯ มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่า ได้มีผลก่อให้เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆ เช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหาร ทรัพยากร ฯลฯ รวมทั้งมีผลก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา นับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องมาจวบจนปัจจุบัน<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่ต่อเนื่องฉบับอื่นๆ นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นทั้งกรอบกติกาขององค์กรทางการเมือง และเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้มีการปรับตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

พิจารณาโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าวโดยรวมแล้ว จะพบว่าโครงสร้างเช่นนี้ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ภายใต้กลไกการคานอำนาจระหว่างสภา กับนายกฯ โดยแต่ละฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกันเท่าใดนัก กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่สามารถจะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ขณะที่นายกฯ ไม่อาจจะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง กอปรด้วยปัจจัยเกื้อหนุนอื่นๆ อีกหลายประการ อย่างเช่น การที่กฎหมายระบุกฎวิธีในการแก้ไขปัญหากรณีสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเอาไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ปัญหาการเล่นเกมการเมืองในทางสภา ทั้งการต่อรองผลประโยชน์ การไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่นอย่างไร้เหตุผล การดันทุรังไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยจะมีเสถียรภาพทางการเมืองยิ่งขึ้น ก้าวข้ามผ่านความอ่อนแอในเชิงสถาบันอย่างในอดีตที่ผ่านมา

การจัดโครงสร้างภายในของเทศบาล จึงเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบองค์กร ซึ่งมีหลายๆ ลักษณะ นับตั้งแต่รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบสภา-ผู้บริหาร การเลือกผู้บริหารโดยตรง การมีผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง การประชุมเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของประเทศที่จัดรัฐในรูปแบบของรัฐเดี่ยวโดยทั่วไป มักจะมีรูปแบบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างหลากหลายมากนักหากจะเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธรัฐ และข้อสำคัญอย่างยิ่งที่ควรจะต้องพิจารณาไปด้วยกัน ก็คือความชัดเจนของการกำหนดภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายพนักงานท้องถิ่น โดยที่เป้าประสงค์สูงสุดเข้าใจว่าจะอยู่ที่ว่า คือการมุ่งเป้าหมายไปที่การให้ “องค์กรปกครองส่วน

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ท้องถิ่นสามารถทำงานของตนเองได้ (Making local government work) มิใช่การให้แต่ละฝ่ายคานอำนาจ และตรวจสอบการทำงานกันเองอย่างมากเกินกว่าที่ระบบจะสามารถทำหน้าที่การงานอย่างเป็นรูปธรรม”

มิพักกล่าวถึงเรื่องของระบบการบริหารงานบุคคล การคลังท้องถิ่น และภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรจะมีขอบข่ายและมีขนาดอยู่พอสมควร มิฉะนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะกลายเป็นเพียงองค์กรส่วนขยายส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง หรืออาจจะกลายเป็นองค์กรในแบบประชาสงเคราะห์ก็เป็นไปได้ กล่าวคือ ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน เพราะถือว่าเป็นเรื่องการสังคมสงเคราะห์ คือเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งประชาชนไม่จำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบ และไม่มีส่วนกำหนดเกณฑ์ต่างๆ เลย<sup>7</sup>

การศึกษาเรื่อง “บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น” ครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาในมุมมองของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลนครระยองและเทศบาลเมืองมาบตาพุดซึ่งเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งทัศนคติ ความรู้สึก และความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อสภาเทศบาลทั้งสองกรณีศึกษาดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจมุมมอง การนิยาม และการตีความของสมาชิกสภาเทศบาลว่าสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนนั้นมีความคิดเห็นต่อ “สภาเทศบาล” อย่างไร ดังนั้นวิธีการศึกษาจึงต้องใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เป็นหลัก และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Method) เป็นข้อมูลสนับสนุน เนื่องจากเป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการสังเกตโดยเข้าไปอยู่ในชุมชนที่ศึกษาประกอบกับการสนทนาพูดคุยและสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจระบบคิดและทัศนะในการมองโลกของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลได้อย่างชัดเจน รวมทั้งในทางกลับกันก็จะมีกรอบแบบสอบถามเพื่อสอบถามทัศนคติ ความรู้สึก ความพึงพอใจที่ประชาชนในท้องถิ่นมีต่อการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลประกอบกันไปด้วย ตามกรอบในการวิเคราะห์ 4 มิติ กล่าวคือ การสะท้อนความต้องการของประชาชน การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ การตรวจสอบและถ่วงดุล และการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

ผลการวิจัยพบว่าในด้านการสะท้อนความต้องการของประชาชนหากพิจารณาจากโครงสร้างของเทศบาลตามกฎหมายเทศบาลที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจะพบว่า กลไกการทำงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง สามารถที่จะเป็นเครื่องมือในการสร้างความเชื่อมั่น และความมั่นใจในการทำงานให้กับนายกเทศมนตรีได้มากกว่าในอดีต ซึ่งแต่เดิมนั้นที่มาของนายกเทศมนตรีมาจากกระบวนการเลือกโดยสภาเทศบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นในปัจจุบัน และด้วยที่มาที่แตกต่างกันนี้เองส่งผลให้กลไกในการทำงานของนายกเทศมนตรีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมีความชัดเจนมากขึ้น ขณะที่อำนาจในการต่อรองผลประโยชน์ของสภาเทศบาลกับ

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.



นายกเทศมนตรีจะลดลง และด้วยอำนาจการต่อรองจากฝ่ายสภาที่ลดลงนี้เองจะส่งผลให้การทำงานของนายกเทศมนตรีมีเอกภาพยิ่งขึ้น และที่สำคัญนายกเทศมนตรี จะมีความมั่นใจในการดำรงอยู่ในตำแหน่งเพิ่มมากขึ้นด้วยเนื่องจากไม่ต้องคอยกังวลกับการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจ

นอกจากนี้ หากนายกเทศมนตรีได้รับการยอมรับจากประชาชนในเขตเทศบาลด้วยคะแนนเสียงที่ค่อนข้างสูง สัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชนในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งจะเป็นเครื่องผูกมัด หรือสัญญาประชาคม ว่านายกเทศมนตรีจะต้องทำงานตามนโยบาย หรือทำตามสิ่งที่เคยหาเสียงไว้กับประชาชนให้มากที่สุด ดังนั้น นายกเทศมนตรีจะต้องยึดถือสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนเป็นหลัก และระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนยังทำให้นายกเทศมนตรีมีโอกาสที่จะแสวงหาคนที่ฝีมือ หรือคนที่มีความชำนาญ มีความรู้เฉพาะทางมาร่วมในการทำงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีโอกาสที่จะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการ ซึ่งหากตำแหน่งเหล่านี้ไม่คำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองมากนักก็จะมีคนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับปัญหา หรือสถานการณ์ของเทศบาลนั้นๆ เหล่านี้เป็นองค์ประกอบที่จะทำให้นายกเทศมนตรี สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ในการที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนฝ่ายสภาเทศบาล จะมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงว่าสามารถตอบสนอง หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด เนื่องจากกระบวนการในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมี “อำนาจแฝง” อยู่พอสมควรหากนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน แต่หากทั้งสองฝ่ายมีที่มาจากกลุ่มการเมืองคนละกลุ่มก็จะส่งผลให้เกิดกระบวนการในการติดตามการสะท้อนความต้องการของประชาชนทั้งที่เป็นทางการในกระบวนการสภาเทศบาล และไม่เป็นทางการ เช่น กระบวนการการเมืองนอกสภา ไม่ว่าจะเป็นการบอกกล่าวกับประชาชนในท้องถิ่นถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การสนับสนุนการเมืองภาคประชาชนในการเสนอข้อร้องเรียนและข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อฝ่ายบริหาร เป็นต้น “ความล้มเหลวในบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลทางการสะท้อนความต้องการของประชาชนเกิดจากปัจจัยทางด้านตัวบุคคลหรือทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาล” มากกว่าจะเกิดจากปัจจัยด้านองค์กร หรือกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสภาเทศบาล

**ในด้านการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาล** จะมีความสำเร็จอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อสภานั้นคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ในด้านอำนาจการบริหารงานภายในเทศบาล หลังจากการใช้ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ถึงแม้ในกฎหมายจะไม่ได้มีการระบุให้เพิ่มขึ้นโดยตรงแต่อย่างไร แต่ในทางปฏิบัติส่งผลให้อำนาจของนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้น เพราะอำนาจต่างๆ ที่เคยเป็นของคณะเทศมนตรีได้ตกเป็นของนายกเทศมนตรี ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่าการลงนามในหนังสือหรือคำสั่งต่างๆ ที่แต่เดิม ต้องให้คณะเทศมนตรีลงนามอย่างน้อย 2 ใน 3 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนมาให้เป็น

เทศบาลแบบนายกเทศมนตรี ทำให้นายกเทศมนตรีกลายเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรองนายกเทศมนตรีหรือบุคคลอื่นใด

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติส่วนใหญ่ของสภาเทศบาล กลับกลายเป็นเพียงการ จัดทำงบประมาณ (Budgetary Power) เท่านั้น มีการออกเทศบัญญัติในเรื่องอื่นๆ ค่อนข้างน้อย แม้ว่าเทศบาลจะมีอำนาจก็ตาม ดังนั้นในส่วนของการทำหน้าที่ทางนิติบัญญัตินี้จะกล่าวถึงการจัดทำ งบประมาณ และการยับยั้งเทศบัญญัติเป็นหลัก

สำหรับเทศบาล อำนาจในการจัดทำงบประมาณอยู่ที่ฝ่ายบริหาร โดยที่มีกรอบระยะในการจัดทำ งบประมาณในแต่ละปีอย่างชัดเจน และโดยปกติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเข้าสู่การ พิจารณาของสภาเทศบาลประมาณต้นเดือนมิถุนายนของทุกปี และงบประมาณจะต้องผ่านการอนุมัติของ สภาเทศบาลให้ทันก่อนสิ้นเดือนสิงหาคม การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะต้องถูกจำกัด ด้วยกรอบของแผนพัฒนาเทศบาลระยะ 5 ปี ซึ่งแผนพัฒนาเทศบาลระยะ 5 ปีนี้ จะเป็นตัวกำหนดแผนการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี

การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาลยังคงไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะมีการแบ่งแยก อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้กระบวนการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงก็ตาม **“อำนาจที่ไม่เป็นทางการตามกฎหมายหรืออำนาจแฝง”** ที่ฝ่ายบริหารยังคงมีเหนือตัวสมาชิกสภา เทศบาลยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการทำงานของโครงสร้างสภาเทศบาลอยู่ไม่น้อย ซึ่งอาจมีที่มาจาก ปัจจัยทางด้านสังคมวัฒนธรรมของไทยในเรื่องของความเกรงอกเกรงใจ ความเคารพนับถือ ความเป็น พรรพวงเพื่อนพ้อง ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรืออาจเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกัน อันจะ ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นโครงสร้างในกฎหมายเทศบาลไม่ประสบ ความสำเร็จตามเจตนารมณ์

บทบาทสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารของเทศบาลในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอาศัยเครื่องมือตามกฎหมาย เท่าที่พบจากการศึกษา ยังนับว่ามีค่อนข้างน้อยมาก ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่มีเสถียรภาพมาก โดยเฉพาะกับ สภาพรรคการเมืองที่ฝ่ายบริหารมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายสภาเป็นส่วนใหญ่เช่นนี้ด้วยแล้ว หากจะมี อยู่บ้าง มักเป็นการแสดงออกผ่านการประชุมสภาเทศบาล ซึ่งฝ่ายสมาชิกสภาที่มีสิทธิที่จะอภิปรายซักถาม ได้

ด้วยเหตุนี้ ประเด็นเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงเป็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่าง มากกว่า จะประสบปัญหาในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้ไม่มีฝ่ายค้านใน สภาเทศบาล และส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นไปตามหลักการ “ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง” (Strong Executive) หากแต่การมีฝ่าย บริหารที่เข้มแข็งแต่ปราศจากกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง การ

ตรวจสอบการใช้อำนาจ การถอดถอนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองมีเอกภาพ  
ต่ำในการที่จะสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

**ในด้าน การสนับสนุนการทำงานฝ่ายบริหาร** ฝ่ายสภาเทศบาลให้การสนับสนุนฝ่ายบริหารใน  
หลากหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในทางนิตินัย การใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการทางสภา  
ฝ่ายสภาจะสนับสนุนให้การนั้นผ่านพ้นไปด้วยดีเสมอ ทั้งให้การสนับสนุนเทศบัญญัติต่างๆ ที่เสนอโดยฝ่าย  
บริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงให้การสนับสนุนนโยบายต่างๆ  
ของนายกเทศมนตรี เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเลือกดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้นให้ได้ผล  
จริงๆ ส่วนในทางพฤตินัย สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนซึ่งมาจากกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่  
ย่อมต้องคอยทำหน้าที่ดูแลฐานเสียงให้กับตัวนายกเทศมนตรี ผ่านการลงพื้นที่รับฟังข้อเสนอแนะเรื่อง  
ต่างๆ ในนามกลุ่มของตน จากนั้นจึงนำเสนอให้นายกเทศมนตรีรับทราบ เพื่อจะได้พิจารณาดำเนินการใน  
ส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป การดำเนินการในหลายๆ โครงการของฝ่ายบริหารที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จึงสอดคล้อง  
กับความต้องการของประชาชนโดยแท้ ปัจจัยของความสำเร็จในการทำหน้าที่ด้านการสนับสนุนการทำงาน  
ของฝ่ายบริหารจึงมาจากตัวบุคคลหรือสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหลัก

#### **ข้อเสนอแนะ**

แนวทางการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ “สภาท้องถิ่น” และ  
“สมาชิกสภาท้องถิ่น” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล ควร  
พิจารณานำหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาปรับใช้โดยมีแนว  
ทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

1. สร้างองค์ความรู้และจริยธรรมในบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลและ  
ผู้บริหารเทศบาล

2. ควรต้องมีการปรับปรุงระบบและกระบวนการงบประมาณของสภาเทศบาลเสียใหม่ให้มีความ  
เป็นอิสระมากขึ้น ลดขั้นตอนการกำกับดูแลจากหน่วยราชการ เพิ่มความคล่องตัว แต่ขณะเดียวกันต้อง  
สร้างระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและตัวชี้วัดผลการตรวจสอบโดยง่ายขึ้น มีการสร้างดัชนีชี้วัดผล  
งานที่ชัดเจน และรวมถึงการสร้างระบบการประเมินผลงานที่เป็นรูปธรรม โปร่งใส และยุติธรรม โดย  
คณะกรรมการประเมินผลงานควรมีส่วนประกอบทั้งที่เป็นข้าราชการ นักวิชาการ ประชาชน เจ้าหน้าที่  
ป.ป.ช. และ สตง. และมีการประกาศผลการประเมินให้ประเมินให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน หากพบว่า  
ข้อบกพร่องก็ให้นำไปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากระบวนการทำงานของสภา  
เทศบาลโดยยึด “หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นฐาน

3. ควรเร่งสร้างวิถีคิดและจิตสำนึกการบริการประชาชนให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหาร  
เทศบาล โดยต้องลดค่านิยมในการระมัดระวังกับฐานคะแนนเสียง หรือมีการละเว้น เลือกปฏิบัติในการ

ดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างสิ่งก่อสร้างรुक้าพื้นที่สาธารณะ หรือการทำลายสภาพแวดล้อมต่างๆ

4. ปรับปรุงแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากกว่าเดิมโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ง่ายที่สุด โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าในปัจจุบันประชาชนมีส่วนร่วมอะไรบ้าง หลังจากนั้นควรปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. ควรมีการกระตุ้นให้สภาเทศบาล และชุมชนได้จัดกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่เป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดเสวนา หรือ สภากาแฟ เพื่อพูดคุย ปรีกษาหารือ และแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่างๆ ในชุมชน ทั้งนี้การมีองค์กรภาคประชาชนที่หลากหลาย และเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความกระตือรือร้นและตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากองค์กรแต่ละกลุ่มนั้นสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งได้ ก็จะมีผลผลักดันให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ด้านกระบวนการทำงานต้องปรับเปลี่ยนจากเดิมที่เทศบาลเป็นเสมือนผู้ดำเนินการเป็นผู้บริหารจัดการชุมชน ประชาชนเพียงแต่มาเข้าร่วมในกิจกรรมให้เป็นการประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจังและเท่าเทียมกันตลอดทุกระบวนการ ตั้งแต่การเริ่มคิดแผนงาน การเตรียมงาน และการจัดงาน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

6. ควรที่จะออกกฎหมายบัญญัติให้กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นสามารถที่จะรวมตัวและจัดตั้งขึ้นมาได้ โดยเฉพาะ “กลุ่มที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” อย่างเช่น ควรจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลสามารถที่จะ “รับรอง” หรือจดทะเบียนกลุ่มที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนให้มีสถานะเป็นสถาบันที่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างน้อยที่สุดแนวทางดังกล่าวก็น่าจะเป็นกลไกที่จะช่วยกระตุ้นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการแต่เดิมให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน รวมไปถึงมีการจัดระบบระเบียบต่างๆ ขึ้น ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาสถาบันทางการเมือง

นอกจากนี้ เทศบาลควรจะสามารถให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มที่ไม่เป็นทางการต่างๆ ได้ เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในทางปฏิบัติให้กับกลุ่มเหล่านี้ การที่กลุ่มเหล่านี้มีเงินงบประมาณของตนเอง จะทำให้สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

7. ควรมีการกำหนดให้มีการเปิดเผยรายละเอียดของโครงการให้ประชาชนรับรู้ เพื่อจะได้สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น และควรมีการกำหนดราคามาตรฐานวัสดุก่อสร้าง โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาวัสดุก่อสร้างระดับจังหวัดขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่มากกว่าการใช้

ราคามาตรฐานราคาวัสดุก่อสร้างจากส่วนกลาง เนื่องจากในแต่ละจังหวัดมีลักษณะโครงสร้างพื้นฐานที่ต่างกัน มาตรฐานดังกล่าวจะก่อประโยชน์ทั้งต่อผู้รับเหมาที่สามารถใช้วัสดุในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะเป็นการช่วยลดต้นทุนของสินค้าต่อหน่วยลง และประชาชนยังสามารถทราบและตรวจสอบราคาของวัสดุได้อีกทางด้วยซึ่งจะเป็นกลไกอีกอย่างหนึ่งในการป้องกันปัญหาความไม่โปร่งใสที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ รวมทั้งสอดคล้องกับ หลักการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ตาม “หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” อีกด้วย

8. ในส่วนการสะท้อนความต้องการของประชาชนสภาเทศบาลควรร่วมกับฝ่ายบริหารจัดการทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ที่เทศบาลและควรกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยตนเอง และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป

9. สภาเทศบาลควรจัดให้มีเว็บไซต์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสภาเทศบาล

## บทส่งท้าย

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ โดยลอกเลียนแบบมาจากประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองทางด้านโครงสร้างอย่างมากมาย แต่มิได้มีการเตรียมการเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนไป เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง การให้ความรู้แก่ประชาชนในทางการเมืองและแนวปฏิบัติที่ถูกต้องของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังมิได้มีการปรับปรุงและเตรียมพื้นฐานทางการเมือง (political infrastructure) ที่เหมาะสม โดยให้การกระจายอำนาจให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง รู้จักการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเสมือนหนึ่งเป็น “แบบฝึกหัดของระบอบประชาธิปไตย” จึงส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาทางการเมือง

ลักษณะของระบบการเมืองไทยดังที่กล่าวมานี้ หากพิจารณาเฉพาะโครงสร้างสถาบันทางการเมืองจะเสมือนว่ามีความทันสมัยเนื่องจากเป็นระบบการเมืองที่มีรัฐบาล มีพรรคการเมือง มีรัฐสภา มีการเลือกตั้ง และมีรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาในแง่กระบวนการทำงานของระบบแล้ว จะมองเห็นปัญหามากมาย และไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงโดยครบถ้วนแต่ประการใด ระบบการเมือง

ยังขาดซึ่งกลไกหรือมาตรการที่เอื้ออำนวยให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าว รวมทั้งกระบวนการทางการเมืองสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องเป้าหมายของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเหล่านั้น

**ประเทศไทยได้นำเอาการกระจายอำนาจ มาใช้ในฐานที่เป็นแนวคิดของประชาธิปไตย ไม่ใช่เทคนิคหรือวิธีการแต่อย่างใด** โดยคนไทยส่วนใหญ่จะมองว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจก็จะเป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการนำเอา "วิธีการ" กระจายอำนาจมาใส่ไว้ให้เป็น "แนวคิด" ในรัฐธรรมนูญ เร่งให้มีการกระจายอำนาจโดยผ่านองค์กรต่างๆ เช่น เทศบาล ปัจจุบันเราใช้การกระจายอำนาจ เพื่อแสดงว่าประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ทัดเทียมกับชาติตะวันตก เราได้ใช้การกระจายอำนาจในฐานที่เป็นแนวคิด ที่นิยามไว้ว่าการกระจายอำนาจ คือ ประชาธิปไตย ไม่ได้ใช้มันในฐานที่เป็น "เทคนิค" เพื่อจะให้คนไทย ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยแท้จริงตามสิทธิที่ตนมีอยู่ **ในที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจนั้นก็กลับกลายเป็นการรวมศูนย์อำนาจนั่นเอง** เพราะยังมีแนวคิดของเรื่อง "ชาติ" เข้ามาเกี่ยวข้อง เรื่องที่สำคัญต่างๆ สำหรับประเทศก็ยังคงต้องผ่าน "สภาแห่งชาติ" คือ รัฐสภา เช่น กฎหมายต่างๆ ก็ต้องให้สภาลงมติอนุมัติ โดยในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวนี้ก็มี การเลือกตั้ง ตัวแทนของปวงชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภา การพยายามเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่า CEO ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่น เป็นต้น

ระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงได้อาศัย "หน้ากาก" ของการกระจายอำนาจมาเป็นแนวคิด อ้างว่าตนเองเป็นประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจแบบดั้งเดิมที่ยังดำรงอยู่ การกระจายอำนาจของไทยจึงเป็นเพียงการกระจายอำนาจในระดับรากหญ้าเท่านั้น<sup>8</sup> ประกอบกับปัจจัยในเรื่องของความไม่พร้อมของประชาชน ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพแบบเดิมและยังเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณมากกว่าเดิมด้วย เช่น เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีผลให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้ได้น้อยไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ก็เกิดความไม่โปร่งใสในการทำงาน จึงเกิดความขัดแย้งในท้องถิ่นนำไปสู่ความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจจึงเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่จะนำสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับประชาธิปไตยซึ่งเราอาจใช้วิธีการอื่นในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยได้ ตามบริบทของสภาพแวดล้อมและเวลาของแต่ละสังคม **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงควรทำตามแนวทางรัฐศาสตร์มากกว่าแนวทางกฎหมายมหาชน** กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมก่อนแล้วจึงค่อยๆ ขยายไปยังท้องถิ่นอื่นต่อไป ไม่ควรที่จะยึดหลักการที่ว่ากระจายอำนาจจะต้องมีรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศพร้อมกันตามแนวทางกฎหมายมหาชน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาใน

<sup>8</sup> ลิขิต ธีรเวคิน ,*การเมืองไทยยุคใหม่* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2527)

ปัจจุบัน เช่น การคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดความสนใจและไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมที่จะตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรท้องถิ่นกับประชาชน จนไม่สามารถที่จะบริหารงานและได้รับความร่วมมือจากประชาชนต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น การแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นจากกลุ่มทุนหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นเพื่อให้ตนเองมี “อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง” ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติไว้ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้มีผลได้ผลเสียสูงในการอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือ อนุญาต ไม่อนุญาต และอำนาจนี้ “ยากแก่การตรวจสอบ” จากประชาชนอีกด้วย