

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง
จังหวัดชุมพร

PERFORMANCE OF TAMBON MUNICIPALITY COUNCILLORS IN
MUANG DISTRICT, CHUMPHON PROVINCE

สูงศักดิ์ หนูรักษา^{1*}, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป²

Soongsak Noorugsa, Peerasit Kamnuansilapa

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ² รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ABSTRACT

This research had the objective to study the performance of Tambon Municipal Councillors in Muang District of Chumphon Province. This study proposes guidelines for improving the capacity of the Councillors. Data were collected from proceedings of Municipal meetings and from interviews with a sample of 36 Councillors and local residents. The information was processed through rational analysis to arrive at an overview of the situation. This study found that, in their role as legal officers, the Councillors are still not performing their roles in certain areas. The Councillors have not yet proposed an original Municipal decree from their own creative thinking. At present, the Councillors mostly review the draft Municipal decrees proposed by the administrative section, especially those related to the annual budget. Regarding their role in oversight of administration, the Councillors do not conduct inspections which the law allows them to do. They merely discuss the various draft decrees. In their role as representatives of the local population, this study found that the Councillors are able to mix well with their local constituents since they already have good rapport with the local population. In this way, they are able to hear about the actual grievances and needs of the local population. They then inform the administrative section of the Municipality about the problems. In order to improve the performance of the Councillors, the findings from this research suggest that there should be intensified efforts to increase the knowledge and sense of responsibility of the Councillors to diligently perform their assigned tasks.

Keywords : *Performance, Sub-District Municipality Councillors*

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร และแนวทางในการเพิ่มศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุมสภาเทศบาล และข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลและประชาชนในเทศบาลตำบล เขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร จำนวน 36 คน เมื่อนำข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มาวิเคราะห์ โดยอาศัยหลักการแล้วนำมาสรุปเป็นภาพรวมของการศึกษาวิจัยในลักษณะของการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา พบว่า ในบทบาทด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ยังปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ในบทบาทและหน้าที่ กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เคยมีการเสนอร่างเทศบัญญัติที่เกิดจากการริเริ่ม ของสมาชิกสภาเทศบาลเอง ปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเพียงแต่การพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เสนอ โดยฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยเฉพาะเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนบทบาทด้านการควบคุมการบริหารพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ใช้กลไกการตรวจสอบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กระทำได้เพียงการอภิปรายตามญัตติต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งพบว่า ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ ส่วนบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาล สามารถดำเนินการในบทบาทในการเข้าถึงประชาชนได้ดี เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และได้นำปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบ สำหรับแนวทางการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล งานวิจัยนี้เสนอให้มีการอบรมศึกษาให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกของสมาชิกสภาเทศบาลให้ตระหนักในบทบาทและหน้าที่ของตนเองสมาชิก

คำสำคัญ : การปฏิบัติหน้าที่, สมาชิกสภาเทศบาลตำบล

บทนำ

สมาชิกสภาเทศบาลถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล ว่าผู้บริหารของเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่ ในด้านต่างๆตามนโยบายที่ตนแถลงไว้ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเพียงใดและที่สำคัญการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่าจะทำหน้าที่หลักด้านนิติบัญญัติเป็นสิ่งสำคัญ แต่ในสภาพของความเป็นผู้แทนของปวงชน สมาชิกสภาท้องถิ่นก็ต้องทำหน้าที่ในบทบาทอื่นๆด้วยเช่นการเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นให้ฝ่ายบริหารทราบ เพื่อเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชน ซึ่งอรรถ ก๊กผลและ ธนิษฐาน สุวัฒน์นะ (2551) ได้จำแนกบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการในปัจจุบันออกเป็น 3 บทบาท คือ 1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ 2) บทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร และ 3) บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ บทบาทแรก เป็นบทบาทด้านนิติบัญญัติ คือ อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น สภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไข เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นๆ สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การตราเทศบัญญัติเพื่อใช้เป็นข้อบังคับในท้องถิ่น ส่วนบทบาทด้านที่สอง คือ บทบาทด้านการควบคุมการบริหาร เป็นบทบาทในการ

ตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งดำเนินการผ่านกลไกการตรวจสอบ เช่น การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหาร การตั้งกระทู้ถาม การยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ การอภิปรายสนับสนุนฝ่ายบริหารเมื่อเห็นว่าสิ่งเหล่านั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น ส่วนรวมหรืออภิปรายคัดค้านหรือท้วงติงผู้ตติในเรื่องต่างๆของฝ่ายบริหารหากเห็นว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแก่ท้องถิ่น หรือมีความสิ้นเปลือง และสำหรับบทบาทที่สาม คือ บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแสดงความคิดเห็นของตนเอง ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในท้องถิ่น ไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นยังเป็นจุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามบทบาททั้ง 3 บทบาทข้างต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบ แน่นนอนที่สุดที่ผลประโยชน์ก็จะตกแก่ประชาชนและท้องถิ่นอย่างคุ้มค่า

ดังนั้นจากเหตุผลข้างต้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยทำการศึกษารณิการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร โดยหวังว่าผลการวิจัยที่ได้รับในครั้งนี้จะเป็นเสมือนกระจกเงาที่มาสสะท้อนให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพรในปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลในอนาคตที่สามารถปฏิบัติได้จริงและเกิดผลเป็นรูปธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร
2. เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

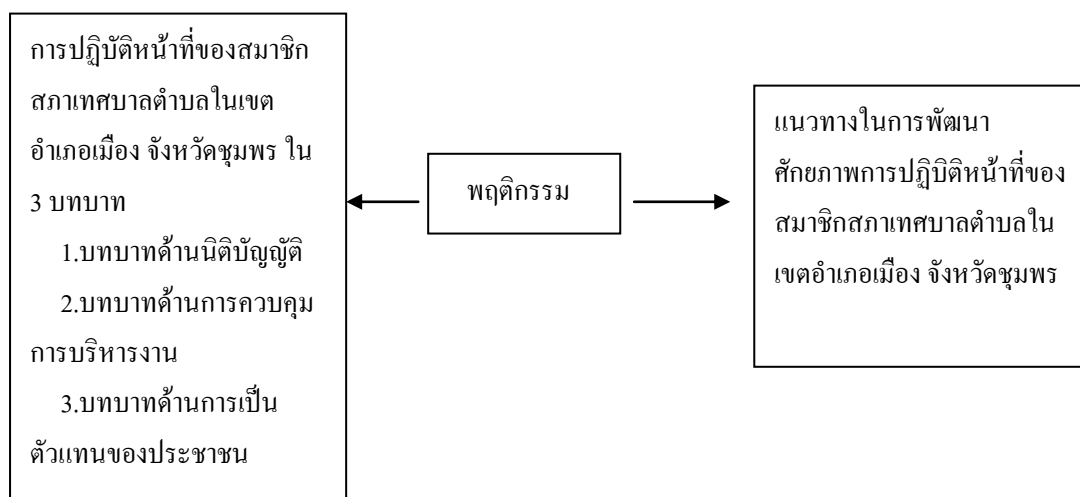
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและการดำเนินการของสมาชิกสภาเทศบาล

บทบาทและการดำเนินการของสมาชิกสภาเทศบาลในปัจจุบัน อร์ทัย กัทผลและ ธนิษฐา สุขวัฒน์,2551 ได้จำแนกเป็น 3 บทบาท คือ 1)บทบาทด้านนิติบัญญัติ 2)บทบาทด้านการควบคุมการบริหารงาน และ 3)บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งบทบาทแรก คือบทบาทด้านนิติบัญญัติ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติ ข้อบัญญัติเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น สภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นๆ สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การตรา เทศบัญญัติ เพื่อใช้เป็นข้อบังคับในท้องถิ่น ส่วนบทบาทที่สอง คือ บทบาทด้านการควบคุมการบริหารงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่าย

บริหาร ซึ่งมีลักษณะการควบคุม 4 กลไก คือ การรับทราบนโยบายของผู้บริหาร การตั้งกระทู้ถาม การยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไป และการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ และบทบาทที่สาม คือบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้เริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร โดยผู้วิจัยทำการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ใน 3 บทบาท ประกอบด้วย 1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ 2) บทบาทด้านการควบคุมการบริหารงาน และ 3) บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน ภายในขอบเขตการศึกษาประเมินใน บริบทของพฤติกรรมที่สมาชิกสภาเทศบาลแสดงออก ซึ่งจากหลักการข้างต้นสามารถแสดงเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ ดังนี้



วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุมสภาเทศบาล และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็น สมาชิกสภาเทศบาลตำบลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร จำนวน 18 คน และ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร จำนวน 18 คน เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักตรรกะแล้วนำมาสรุปเป็นภาพรวมของการศึกษาวิจัยในลักษณะของการบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยข้อมูลพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดชุมพรในปัจจุบันยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ใน 3 บทบาท คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านการควบคุมการบริหารงาน และบทบาทด้านการเป็นตัวแทนประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในบทบาทด้านนิติบัญญัติ

บทบาทด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นบทบาทที่สำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นบทบาทในการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของเทศบาลที่ใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ ซึ่งบทบาทด้านนิติบัญญัติมีขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ 2 กิจกรรม คือ (1) การเสนอร่างเทศบัญญัติ และ (2) การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ซึ่งจากขอบเขตการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 2 กิจกรรมข้างต้นจากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ตามบทบาทด้านนิติบัญญัติ โดยพิจารณาจากรายงานการประชุมสภาเทศบาลและการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาล พบว่า

1) กิจกรรมการเสนอร่างเทศบัญญัติ เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล พบว่า ตลอดช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมกราคม – ธันวาคม พ.ศ.2555 ยังไม่เคยมีสมาชิกสภาเทศบาลท่านใดเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล เพื่อตราเป็นกฎหมายท้องถิ่นสำหรับใช้บังคับในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง ทั้งนี้จากการศึกษายังพบอีกว่าสาเหตุที่สมาชิกสภาเทศบาล ไม่มีการเสนอข้อบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล เพื่อตราเป็นกฎหมายก็เพราะสาเหตุประการแรก คือ ความไม่รู้ว่ากฎหมายให้อำนาจสมาชิกสภาท้องถิ่น เสนอเทศบัญญัติได้ ไม่ใช่จำกัดเฉพาะนายกเทศมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้เสนอกฎหมายท้องถิ่นได้ ส่วนประการที่สอง สมาชิกบางคนรู้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอกฎหมายได้ แต่ไม่รู้ว่าจะอย่างไร จะออกกฎหมายเรื่องอะไรและออกไปทำไม

2) การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี กล่าวคือสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 9 แห่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพรได้ พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นภาคบังคับที่ทุกเทศบาลต้องจัดทำเป็นประจำทุกปีเพื่อกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีในหมวดรายจ่ายต่างๆของเทศบาล ส่วนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติในเรื่องอื่นๆ พบว่ามีเพียงสภาเทศบาลตำบลปากน้ำที่ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเรื่องการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาล และสภาเทศบาลตำบลบางลึกได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติใน 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ชั้นการแปรญัตติ และวาระที่ 3 ชั้นการลงมติ และเมื่อได้ศึกษาจากรายงานการประชุมสภาเทศบาล ยังพบว่า ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ โดยเฉพาะเทศบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาเทศบาลจะมีการอภิปรายกันมาก ถึงความคุ้มค่าในการจัดโครงการหรือกิจกรรมต่างๆหากสมาชิกสภาเทศบาลแห่งนั้นเป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายนายกเทศมนตรี แต่ในขณะที่เดียวกันสมาชิกจะมีการอภิปรายน้อยหรือบางครั้งไม่มีการอภิปรายเลย หากสมาชิกในสภาเทศบาลทั้งหมดเป็นทีมเดียวกับนายกเทศมนตรีซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้กลไกการตรวจสอบ และการสอบทานเทศบัญญัติให้มีความถูกต้อง รอบคอบและรัดกุม ก็ไม่เกิดขึ้น

(2) การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร

การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ถือเป็นบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาล โดยเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและคำนึงถึงผลประโยชน์

ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ซึ่งมีกลไกการควบคุมการบริหารงานที่เป็นเครื่องมือสำคัญ 5 ลักษณะ ประกอบด้วย 1) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหาร, 2) การตั้งกระทู้ถาม, 3) การขอเปิดอภิปรายทั่วไป, 4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ และ 5) การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ตามบทบาทด้านการควบคุมการบริหารผ่านกลไกการตรวจสอบ จำนวน 5 กลไกข้างต้น พบว่า

กลไกการตรวจสอบแรก คือ การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหาร ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพรทุกคนได้รับทราบคำแถลงนโยบายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี พร้อมทั้งได้รับเอกสารนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงาน และการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ว่าได้ทำตามนโยบายที่แถลงต่อสภาเทศบาลมากน้อยเพียงใด

กลไกการตรวจสอบที่สอง คือ การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้น เพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากผู้บริหารเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ยังไม่มีใครใช้วิธีการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการตั้งกระทู้ถาม เพราะขั้นตอนการตั้งกระทู้ถามค่อนข้างจะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ โดยต้องเสนอให้ประธานสภาเทศบาลก่อนล่วงหน้า ตามแบบฟอร์มที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 กำหนด แล้วหลังจากนั้นประธานสภาเทศบาลจะนำเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างจะมีความยุ่งยากพอสมควร ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่ใช้กระบวนการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยใช้วิธีการตั้งกระทู้ถาม

กลไกการตรวจสอบที่สาม คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพรทุกแห่งไม่เคยมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล

กลไกการตรวจสอบที่สี่ คือ การตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณากฎหมายท้องถิ่นการวินิจฉัยปัญหาหรือการกระทำกิจกรรมต่างๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญคือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมา เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่างๆซึ่งอยู่ในงานของสภาท้องถิ่นและสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลอื่นๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ และต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจะพบว่าระบบคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารในเรื่องต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของ

สภาท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลตำบลทั้ง 9 แห่งในเขตอำเภอเมืองจังหวัดชุมพร ยังไม่เคยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ

กลไกการตรวจสอบที่ห้า คือ การสนับสนุนหรือให้ความเห็นชอบกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น ในขณะที่เดียวกันก็ให้ข้อคิดเห็น ข้อท้วงติงในบางเรื่องบางประเด็น ที่ผู้บริหารเสนอเข้ามาสู่สภาเทศบาลให้พิจารณา และสมาชิกสภาเทศบาลมองว่าไม่มีความเหมาะสม ผลการศึกษาพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่จะให้ความเห็นชอบในเรื่องเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหากมีการโอนงบประมาณนายกเทศมนตรีต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลเพื่อให้สภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่3)พ.ศ.2543 ข้อ 27

(3) การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมใน 2 กิจกรรม คือ 1) การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการแสดงความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในท้องถิ่นไปให้ฝ่ายบริหารทราบ และ 2) การทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของเทศบาลให้ประชาชนทราบ ผลการศึกษา พบว่า

กิจกรรมแรก คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการแสดงความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในท้องถิ่นไปให้ฝ่ายบริหารทราบเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการในบทบาทความเป็นตัวแทนของประชาชนได้ดี กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการประชุมสภาเทศบาล สมาชิกต่างร่วมกันสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ โดยส่วนใหญ่ปัญหาหรือความต้องการที่สะท้อนออกมาจะเป็นปัญหาและความต้องการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมถนน การก่อสร้างคูระบายน้ำ การติดตั้งและซ่อมแซมระบบไฟฟ้าสาธารณะ ไม่มีน้ำประปาใช้หรือน้ำประปาไม่ไหล เป็นต้น ซึ่งลักษณะที่สมาชิกสภาเทศบาลสะท้อนปัญหาความต้องการด้าน โครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความเป็นรูปธรรม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยตรง และทุกวันเขาต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้ ซึ่งเมื่อประชาชนมีปัญหาที่ต้องมาร้องเรียนกับสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอันดับแรก เพราะประชาชนมองว่าสมาชิกสภาเทศบาลสามารถช่วยเขาได้ อาจจะไม่ใช่การช่วยโดยตรง แต่สามารถเป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างประชาชนและผู้บริหารของเทศบาล

กิจกรรมที่สอง คือ การทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของเทศบาลให้ประชาชนทราบ พบว่าสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดทำโครงการต่างๆของเทศบาล การขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ การจ่ายเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ เป็นต้น และนอกจากนี้ยังพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมี ปฏิสัมพันธ์กับประชาชนอย่าง

สมัครสมาชิก ส่วนใหญ่จะเป็นการลงเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อสอบถามสารทุกข์สุกดิบ การไปร่วมงานบวช งานศพ งานแต่งงาน หรือการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา และเสื้อผ้าให้แก่เด็กเยาวชนในพื้นที่

การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบว่าบทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน สมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ได้ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทด้านอื่น เนื่องจากบทบาทในด้านนี้ เป็นการแสดงความเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นปากเสียงแทนประชาชน ในการสื่อสารให้ผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ของตน ด้วยเหตุนี้จึงพบว่าทุกครั้งที่มีการประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลต่างร่วมกันสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนให้ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ โดยส่วนใหญ่ปัญหาหรือความต้องการที่สะท้อนออกมาจะเป็นปัญหาและความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงซ่อมแซมถนน การก่อสร้างคูระบายน้ำ การติดตั้งและซ่อมแซมระบบไฟฟ้าสาธารณะ ไม่มีน้ำประปาใช้หรือน้ำประปาไม่ไหล เป็นต้น ซึ่งเหตุผลที่สมาชิกสภาเทศบาลสะท้อนปัญหาความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความเป็นรูปธรรม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยตรง และหากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ทุกวันเขาต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้ ซึ่งเมื่อประชาชนมีปัญหาก็ต้องมาร้องเรียนกับสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอันดับแรก เพราะประชาชนมองว่าสมาชิกสภาเทศบาลสามารถช่วยเขาได้ อาจจะไม่ใช้การช่วยโดยตรง แต่สามารถเป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างประชาชนและผู้บริหารของเทศบาลนอกจากนี้สมาชิกสภาเทศบาลยังได้ทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของเทศบาลให้ประชาชนทราบ เช่น การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดทำโครงการต่างๆ การขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ การจ่ายเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้จากการศึกษา ยังพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลยังมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ส่วนใหญ่จะลงเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อสอบถามสารทุกข์สุกดิบ การไปร่วมงานสังคมาต่างๆที่จัดขึ้นในพื้นที่ เช่น งานบวช งานศพ งานแต่งงาน และรวมถึงการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา และเสื้อผ้าให้แก่เด็กเยาวชนในพื้นที่ ซึ่งด้วยเหตุผลข้างต้น จึงทำให้บทบาทด้านการเป็นตัวแทนประชาชน ของสมาชิกสภาเทศบาลมีความโดดเด่นกว่าบทบาทด้านอื่น ประกอบกับบทบาทในด้านนี้ไม่จำเป็นต้องใช้องค์ความรู้อะไรมากในการปฏิบัติหน้าที่ ผิดกับอีกสองบทบาท คือบทบาทด้านนิติบัญญัติ และบทบาทด้านการควบคุมการบริหารงาน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องใช้องค์ความรู้ในเรื่องนั้นๆพอสมควร โดยเฉพาะเวลาการอภิปรายในสภาเทศบาล

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะองค์ความรู้ในเรื่องของบทบาทตามขอบเขตหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล และรวมถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

2. ควรมีการเสริมสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3. ควรส่งเสริมให้สภาเทศบาลเห็นความสำคัญของการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อเข้ามาช่วยเหลืองานเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลต่างเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆของสภาเทศบาล

4. ควรส่งเสริมให้มีการประชุมสภาเทศบาลสัญจรไปตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่างภายในเขตเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับการทำงานของสภาเทศบาล และในขณะเดียวกันประชาชนก็ได้เห็นการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นตัวแทนของตน

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2554. รวมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ. 2549. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่12) พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร. 2546. แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อรทัย ก๊กผล และ ธนิษฐา สุชะวัฒน์. 2551. คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.